

La cittadinanza italiana ai nati in Italia: lo *ius soli*

EDITORIALE

Il tema della cittadinanza da conferire ai bambini nati su suolo italiano da genitori stranieri era già stato affrontato nella passata legislatura dal Presidente della Camera Gianfranco Fini e dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, che più volte ne avevano auspicato l'introduzione, vista la crescente presenza di bambini nati in Italia da genitori stranieri. Oggi, dopo che il ministro dell'Integrazione Cécile Kyenge ha riproposto il tema, il dibattito si è inevitabilmente riaperto, trovando numerose argomentazioni a favore dell'una e dell'altra posizione.

Un recente studio della Fondazione Leone Moressa ha evidenziato come quasi l'80% degli Italiani si dica favorevole all'introduzione dello *ius soli* nel nostro ordinamento.

La questione è indubbiamente complessa e interseca diverse materie, ma è innanzitutto una questione identitaria: definendo chi è "Italiano", si delimita la comunità generando differenze fra "cittadini" e "stranieri". Anche a livello europeo la questione è tutt'altro che omogenea: ogni Paese, in base alla propria storia (e principalmente in base ai movimenti demografici e migratori), ha elaborato un proprio modello cercando di equilibrare *ius soli* e *ius sanguinis*.

In Italia, come sappiamo, l'attuale legislazione privilegia lo *ius soli* rispetto allo *ius sanguinis*, negando di fatto la cittadinanza ai figli di cittadini stranieri seppur nati nel territorio nazionale.

Questo modello fu pensato quando l'Italia era un Paese di emigranti: privilegiando il legame di sangue, si intendeva mantene-

re un legame con i figli degli Italiani che si trasferivano in Argentina, Brasile o Australia. Oggi, indubbiamente, le dinamiche demografiche sono radicalmente cambiate e l'Italia, da Paese di emigranti, è diventato Paese d'accoglienza per molti cittadini stranieri. Il problema che si pone, quindi, è relativamente nuovo: i bambini nati in Italia, figli di cittadini stranieri, sono da considerare Italiani oppure no?

I promotori delle proposte di riforma, tra cui il Presidente Napolitano, sostengono che sia anacronistico non concedere la cittadinanza a questi bambini, considerando che sono nati in Italia, hanno frequentato le scuole nel nostro Paese e molto spesso non hanno mai visitato il Paese dei propri genitori.

D'altra parte, i dubbi degli scettici sono principalmente legati al possibile effetto di questa normativa sui fenomeni migratori. Si teme, insomma, che questa "concessione" possa attrarre nuovi immigrati con l'idea che possa aggravarsi la situazione sociale già delicata. In secondo luogo, molti ritengono che il diritto "del suolo" non sia un criterio sufficiente per concedere la cittadinanza, che invece dovrebbe considerare fattori culturali, linguistici e, appunto, di sangue.

In questa rivista si cercherà di far luce su questa tematica, analizzando la normativa vigente e confrontandola con quelle degli altri ordinamenti europei. Si cercheranno dunque di comprendere le principali criticità attuali e le possibilità di riforma, considerando anche gli effetti sociali e culturali connessi.



SOMMARIO

Pag. 2

E. Colombo

Ripensare la cittadinanza: come i figli di immigrati stanno trasformando la società italiana

Pag. 8

M. Giovannetti, N. Zorzella

La cittadinanza alle seconde generazioni

Pag. 15

A. Gulletta

Aspetti operativi della normativa vigente

Pag. 18

K. Chaouki

Una proposta di riforma

Pag. 19

IN LIBRERIA

Pag. 20

APPUNTAMENTI CONTATTI



Prof. Enzo Colombo

Università degli studi di Milano

Dip. Scienze Sociali e politiche

"I fenomeni migratori in Italia non possono più essere considerati un fatto eccezionale o nuovo, da affrontare nel registro retorico dell'emergenza"

"La concessione della cittadinanza italiana non può basarsi sulla richiesta di dimenticare o 'rinnegare' le tradizioni familiari, deve invece fondarsi sulla capacità di riconoscere le specificità e le differenze culturali"

Ripensare la cittadinanza: come i figli di immigrati stanno trasformando la società italiana

La cittadinanza sotto tensione

La concezione moderna di cittadinanza si è sviluppata soprattutto come rapporto giuridico che configura un 'patto' tra Stato e cittadini. Il primo riconosce la pienezza dei diritti civili e politici ai propri cittadini in cambio di una serie di obblighi di lealtà e del riconoscimento della legittimità della propria azione. Proprio la garanzia della concessione dei diritti intesi nel patto di cittadinanza costituisce una delle ragioni fondanti e convalidanti il potere statale. La cittadinanza moderna rappresenta storicamente una conquista democratica e il passaggio da suddito a cittadino prende forma in una nuova etica sociale che vede la partecipazione, la lotta all'esclusione sociale e l'eguaglianza tra tutti i membri della comunità come elementi irrinunciabili di una società giusta (Balibar 2012). Si articola in questo modo una relazione specifica tra Stato e cittadini. Il primo è legittimato a esercitare il proprio potere nella misura in cui assicura diritti a tutti i membri della comunità costituita dal patto di cittadinanza. La comunità così istituita tende a rappresentarsi come 'popolo', come unità coesa e sufficientemente uniforme da riconoscersi in un Noi. Si consolida l'equazione "uno Stato = una nazione = un territorio = un popolo = una cittadinanza" che pone le condizioni affinché il riconoscimento dei diritti soggettivi, l'ampliamento delle libertà individuali e la crescente partecipazione alle decisioni collettive vadano di pari passo con un rafforzamento dello Stato-nazione. La storia dello sviluppo della cittadinanza moderna è una storia di costante ampliamento della partecipazione, riconoscimento di eguaglianza e inclusione progressiva di fasce di popolazione precedentemente ignorate o marginalizzate. Si potrebbe parlare di una costante tensione verso un universalismo limitato:

il patto di cittadinanza trae legittimità e forza nel garantire a tutti i membri – in una tensione universalistica che tende a non escludere nessuno – una serie di diritti che sono esigibili nella misura in cui essere membri si configura come una forma di privilegio che esclude l'applicazione dei medesimi diritti a chi non è considerato cittadino. Il patto di cittadinanza assicura solidarietà e eguaglianza a tutti i membri della comunità e nello stesso tempo costituisce la figura del non cittadino, dello straniero, che è legittimamente escluso dal patto stesso. Cittadinanza diviene spesso sinonimo di nazionalità e Stato sinonimo di nazione. Lo stretto connubio tra organizzazione statale, appartenenza nazionale e riconoscimento dei diritti soggettivi viene messo in discussione dalla presenza dei migranti: individui che vivono nella comunità ma che non vengono considerati parte della comunità.

Soprattutto le seconde e le terze generazioni di migranti, quando continuano ad essere considerate 'straniere' ed escluse dal patto di cittadinanza, evidenziano le potenziali incongruenze della cittadinanza e di un 'pensiero di Stato' (Sayad 2002) che, da un lato, concepisce i diritti sociali e politici come un privilegio riservato ai membri di una comunità esclusiva e ristretta, dall'altro, trae legittimità e forza dalla sua capacità di inclusione, favorendo la partecipazione e la solidarietà tra tutti i membri della comunità.

La presenza di un numero crescente di 'cittadini senza cittadinanza' – di persone che vivono nella comunità senza però esserne considerate parte e per questo sono escluse dal patto di cittadinanza – tende a indebolire il potere e la legittimità dello Stato-nazione e impone un ripensamento della cittadinanza.

Figli di immigrati nati in Italia: cittadini senza cittadinanza

I fenomeni migratori in Italia non possono più essere considerati un fatto eccezionale o nuovo, da affrontare nel registro retorico dell'emergenza. Il crescente numero di figli di immigrati nati in Italia, che qui frequentano le scuole, partecipano alla vita sociale e fanno progetti per il futuro evidenzia il carattere strutturale dell'immigrazione e l'emergere di una nuova categoria di italiani, partecipi a tutti gli effetti della comunità senza vedersi riconosciuti pari diritti. Secondo i dati Istat (2012) sono circa 700.000 i minori figli di immigrati nati in Italia, un dato in costante aumento: l'incidenza delle nascite di bambini stranieri sul totale dei nati ha avuto un notevole incremento, passando dal 4,8% del 2000 al 14,9% del 2012; in valori assoluti da quasi 30 mila nati nel 2000 a quasi 80 mila nel 2012¹.

È importante problematizzare il modo in cui si guarda a, e si discute di, questi giovani. Troppo spesso si considerano come 'migranti' e si sovrappone il dibattito tra le modalità di 'naturalizzazione' di cittadini stranieri e le modalità con cui si riconosce automaticamente la cittadinanza – *ex lege* – a chi è considerato parte della comunità.

In realtà il tema della naturalizzazione – cioè delle condizioni necessarie per concedere la cittadinanza a 'stranieri', a non cittadini – e delle regole di acquisizione *ex lege* della cittadinanza – cioè delle condizioni che consentono di definire chi è membro, per diritto, della comunità – non sono completamente sovrapponibili. Il dibattito relativo alla naturalizzazione rimanda a un uso funzionale della cittadinanza da parte dello Stato e oscilla tra due tendenze correlate ma contrastanti. Da un lato, una posizione strumentale che vede la concessione della cittadinanza a stranieri residenti come un requisito necessario per una loro efficace integrazione e per garantire, contemporaneamente, giustizia e coesione sociale. Dall'altro, una posizione difensiva che considera necessario concedere la cittadinanza con attenzione e in cambio di una effettiva inclusione (già concretamente realizzata), pena la minaccia della coesione sociale e dell'identità nazionale.

Il dibattito sulle regole di acquisizione *ex lege* della cittadinanza rimanda all'idea stessa di comunità che si vuole realizzare e ai criteri per definire chi può farne parte; pone la questione di chi costituisce il 'Noi', cosa fonda lo stare insieme della comunità; concerne le garanzie e i diritti riconosciuti a chi viene considerato come 'Noi', parte del 'Noi'. Definisce i confini simbolici e morali della comunità, i criteri di inclusione e di esclusione. Più che interessare lo 'straniero' questo dibattito riguarda il 'cittadino', definendone le caratteristiche necessarie e stabilendo i perimetri comunitari entro cui riconoscere i diritti e i doveri, le solidarietà e i vincoli che definiscono il patto di cittadinanza.

I giovani di cui ci stiamo occupando difficilmente rientrano pienamente nella categoria dello straniero, cioè di colui

che pur provenendo da altre comunità può, se determinate condizioni sono soddisfatte, vedersi riconosciuta la cittadinanza. Si tratta di giovani nati in Italia, che, nella maggioranza dei casi, parlano perfettamente italiano perché hanno frequentato la scuola italiana fin dai primi gradi di istruzione e condividono gran parte della loro esperienza quotidiana con giovani 'autoctoni', con simili stili di vita, gusti, progetti e aspettative per il futuro. Il mancato riconoscimento della cittadinanza si pone spesso per loro come una mera discriminazione: un'esclusione immotivata e ingiusta, visto che nell'esperienza quotidiana si considerano simili ai loro coetanei 'autoctoni', ma sul piano formale non ne condividono i diritti.

L'attuale legge sulla cittadinanza (Legge n. 91 del 1992) è fortemente ispirata allo *ius sanguinis* e prevede la concessione *ex lege* della cittadinanza in base alla discendenza: chi è figlio di italiano – naturale, riconosciuto o adottato – è considerato italiano; chi è figlio di straniero, anche se ha sempre e solo vissuto in Italia, è considerato straniero e quindi sottoposto alla legislazione che vincola la sua permanenza sul territorio italiano.

Chi nasce in Italia da genitori stranieri può diventare italiano per naturalizzazione: al compimento del 18° anno ha un anno di tempo per chiedere la cittadinanza dimostrando di aver risieduto in Italia legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età (Caponio 2007) (cfr. tab. 1).

L'attuale legge italiana è molto restrittiva se paragonata ad altre nazioni europee (cfr. tab. 2) e si presenta particolarmente discriminatoria agli occhi dei giovani figli di stranieri nati in Italia. Innanzitutto pone una differenza di riconoscimento tra loro e i loro compagni 'autoctoni' anche se di fatto condividono gli stessi ambiti di esperienza e gli stessi doveri. Inoltre si presenta come ampiamente selettiva e discrezionale: molto spesso i genitori hanno alle spalle un periodo di presenza in Italia non legale che non consente di soddisfare i requisiti richiesti per l'ottenimento della cittadinanza. Nel caso non ottengano la cittadinanza, alla maggiore età sono equiparati a immigrati, pur avendo passato nel paese dei genitori al più qualche mese di vacanza estiva, devono richiedere il permesso di soggiorno e sono perennemente esposti alla minaccia di perdere il diritto di residenza e di essere espatriati verso un paese che spesso non conoscono, di cui parlano approssimativamente la lingua e che non considerano il contesto prioritario per la realizzazione dei loro progetti.

Non a caso Rete G2, una delle più importanti e attive associazioni di figli di immigrati in Italia, fa della revisione dell'attuale legge della cittadinanza uno dei punti principali delle proprie rivendicazioni

(cfr. <http://www.secondegenerazioni.it>).

¹ Per una fotografia accurata delle nascite da genitori stranieri in Italia si rimanda all'analisi della fondazione Moressa (<http://www.fondazioneleonemoressa.org/newsite/wp-content/uploads/2013/05/I-nuovi-nati-e-la-legge-sulla-cittadinanza.pdf>) e ai dati Istat (Natalità e fecondità della popolazione residente, <http://www.istat.it/archivio/74300>).

Tab. 1 - Modalità di acquisizione della cittadinanza italiana

Acquisizione automatica della cittadinanza:

- nascita da padre o madre cittadini italiani
- per riconoscimento di maternità o di paternità da parte di cittadini italiani
- per adozione
- per *juris communicatio* = da parte di straniero che ha conseguito la cittadinanza e la trasmette ai propri figli minorenni se conviventi con il genitore naturalizzato
- nei casi di apolidia, cioè i nati in Italia da genitori apolidi o ignoti

Acquisizione volontaria e non automatica della cittadinanza:

1. acquisizione su istanza senza discrezionalità = diritto soggettivo riconosciuto nel caso si presentino le circostanze specifiche:
 - per nascita e prolungata residenza in Italia = figli di stranieri nati in Italia se vi hanno risieduto regolarmente e ininterrottamente fino ai 18 anni
 - per matrimonio con un cittadino italiano
2. concessione discrezionale da parte delle autorità competenti:
 - per naturalizzazione ordinaria = 10 anni di residenza per i cittadini non UE o 4 anni di residenza per i cittadini UE
 - per riacquisto in seguito a rinuncia per quanti abbiano optato per la nazionalità di un altro paese che non consente la doppia cittadinanza

Tab. 1 - Modalità di acquisizione della cittadinanza italiana secondo la Legge n. 91 del 5 febbraio 1992

Tab 2 - Riconoscimento della cittadinanza per i figli di immigrati nati sul suolo nazionale: un confronto tra alcune nazioni europee

	riconoscimento alla nascita	riconoscimento dopo la nascita
AUSTRIA	no	su richiesta se residente da almeno 6 anni
BELGIO	automatico se un genitore è nato in Belgio e vi ha risieduto per almeno 5 anni nei 10 anni precedenti la nascita	su richiesta tra i 18 e i 22 anni se residente per almeno 9 anni
DANIMARCA	no	su richiesta tra i 21 e i 23 anni se residente in modo continuativo per almeno 10 anni
FRANCIA	automatico se un genitore è nato in Francia	automatico a 18 anni se residente da almeno 5 anni dopo aver compiuto 11 anni; su richiesta tra i 13 e i 16 anni se residente da almeno 5 anni dopo aver compiuto 8 anni
GERMANIA	automatico se un genitore risiede in Germania da almeno 8 anni e possiede un permesso di residenza permanente	su richiesta se residente legale per almeno 8 anni
GRAN BRETAGNA	automatico se un genitore ha un permesso di residenza permanente	su richiesta dai 10 anni se residente dalla nascita
GRECIA	automatico se un genitore è nato in Grecia e vi risiede in modo permanente o se entrambi i genitori vi risiedono in modo permanente da 5 anni	su richiesta se entrambi i genitori risiedono in Grecia in modo permanente da 5 anni o, al 18° anno, se residente in modo continuo dalla nascita
ITALIA	no	su richiesta tra i 18 e i 19 anni se si è residenti senza interruzioni dalla nascita
OLANDA	automatica se un genitore risiede in Olanda ed è nato da un genitore che risiedeva in Olanda	su richiesta al 18° anno se residente dalla nascita
PORTOGALLO	automatico se un genitore è nato in Portogallo o, su richiesta, se vi risiede da almeno 5 anni	automatico se un genitore risiede in Portogallo da almeno 5 anni e il minore ha frequentato i 4 anni della scuola primaria
SPAGNA	automatico se un genitore è nato in Spagna	su richiesta ad ogni età se residente da almeno 1 anno
SVIZZERA	no	su richiesta al 21° anno se si è residenti ininterrottamente da almeno 6 anni

Tab. 2 - Un confronto europeo relativo alle modalità di riconoscimento della cittadinanza per i figli di stranieri nati sul territorio nazionale (cfr. Vink, de Groot 2010 e 2012).

Ripensare la cittadinanza

Enzo Colombo

Quale cittadinanza?

Una serie di ricerche qualitative (Colombo *et al.* 2009; Colombo, Rebughini 2012) ha consentito di raccogliere informazioni sulle rappresentazioni della cittadinanza e dell'appartenenza tra i giovani figli di immigrati in Italia². Dalle interviste emerge un diffuso interesse per l'ottenimento della cittadinanza italiana, ma un'articolazione complessa dei significati che a essa vengono attribuiti.

In generale, e per scopi analitici, è possibile distinguere tre principali dimensioni utilizzate dai giovani intervistati per riferirsi alla cittadinanza: *inclusione, identificazione e partecipazione*. Quando si sottolinea la dimensione dell'*inclusione*, si afferma che la cittadinanza è necessaria per non sentirsi esclusi e discriminati rispetto ai coetanei 'autoctoni'. Quando la posta in gioco è la possibilità di partecipare, di non essere esclusi da situazioni, contesti e opportunità favorevoli, i giovani intervistati pongono enfasi sulla dimensione dell'*eguaglianza*: la cittadinanza costituisce il riconoscimento formale che consente di essere considerati eguali ai coetanei 'autoctoni', di non essere esclusi sulla base di pregiudizi o discriminazioni istituzionali. Acquisire la cittadinanza italiana significa innanzitutto ottenere un riconoscimento formale di eguaglianza che permette di vivere in modo legale e stabile nel paese dove si è nati e dove si è intenzionati a costruire il proprio futuro. La cittadinanza è uno strumento importante per contrastare il razzismo e per non essere considerati 'stranieri': poter dire 'sono italiana' anche a fronte di un cognome, di una religione o di tratti somatici usualmente considerati 'non italiani' si può rivelare un utile strumento per contrastare stereotipi e pregiudizi. Consente inoltre di non essere discriminati nelle opportunità formative e lavorative. Infine, la cittadinanza italiana è considerata importante perché consente l'acquisizione di un passaporto che accorda la 'libertà di viaggiare'. Questo aspetto è rilevante perché i vincoli alla mobilità geografica vengono valutati particolarmente penalizzanti e discriminanti: non avere la possibilità – anche solo ipotetica e potenziale – di viaggiare e spostarsi dove possono esserci opportunità formative e professionali o dove, semplicemente, si desidererebbe viene percepita come una limitazione delle capacità personali (Melucci 2000).

In questo caso, la cittadinanza è intesa soprattutto nella sua dimensione formale e il suo ottenimento in una logica strumentale: un documento legale che consente di contrastare la discriminazione e di evitare le complicazioni e le noie con il sistema amministrativo legale.

L'enfasi data all'*inclusione* e alla rivendicazione di *eguaglianza* non si risolve però in completa assimilazione.

La concessione della cittadinanza italiana non può basarsi sulla richiesta di dimenticare o 'rinnegare' le tradizioni familiari, deve invece fondarsi sulla capacità di riconoscere le specificità e le differenze culturali. Cittadinanza non significa piena ed esclusiva identificazione con un'unica

nazione; al contrario, si rivendica la possibilità di essere cittadini italiani senza essere 'solo' italiani.

Emerge una chiara resistenza nel considerare la cittadinanza come equivalente ad appartenenza nazionale, evidenziando come una cittadinanza efficace dovrebbe essere in grado di riconoscere e preservare le differenze, valorizzandole e trasformandole in occasione di arricchimento per tutta la comunità.

Quando si discute di identificazione, la differenza sembra più rilevante dell'*eguaglianza* e le dimensioni affettive e simboliche della cittadinanza più rilevanti della dimensione strumentale. Richiesta di eguaglianza e di riconoscimento della differenza non si escludono.

Rivendicare uguali opportunità, senza distinzioni basate su caratteristiche ascritte, non esclude la domanda del rispetto della diversità e il rifiuto di una completa omologazione. Entrambe rappresentano due diverse, e spesso complementari, risorse retoriche per rivendicare partecipazione e manifestare capacità d'azione. Quando la questione principale diviene la possibilità di partecipare attivamente alla vita sociale la cittadinanza viene vista come una garanzia per poter esprimere il proprio punto di vista e far valere le proprie preferenze e i propri interessi. In questo caso la cittadinanza è soprattutto intesa come il diritto a essere ascoltati e presi sul serio, a influire sulle decisioni pubbliche; costituisce un'opportunità per incidere sulla realtà sociale, per essere protagonisti del proprio futuro. La cittadinanza è fondamentale per garantire autonomia e autodeterminazione, per favorire eguali condizioni di partenza e per consentire a tutti in egual modo di giocare al meglio le proprie capacità, riconoscendo e valorizzando le differenze. Emerge una concezione 'pratica' della cittadinanza che pone enfasi sulla dimensione dell'*autonomia individuale*. In questa dimensione, la cittadinanza è soprattutto uno strumento necessario per una piena realizzazione personale.

² Per un confronto sulle rappresentazioni della cittadinanza tra i giovani figli di immigrati in altri Paesi europei si veda Lister *et al.* 2003; Hussain, Bagguley 2005; Miller-Idris 2006; Benedicto, Morán 2007; Hart 2009, Spickard 2013.

Ripensare la cittadinanza

Enzo Colombo

Nuove idee di italianità

Qual è la posta in gioco del riconoscimento o meno della cittadinanza ai figli degli immigrati? Perché prendere in considerazione le loro richieste? Quale tipo di cittadinanza chiedono? Ci sono diverse consistenti ragioni per ritenere opportuna una trasformazione in senso inclusivo dell'attuale legge sulla cittadinanza. Una prima argomentazione è di tipo utilitaristico (Bauböck *et al.* 2006): diverse società occidentali dovranno affrontare nei prossimi anni un rapido e drammatico declino della forza lavoro interna dovuto all'invecchiamento della popolazione. Per farvi fronte, potrebbero essere costrette a riconsiderare le loro politiche di concessione della cittadinanza per risultare più attrattive verso gli immigrati di lungo termine. Una seconda argomentazione sottolinea che la creazione di un gruppo consistente di 'cittadini senza cittadinanza', costituito da individui che sono ampiamente integrati nella vita sociale, si sentono parte della comunità in cui vivono, condividono nella vita quotidiana modelli, pratiche e aspettative dei membri 'legittimi' della comunità ma ne rimangono esclusi sia sul piano del riconoscimento formale sia di quello simbolico, indebolisce la democrazia e delegittima lo Stato. Se non si hanno argomenti plausibili al di là della 'difesa' della cultura, della nazione o della 'razza' per negare lo status di cittadini a persone che, di fatto, sono e si sentono parte della vita quotidiana della comunità, il restringimento all'accesso alla cittadinanza si configura come ingiustificata protezione dei privilegi acquisiti e mina la coesione e la solidarietà sociale. La cittadinanza moderna si è alimentata e rafforzata grazie alla sua capacità inclusiva: saper estendere i diritti – e pretendere l'assunzione dei connessi doveri – a un numero crescente di membri della società, valorizzando l'eguaglianza e favorendo pari opportunità. L'incapacità da parte dello Stato di giustificare la propria azione in base a retoriche di eguaglianza e di inclusione ne mina la legittimità democratica. Infine, si evidenzia che 'cittadini senza cittadinanza' sono portatori di comprensibili sentimenti di risentimento e preparano a possibili conflitti sociali. Lo sviluppo della cittadinanza moderna è anche storia di conflitti sociali e di rivendicazioni, più o meno violente, dei gruppi esclusi. Il contenimento dei conflitti sociali è stato assicurato, in regimi democratici, attraverso la capacità di ascolto, di rappresentanza e di inclusione delle diverse istanze presenti nella comunità. Ignorare la voce e le ragioni di un gruppo consistente di membri della collettività – come rivelano anche altre esperienze europee – aumenta il livello del conflitto e mette in tensione la coesione sociale.

Le pur comprensibili preoccupazioni di chi teme che l'allargamento eccessivo della cittadinanza abbia effetti negativi sull'idea di appartenenza comunitaria, indebolisca il tessuto connettivo di pratiche e valori su cui si fonda l'identificazione e la solidarietà collettiva, dovrebbero essere inquadrate in una distinzione tra un dibattito sui criteri di naturalizzazione e sui criteri che garantiscono *ex lege* la cittadinanza. In quest'ultimo caso, il dibattito riguarda soprattutto la definizione del tipo di società in cui si vuole

vivere e le condizioni minime necessarie per aderire al patto di cittadinanza. La posta in gioco della richiesta di riconoscimento della cittadinanza ai figli di immigrati nati in Italia è un ripensamento dell'idea di italianità, spesso fondata su una presunta omogeneità che, se mai esistita, risulta oggi quanto mai effimera e problematica.

I figli dei migranti, le cosiddette seconde o terze generazioni, rendono particolarmente evidente la dissociazione che caratterizza l'esperienza della cittadinanza in un contesto di crescente globalizzazione: lontani sia dall'essere la semplice estensione delle 'terre natie' dei loro genitori, sia dall'abbracciare senza residui e resistenze i modelli dei loro coetanei 'autoctoni', essi evidenziano la distinzione tra identità nazionale e cittadinanza elaborando identità individuali e collettive molteplici e diversificate che rivendicano riconoscimento e partecipazione secondo criteri dissociati da – o non pienamente riducibili a – una sola identità etnica o nazionale. Prendendo i simboli culturali necessari all'elaborazione e alla comunicazione della loro specifica identità dal flusso culturale globale, sia dalle nazioni native dei genitori, sia da quelle in cui sono nati e cresciuti, avanzano richieste di riconoscimento della cittadinanza che rimangono distinte da una piena e totale identificazione con una presunta comunità capace di fornire modelli e significati per ogni aspetto della loro esperienza (Soysal 2000).

Ripensare la cittadinanza

Enzo Colombo

Le rivendicazioni di riconoscimento della cittadinanza da parte dei figli di immigrati articolano in modo nuovo eguaglianza e differenza e invitano a ridefinire i criteri di appartenenza e le regole di partecipazione. Più che a criteri ascritti (il 'sangue', la discendenza) o derivati da meccanismi retti da automatismi generalizzati (la durata della residenza), i figli degli immigrati tendono a rivendicare una cittadinanza basata su criteri acquisiti – la volontà e la capacità di partecipazione alla vita comune, il rispetto delle regole e delle leggi, la capacità di contribuire al benessere della collettività.

Ciò può spostare eccessivamente l'equilibrio della cittadinanza dai diritti ai doveri e può giustificare la negazione della cittadinanza a chi non raggiunge i requisiti richiesti, creando nuove forme di esclusione, ma ha la capacità di

porre la questione della necessità di una discussione pubblica sul significato dell'essere italiani in un contesto di crescente globalizzazione, in cui gli abituali vocabolari e le categorie consolidate appaiono insufficienti e spesso inadeguate. Una discussione tutt'altro che semplice, ma non più a lungo procrastinabile.

Riferimenti bibliografici

Balibar E. (2012), *Cittadinanza*, Bollati Boringhieri, Torino.

Bauböck R., Ersbøll E., Groenendijk K., Waldrauch H. (eds.) (2006), *Acquisition and Loss of Nationality. Vol. 2. Policies and Trends in 15 European States*, Amsterdam University Press, IMISCOE Series, Amsterdam.

Benedicto J., Morán M.L. (2007), *Becoming a Citizen. Analysing the Social Representations of Citizenship in Youth*, «European Societies», 9 (4), pp. 601-622.

Caponio T. (2007) *Gli stranieri e le naturalizzazioni*, in Ministero dell'Interno, 1° Rapporto sugli immigrati in Italia, Roma, pp. 26-51.

Colombo E., Domaneschi L., Marchetti C. (2009), *Una nuova generazione di italiani. L'idea di cittadinanza tra i giovani figli di immigrati*, Franco Angeli, Milano.

Colombo E., Rebughini P. (2012), *Children of Immigrants in a Globalized World. A Generational Experience*, Palgrave, Basingstoke.

ISTAT - Bilancio demografico nazionale. Anno 2012 – Pubblicato martedì 25 giugno 2013 - <http://www.istat.it/archivio/94531>

Hart S. (2009), *The 'Problem' with Youth: Young People, Citizenship and the Community*, «Citizenship Studies», 13 (6), pp. 641-657.

Hussain Y., Bagguley P. (2005) *Citizenship, Ethnicity and Identity: British Pakistanis after 2001 "Riots"*, «Sociology», 39 (3), pp. 407-425.

Lister R., Smith N., Middleton S., Cox L. (2003) *Young People Talk about Citizenship: Empirical Perspectives on Theoretical and Political Debate*, «Citizenship Studies», 7 (2), pp. 235-253.

Melucci A. (2000), *Culture in gioco*, Il Saggiatore, Milano.

Miller-Idris C. (2006), *Everyday Understanding of Citizenship in Germany*, «Citizenship Studies», 10 (5), pp. 541-570.

Sayad A. (2002), *La doppia assenza*, Raffaello Cortina, Milano.

Soysal Y. (2000), *Citizenship and Identity: Living in Diasporas in Post-War Europe?*, «Ethnic and Racial Studies», 22 (2), pp. 217-237.

Spickard P. (ed.) (2013) *Multiple Identities*, Indiana University Press, Bloomington.

Vink M., de Groot G.R. (2010), *Citizenship Attribution in Western Europe: International Framework and Domestic Trends*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», 36 (5), pp. 713-734.

Vink M., de Groot G.R. (2012), *Citizenship Policies in the European Union. International Framework and Domestic Trends*, in D. Besharov, M. Lopez and M. Siegel, eds. *A World in Motion: Trends in Migration and Migration Policy*. Oxford University Press, Oxford.



Monia Giovannetti

Referente Area Welfare Ricerche di Cittalia

Nazzarena Zorzella

Avvocata in Bologna

ASGI - Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione

"La legge 91 del 1992 disvela il suo anacronismo, non tenendo in alcuna considerazione l'effettiva composizione della popolazione, che negli ultimi decenni ha subito una profonda trasformazione"

"Quasi tutti i Paesi europei adottano una forma 'temperata' di jus soli che, oltre alla nascita sul territorio nazionale, prevede requisiti aggiuntivi"

La cittadinanza alle seconde generazioni

1. I principi dell'attuale legge italiana sulla cittadinanza

Il principio che regola in Italia l'attribuzione della cittadinanza è, prevalentemente, lo *jus sanguinis*, ovvero la trasmissione dello *status* da genitore a figlio/a, che è assoluto per quanto riguarda i cittadini italiani, in quanto avviene a prescindere sia dal luogo di nascita (dunque anche all'estero), sia da un collegamento diretto con il territorio italiano. I discendenti da cittadini (nati) italiani, infatti, anche se emigrati da generazioni, possono chiedere lo *status civitatis*, essendo sufficiente la dimostrazione del possesso ininterrotto della cittadinanza, senza che lo Stato possa negare tale diritto¹. Questa la ragione per cui negli ultimi 3 anni sono quasi 1 milione coloro che, pur vivendo e avendo sempre vissuto in Paesi diversi dall'Italia, hanno chiesto la cittadinanza italiana, avendo quantomeno un nonno nato italiano (dati del Ministero degli Esteri). Si tratta dei cd. "italiani latenti".

Diverso è per i cittadini stranieri, ai quali la legge attuale - n. 91/1992 - non attribuisce alcun *favor*, né sotto il profilo della trasmissione genitoriale della cittadinanza, né per quanto riguarda il collegamento con il territorio nazionale.

Quanto al primo, l'art. 14 della legge n. 91 prevede che il genitore che, straniero, acquista la cittadinanza italiana trasmetta lo *status* al discendente se minorenne ma solo se con lo stesso convivente. Richiesta che penalizza ingiustamente ed incolpevolmente i figli di genitori separati, nonostante l'obbligo che grava su entrambi di provvedere al loro mantenimento anche se sciolti da vincolo matrimoniale e soprattutto prescindendo dal legame che, fatti salvi i

casi di decadenza della potestà, esistono tra genitore e figlio/a.

Al riguardo è lecito configurare una illegittima discriminazione, essendo diversamente trattato il figlio di genitori separati rispetto a quello che convive con entrambi, in violazione di quel principio di parità (art. 3 Cost.) che in più occasioni la Corte costituzionale ha affermato e che ha reso possibile, recentemente, la piena e completa equiparazione tra i figli, anche se nati fuori dal matrimonio².

Quanto al secondo aspetto, nonostante siano molti gli stranieri che aspirano a divenire cittadini italiani, essendo in grado di dimostrare uno stabile collegamento con il territorio nazionale, contribuendo attivamente allo sviluppo socio-economico e dunque facendo parte *effettivamente* della comunità territoriale, la legge 91/92 consente loro una mera aspettativa e non un dritto, L'art. 9 della legge, infatti, consente al cittadino straniero di chiedere la cittadinanza italiana dimostrando non solo una residenza di almeno 10 anni (art. 9, co.1 lett. f) ma anche una integrazione sociale, valutata dallo Stato italiano secondo parametri discrezionali, peraltro privi di oggettivi riferimenti normativi.

Un temperamento a questo rigore legislativo (che manifesta una indifferenza, se non proprio ostilità, alla modernità recata dai fenomeni migratori mondiali, che riguardano anche l'Italia) è previsto con riguardo ai minori stranieri nati in Italia, tuttavia con le difficoltà che si diranno.

Ma andiamo con ordine.

La persona nata in Italia, pur non discendendo da genitori italiani, diventa cittadino quando:

a) entrambi i genitori siano ignoti oppure apolidi (art. 1, co. 1 l. 91/92),

¹ Diritto previsto già nel codice civile del 1865, ripreso dalla successiva legge n. 555/1912. Da notare che fino all'intervento della Corte costituzionale, con le sentenze n. 30/1983 e 87/1975, la cittadinanza era trasmissibile solo in linea paterna. Per effetto delle citate pronunce costituzionali e dell'intervenuta riforma del diritto di famiglia, sono state parificate le condizioni della donna e dell'uomo, e pertanto anche i figli di donna italiana che non avevano potuto acquisire lo status per linea materna hanno potuto esercitare il diritto di divenire cittadini italiani.

² Legge 219/2012 ed il d.lgs approvato dal Consiglio dei ministri il 12.7.2013, in corso di pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale.

La cittadinanza alle seconde generazioni

b) se viene *trovato* in Italia e non sia possibile determinarne la cittadinanza; ipotesi che non è strettamente collegata alla nascita sul territorio nazionale, in quanto il presupposto è l'essere *trovato* sul territorio e non poterne determinare altra cittadinanza (art. 1, co. 1 l. 91/92),

c) non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale essi appartengono (cfr. art. 1, co. 1); questa ipotesi non riguarda gli stranieri che, per trasmettere lo *status civitatis*, debbano espletare determinati formalità amministrative secondo la legge del Paese di appartenenza,

d) risiede legalmente in Italia senza interruzioni dalla nascita fino al raggiungimento della maggiore età e dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno da tale data (art. 4, co. 2 l. 91/92),

e) nato nel territorio della Repubblica, ma figlio di padre o madre (o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado) che sono stati cittadini per nascita, vi risiede legalmente da almeno tre anni (art. 9, co. 1 lett. a). Ipotesi diversa da quella prevista dall'art. 4, co. 2 della legge 91 in quanto in questo caso si prescinde dalla minore età (potendo dunque riguardare persone maggiorenni), non c'è un termine per la richiesta di cittadinanza (mentre nel caso dell'art. 4 la dichiarazione di volontà deve avvenire entro un anno dalla maggiore età) e presuppone una residenza minima di 3 anni (in luogo di quella ininterrotta fino alla maggiore età), potendo dunque avere vissuto stabilmente fuori dall'Italia, ristabilendosi sul territorio nazionale almeno 3 anni prima di chiedere lo *status*. Si tratta, però, di cittadinanza che lo Stato può riconoscere, mentre nel caso dell'art. 4, co. 2 della legge 91 è un diritto, sia pur condizionato al verificarsi di determinate condizioni di cui si dirà nel prosieguo.

Altro trattamento è, invece, riservato allo straniero non nato in Italia ma per il quale la legge 91 favorisce comunque l'acquisto dello *status civitatis* se:

- 1) Art. 4, co. 1 l. 91/92: ha un avo cittadino italiano per nascita (escludendosi, dunque, coloro che nati stranieri abbiano poi acquisito la cittadinanza italiana) e:
 - presta effettivo servizio militare per lo Stato italiano e dichiara preventivamente di voler acquistare la cittadinanza italiana;
 - assume pubblico impiego alle dipendenze dello Stato, anche all'estero, e dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana;
 - al raggiungimento della maggiore età, risiede legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica e dichiara, entro un anno dal raggiungimento, di voler acquistare la cittadinanza italiana.

Monia Giovannetti, Nazzarena Zorzella

Ipotesi, queste, che integrano un diritto della persona che possegga detti requisiti, non potendo essere negata dallo Stato.

2) Art. 9, co. 1 lett. a): il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita e risiede legalmente in Italia da almeno tre anni. Anche in questo caso come nell'ipotesi sopra detta di cui all'art. 4, co. 1, non è richiesta la nascita in Italia ma, diversamente da quello contemplato dalla suddetta norma, la possibilità di chiedere la cittadinanza italiana non è ancorata al raggiungimento della maggiore età e rappresenta una *concessione* dello Stato italiano e non un diritto.

Si tratta, in entrambe le ipotesi sopra descritte, relative alla persona non nata in Italia, di una derivazione, sostanzialmente, del principio dello *jus sanguinis*, che si differenzia da quella evincibile *ex art. 1, co. 1 lett. a) l. 91/92* in quanto non è necessario dimostrare che la cittadinanza per nascita dell'avo non abbia mai subito interruzioni (per perdita o per rinuncia).

Come già detto, oltre a questi casi, la persona non nata in Italia può acquisire lo *status civitatis* se, ancora minorenni, convive con il genitore che acquista la cittadinanza italiana (art. 14).

Da quanto sopra, emerge inconfutabilmente che il principio prevalente in Italia, per l'acquisto della cittadinanza italiana, è ancora lo *jus sanguinis*, mentre il radicamento della persona, formalmente straniera, nella comunità nazionale, per nascita "non casuale" e/o per soggiorno, non rappresenta affatto un criterio utilizzato dal legislatore per includere l'effettiva comunità che abita il territorio.

In questo senso la legge 91 del 1992, pur se risalente a soli 20 anni fa, disvela il suo anacronismo, non tenendo in alcuna considerazione l'effettiva composizione della popolazione, che negli ultimi decenni ha subito una profonda trasformazione. L'Italia, infatti, è passata nell'arco degli ultimi 30 anni da Paese di forte emigrazione a Paese di significativa immigrazione, tant'è che la comunità straniera oggi presente in Italia è di 4.570.317 residenti in Italia al 1° gennaio 2011 (di cui 3.637.724 cittadini non comunitari), pari al 7,5% della popolazione residente in Italia³.

2. La legge sulla cittadinanza e i minori formalmente stranieri.

La situazione derivante dalla vigente legislazione sulla cittadinanza è ancora più emblematica se si ha riguardo ai minori stranieri, i quali essendo poco meno di un milione, rappresentano quasi il 24% dell'intera popolazione straniera e il 9,7% del totale dei minori residenti oggi residenti in Italia (italiani e stranieri)⁴.

³ Dati censimento ISTAT 2012.

⁴ Nel 2011 (ultimo dato disponibile) erano 993.238 i minori stranieri residenti in Italia.

La cittadinanza alle seconde generazioni

La presenza dei minori stranieri in Italia è estremamente rilevante e potrebbe avere una significativa incidenza sui nuovi cittadini, come evidenziato in un recente scritto della Fondazione Leone Moressa (*I nuovi nati e la legge sulla cittadinanza*), che elaborando i dati ISTAT ha effettuato una proiezione sul numero di giovani stranieri che, se esistesse lo *jus soli*, avrebbero acquisito la cittadinanza italiana per nascita sul territorio italiano. In detto studio si afferma che "Nel 2011 sono nati quasi 80.000 bambini da genitori stranieri. Il 14,50%, quindi dei nuovi cittadini italiani, sarebbero stati figli di genitori stranieri. Dal 2002 la quota di bambini nati in Italia è aumentata, così come l'incidenza dei nati stranieri sui nati totali, che è passata dal 6,20% del 2002 al 14,50% del 2011. I minori stranieri, considerando anche coloro che non sono nati in Italia, stanno diventando di anno in anno una componente sempre più importante della popolazione e la loro incidenza sul totale dei minori si aggira quasi intorno al 10%, ovvero quasi 7 punti percentuali in più rispetto al 2002".

In particolare, come riportato anche nella pubblicazione di Cittalia (Da residenti a cittadini), nell'ultimo decennio, i due principali flussi che determinano l'aggregato dei minori stranieri - le nascite da genitori stranieri e gli arrivi al seguito dei familiari o per ricongiungimento - hanno registrato entrambi una crescita in termini assoluti, ma la proporzione dei minori nati in Italia è straordinariamente cresciuta rispetto a quella immigrati dall'estero, ed essi costituiscono oramai il 71% del totale dei minori stranieri residenti. Dal grafico riportato sotto appare chiaramente co-

Monia Giovannetti, Nazzarena Zorzella

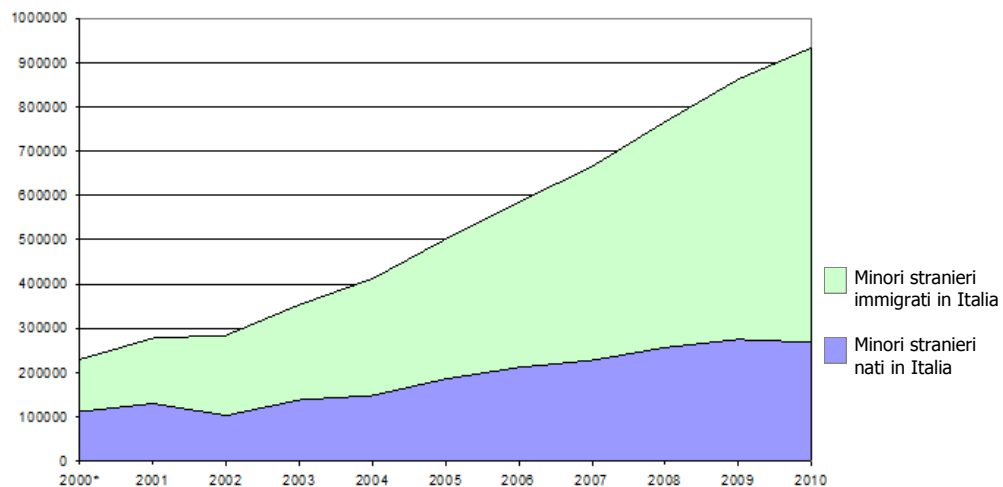
me il forte incremento della popolazione minorile straniera sia dato principalmente dalla crescita vertiginosa avuta dai minori stranieri nati in Italia. A fronte dei circa 250mila minori nati all'estero, oltre 700mila sono nati in Italia, ciò significa che 2 minori su 3 di origine straniera sono nati nel nostro Paese⁵.

Si tratta, all'evidenza, di numeri significativi che esprimono una composizione della popolazione giovanile in Italia di cui lo Stato italiano non può non tenere conto e che rivelano l'erroneità della qualifica di 'straniero' a chi è nato e/o vissuto in Italia, trattandosi di persone che appartengono effettivamente alla comunità nazionale, che si sentono italiani ma ai quali non è, oggi, riconoscibile concretamente lo *status civitatis*.

Si consideri, in proposito, quanto avviene in relazione all'unica ipotesi di *jus soli temperato*, contenuta nella legge 91/1992 ovvero l'art. 4, co. 2, a mente del quale "Lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data".

Sul piano formale si tratta di un diritto e non di una concessione dello Stato, ma nella prassi si è rivelato di difficilissima attuazione, non solo per la scarsissima informazione ma, anche e soprattutto, per la difficoltà di dimostrare i requisiti della ininterrotta residenza anagrafica e della regolarità del soggiorno, richiesti dal regolamento di attuazione della legge d.p.r. 572/93⁶.

Fig. 1. Minori stranieri residenti in Italia, Anni 2000-2011. Valori assoluti



Fonte: Elaborazione Cittalia su dati Istat

⁵ Giovannetti M. e Nicotra V., (a cura), *Da residenti a cittadini*, Cittalia- Fondazione Studi e Ricerche dell'Anci, Roma luglio 2012.

⁶ D.P.R. 12 ottobre 1993, n. 572, Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91 recante nuove norme sulla cittadinanza.

La cittadinanza alle seconde generazioni

Regolamento che, interpretando la nozione di "residenza legale" espressa nell'art. 4 citato, ha stabilito che essa consista nella residenza anagrafica ininterrottamente dalla nascita alla maggiore età e nella titolarità del permesso di soggiorno, entrambi (art. 3, co. 4)⁷.

Richiesta che appare illegittima non solo perché amplia il concetto espresso dalla legge 91 (pur essendo una fonte normativa inferiore) ma che sottende la pretesa della regolarità del soggiorno, condizione imprescindibile per l'iscrizione anagrafica⁸.

Pertanto, la regolarità di soggiorno è la condizione originaria imprescindibile, cui deve conseguire la tempestiva iscrizione anagrafica. I due requisiti, tuttavia, possono non essere facilmente contestuali e, soprattutto nel passato, accadeva spesso che uno straniero, pur regolarmente soggiornante, non riuscisse ad effettuare l'iscrizione anagrafica per varie ragioni, talvolta connesse ad impreparazione degli operatori comunali (che si opponevano, ad esempio, in base alla tipologia del permesso di soggiorno), altre per la difficoltà ad acquisire il titolo di soggiorno o a mantenerlo, altre ancora per l'impossibilità di ottenere l'iscrizione anagrafica a causa delle condizioni dell'alloggio. Le difficoltà di iscrizione anagrafica sono state, infatti, in parte superate con l'avvento del TU immigrazione d.lgs 286/98, ma oggi rischiano di ritornare prepotentemente alla ribalta, potendo la residenza essere rifiutata in ragione delle condizioni igienico sanitarie dell'alloggio abitato dallo straniero⁹ o potendosi rifiutare l'ufficiale di stato civile di iscrivere il bambino straniero nato in Italia a causa della mancanza di titolo di soggiorno dei genitori (nonostante la condizione di inespellibilità prevista per le donne straniere in stato di gravidanza e fino a 6 mesi dopo il parto, ex art. 19, co. 2 lett. d) TU 286/98¹⁰).

Queste le ragioni dello scarso accesso alla cittadinanza dei minori stranieri nati in Italia, che penalizzano ingiustamente i titolari del diritto per fatti estranei al proprio comportamento e facendo prevalere formalità burocratiche sull'effettivo radicamento del minore straniero nella società italiana.

Monia Giovannetti, Nazzarena Zorzella

Un tentativo di alleggerire la rigidità regolamentare sopra descritta è stato effettuato con le circolari emanate dal Ministero dell'interno nel 2007¹¹, con le quali si sono date indicazioni di tolleranza per eventuali periodi di assenza dall'Italia (anche) dei giovani stranieri nati in Italia, a condizione però che siano documentate le ragioni del temporaneo allontanamento (cfr. circolare del 5.1.2007) o che "*l'iscrizione anagrafica tardiva del minore [...] potrà considerarsi non pregiudizievole ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana [...] ove vi sia 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, ecc.)*", preoccupandosi però di chiarire che "*l'iscrizione anagrafica dovrà comunque essere ragionevolmente ricollegabile al momento della nascita*". Aperture, tuttavia, insufficienti (e per certi versi contraddittorie) che non hanno avuto una effettiva incidenza sul diritto dei minori all'acquisto della cittadinanza italiana, lasciando alla discrezionalità del singolo Comune la valutazione del periodo di assenza di titolarità del permesso di soggiorno o dell'iscrizione anagrafica, tale da non pregiudicare l'acquisto dello *status civitatis*.

Una modifica, invece, radicale si è avuta recentemente, con l'art. 33 del decreto legge 69/2013, che pur non avendo né abrogato né sostituito l'art. 4, co. 2 della legge 91/92 ha stabilito 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 altra idonea documentazione*" (co. 1), affermando poi al successivo comma 2 che "*Gli Ufficiali di Stato Civile sono tenuti al 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.*"

⁷ La norma così recita: "*La dichiarazione di volontà di cui all'art. 4, comma 2, della legge deve essere corredata della seguente documentazione: a) atto di nascita; b) documentazione relativa alla residenza*".

⁸ Come previsto dall'art. 6 della legge 30/90 (cd. legge Martelli) e oggi dall'art. 6, co. 7 del TU 286/98.

⁹ La legge n. 94 del 2009, cd. legge sicurezza, ha modificato la legge anagrafica n. 1228 del 1954 l(i cui art. 1, co. 2 oggi così recita: "*L'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono dar luogo alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie*"), prevedendo la possibilità di controllo delle condizioni igienico sanitarie degli alloggi in occasione delle iscrizioni e/o delle variazioni anagrafiche. La disposizione non riguarda i soli stranieri, ma è evidente che, nella prassi, riguarderà soprattutto le abitazioni dei cittadini stranieri, spesso in condizioni non idonee.

¹⁰ Inespellibilità estesa anche al marito convivente in forza della sentenza della Corte costituzionale n. 376/2000.

¹¹ Circolari del Ministero dell'interno prot. K.60.1 del 5.1.2007 (a firma del Ministro) e prot. K.64.2/13 del 7.11.2007 (a firma del capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione).

La cittadinanza alle seconde generazioni

Dunque, al minore straniero nato in Italia non possono opporsi, ai fini dell'esercizio del diritto a diventare cittadino italiano (mediante espressa volontà e pertanto non automaticamente), eventuali inadempimenti degli adulti (genitori o pubblici ufficiali), con la conseguenza che dovrà oggi essere dimostrata l'effettiva residenza, nel senso civilistico del concetto (ar. 43 c.c.), ovvero sia il vivere in Italia, come del resto riconosciuto ormai dalla giurisprudenza formatasi negli ultimi anni¹².

Pur nella apprezzabile novità normativa, che rende giustizia, finalmente, ad una situazione di sofferenza e di esclusione per moltissimi ragazzi effettivamente italiani, rimane l'inadeguatezza complessiva dell'impianto della legge n. 91 del 1992, che ancorata ad un concetto anacronistico di cittadinanza - intesa prevalentemente come appartenenza nazionale/etnica - deve adeguarsi alla nuova comunità territoriale derivante anche dall'immigrazione, e soprattutto deve interrogarsi sul concetto di cittadinanza, se riferita ad un radicamento territoriale, ad una partecipazione effettiva alla vita economica, sociale e politica (intesa in senso ampio), o se deve rimanere legata ad una appartenenza etnica, peraltro priva di significativi elementi storici¹³.

Dibattito che attraversa in parte (ma non è chiaro con quanta consapevolezza) il dibattito politico sulla riforma alla legge sulla cittadinanza, testimoniato dalle decine di progetti di legge presentati in Parlamento nel corso delle ultime legislature, di cui si dirà in successiva parte.

In alcuni di detti progetti si cerca di valorizzare, correttamente, non solo la nascita sul territorio nazionale ma anche l'esperienza di vita qui vissuta, favorendo l'acquisto dello status civitatis anche a quei giovani formalmente stranieri ma che in Italia hanno vissuto gran parte della loro vita, frequentando le scuole e partecipando alla comunità giovanile. Ragazzi e ragazze che si sentono italiani e ai quali va dunque adeguato lo status, per includerli effettivamente.

Jus culturae che è ben presente nelle legislazioni di altri Paesi europei, a più forte immigrazione, che consapevoli dei mutamenti sociali che essa apporta si sono adeguati, da tempo (pur non senza contraddizioni), alla nuova realtà, mostrando una maggiore permeabilità a quella che potremmo definire una democrazia fluida e non statica.

3. Lo *jus soli* o lo *jus culturae* in alcuni Paesi a forte immigrazione

Diversamente dagli Stati Uniti dove vige un principio di *jus*

Monia Giovannetti, Nazzarena Zorzella

soli «semplice» o «puro», cioè il riconoscimento della cittadinanza in base al solo criterio della nascita sul territorio, che prescinde dallo *status* giuridico dei genitori, quasi tutti i Paesi europei adottano una forma «temperata» di *jus soli* che, oltre alla nascita sul territorio nazionale, prevede requisiti aggiuntivi.

Negli ordinamenti europei lo *jus soli* inteso come criterio per attribuire la cittadinanza alle seconde generazioni al momento della nascita si accompagna prevalentemente al requisito di residenza stabile del genitore. Dividendo alcuni dei Paesi considerati a seconda dell'importanza dell'elemento "*nascita*" rispetto all'elemento "*tempo trascorso nel Paese*", la situazione è la seguente.

Alla nascita.

La Germania prevede l'acquisizione automatica della cittadinanza alla nascita ma richiede la residenza regolare del genitore da almeno 8 anni.

Francia e Spagna prevedono l'attribuzione automatica alla nascita solo nel caso delle terze generazioni, ovvero nel caso di figli di stranieri a loro volta nati nel paese d'immigrazione (doppio *ius soli*).

Il Regno Unito prevede l'acquisizione automatica alla nascita se il genitore è residente e in possesso di un permesso di soggiorno permanente, ottenibile dopo 5-10 anni di residenza legale.

In Irlanda acquisisce la cittadinanza il figlio di genitori britannici o di genitori che hanno il diritto di vivere in Irlanda senza restrizioni di tempo.

In Olanda lo *status* si acquista per gli adulti nati e vissuti sempre in Olanda o, in caso di bambini apolidi, dopo 3 anni di residenza.

In Italia, come si è visto, non è prevista la acquisizione di cittadinanza alla nascita.

Dopo la nascita

In Italia la persona (straniera) nata in Italia deve aspettare fino ai 18 anni d'età e dimostrare, come abbiamo visto, di essere legalmente residente dalla nascita.

Il paese maggiormente inclusivo è la Spagna in cui i minori stranieri possono acquisire la cittadinanza dopo un anno di residenza nel paese, se sono stati soggetti a tutela spagnola per 2 anni consecutivi.

In Germania e nel Regno Unito l'acquisto avviene a partire dai 10 anni d'età, oltre a richiedersi criteri aggiuntivi: nel caso tedesco la residenza legale dei genitori da almeno 8 anni, nel caso inglese la residenza legale e continuativa del minore per 10 anni.

¹² Cfr. Corte app. Firenze 15.7.2011 (in Diritto, immigrazione e cittadinanza n. 3/2011, p. 118 ss.), Corte app. Napoli 26.4.2012 (in Diritto, immigrazione e cittadinanza n. 2/2012, p. 119 ss.), Corte app. Milano 16.8.2012 (in Diritto, immigrazione e cittadinanza n.2/2013, in corso di pubblicazione), Trib. Imperia 11.9.2012 (in Diritto, immigrazione e cittadinanza n. 1/2013, p. 129 ss.), Trib. Reggio Emilia 31.1.2013 (in Diritto, immigrazione e cittadinanza n.1/2013, p.132 ss.), Trib. Firenze 21.4.2013, Trib. Pordenone 13.7.2012 (entrambe in www.asgi.it).

¹³ L'Italia è, infatti, un Paese di recente costituzione, datandosi al 1865, poco più di 150 anni e dunque Paese "giovane", storicamente parlando.

La cittadinanza alle seconde generazioni

In Francia, il minore diventa cittadino (al 18 anno di età), dopo almeno 5 anni di formazione scolastica in un ente francese.

In Norvegia diventano cittadini i minori dopo una residenza di 5 anni negli ultimi 7, rima della dichiarazione di status.

In Olanda i minori stranieri residenti dall'età di 4 anni possono richiedere la cittadinanza per opzione una volta raggiunta la maggior età

In Svezia il minore straniero con residenza di 5 anni diventa cittadino.

In Italia, come visto in precedenza, il nato in Italia può diventare cittadino al raggiungimento della maggiore età, dimostrando l'ininterrotta residenza per tutti i 18 anni.

Dal sintetico confronto comparativo europeo è evidente che l'Italia ha la legislazione più restrittiva con riguardo anche ai nati in Italia o che qui abbiano vissuto gran parte della loro vita, con tutte gli effetti negativi dianzi indicati.

Le principali proposte di riforma della legge 91/92

Dopo un intenso, quanto inconcludente, decennio nel quale si sono susseguiti tentativi di riforma della legge sull'acquisizione della cittadinanza, dall'inizio dell'attuale legislatura (XVII) sono stati presentati alle Camere numerosi progetti di legge volti ad ampliare i criteri di accesso alla cittadinanza e ridurre il gap attualmente esistente tra il regime di favore per i discendenti di cittadini italiani soggiornanti all'estero (e i cittadini comunitari) e l'estrema difficoltà di inclusione per gli stranieri residenti nel territorio italiano. Nei 31 testi di riforma proposti¹⁴ un'attenzione particolare viene rivolta alla seconda generazione, cioè ai figli e alle figlie nate in Italia da genitori stranieri e alla cosiddetta generazione 1.50, cioè ai figli minori di genitori stranieri residenti in Italia dall'infanzia o dall'adolescenza i quali abbiano compiuto un percorso educativo nelle scuole italiane.

Ripensare e ridisegnare i confini di un «nuovo patto sociale» attraverso la ridefinizione dei criteri di riconoscimento della cittadinanza italiana è un tema indubbiamente cruciale che ha assunto nel dibattito politico e mediatico uno spazio significativo soprattutto attorno al tema dello "jus soli". Ma in realtà nessuno dei disegni di legge presentati alle camere nella XVII legislatura propone l'introduzione dello **jus soli "puro"** attraverso il quale è **cittadino italiano chi nasce sul territorio dello Stato**, indipendentemente dalla cittadinanza posseduta dai genitori. Viene generalmente mantenuta la forma residuale di jus soli contenuta nell'art. 1, comma 1, lettera b della legge at-

Monia Giovannetti, Nazzarena Zorzella

tualmente vigente, dove si prevede il diritto di cittadinanza alla nascita per i nati in Italia da genitori ignoti o apolidi o nel caso il nato non possa acquisire automaticamente la cittadinanza dei genitori perché la legge del paese di appartenenza di questi ultimi non lo consente fuori dal territorio.

Tutte le proposte di legge esaminate, seppur animate dalla finalità di facilitare l'acquisizione della cittadinanza alle seconde e alle terze generazioni di immigrati o a coloro emigrati in Italia quando ancora minorenni, introducono nella legislazione il principio dello **jus soli in forma "temperata"**. Ovvero legando il riconoscimento della cittadinanza a periodi, più o meno prolungati, di soggiorno o residenza legale dei genitori sul territorio italiano (e in alcuni casi anche del minore) o introducendo criteri relativi al grado di integrazione.

Per quanto riguarda la modalità di acquisizione della cittadinanza **per i minori stranieri nati nel territorio della Repubblica da genitori stranieri** le proposte di modifica dell'art. 1 della legge 91/1992 si differenziano soprattutto rispetto ai requisiti aggiuntivi allo jus soli:

- oltre ad essere nati sul territorio della Repubblica, è necessario che almeno un genitore sia *residente legalmente* in Italia per le proposte C 463 Bersani-Kyenge (PD) o *legalmente soggiornante* da non meno di 5 anni nei testi C. 525 Marazziti (SCpI) e C. 369 Zampa (PD); nel Testo Unificato Bressa (PD) sono richiesti 3 anni di *residenza legale* mentre nella proposta di iniziativa popolare (c. 9) e nel testo c. 250 Vendola (SEL) è previsto il *soggiorno legale* di un genitore da almeno un anno.

Nella proposta dell'On. Polverini è invece contemplata l'ipotesi di acquisizione della cittadinanza alla nascita non legata alla residenza continuativa per un arco temporale ma bensì automatica alla nascita ma condizionata all'assolvimento dell'obbligo scolastico e pertanto lo status di cittadino è previsto debba essere "confermato" al compimento del sedicesimo anno di età o, in alternativa, al diciottesimo. Mentre per quanto riguarda la proposta c. 609 a firma Giovanardi (PDL) non viene contemplata l'acquisizione della cittadinanza alla nascita ma solo prima o dopo il raggiungimento della maggiore età (cd. *ius soli differito*). Per quanto riguarda **le modalità**, nella proposta di iniziativa popolare, in quella di SEL e del M5S è prevista la *dichiarazione di volontà da parte di un genitore*, così come nel disegno di legge di Scelta Civica che contempla però anche una dichiarazione del minore dopo il quattordicesimo anno di età.

¹⁴ Nell'analisi che qui si propone, sono stati messi a confronto gli articoli dedicati alla cittadinanza per i minori stranieri (nati o emigrati in Italia) di alcuni disegni di legge di modifica della legge n. 91 del 5 febbraio 1992 in materia di acquisto della cittadinanza tra quelli presentati nell'attuale legislatura dalle forze politiche dell'intero arco parlamentare (all'infuori della Lega Nord che non ha a tutt'oggi presentato ddl). Un posto di rilievo, occupa la Proposta di legge d'iniziativa popolare (c. 9) presentata nella scorsa legislatura (grazie alla raccolta di oltre 200.000 firme dal Comitato promotore della Campagna "L'Italia sono anch'io") ma ancora valida in quella attuale, come previsto dai regolamenti di Camera e Senato. Il Testo unificato Bressa (dal nome del deputato PD che ne fu il relatore) è stato inserito nel presente prospetto vista l'importanza che ha rivestito anche nelle passate legislature nel percorso di analisi di riforma legislativa. Tale testo è stato infatti il risultato dell'accordo politico tra le 22 differenti proposte presentate ed esaminate dalla Prima Commissione per gli Affari Costituzionali della Camera dei Deputati durante la XV legislatura.

La cittadinanza alle seconde generazioni

Nel testo Bressa e Polverini è automatica (ma l'interessato può rinunciarvi entro un anno dalla maggiore età) con l'aggiunta per quanto riguarda questa seconda della conferma a 16 o 18 anni al compimento di un percorso di studi. Mentre in quella del PD e dell'On. Zampa viene contemplata la dichiarazione di volontà da parte di *entrambi* i genitori.

Relativamente alla **3^a generazione**, ovvero coloro che nascono in Italia da genitori stranieri di cui uno nato nel territorio della Repubblica, nella proposta di iniziativa popolare e in quella di SEL si ipotizza una forma di *doppio jus soli senza restrizioni* ovvero l'acquisizione della cittadinanza avviene su dichiarazione di volontà espressa da un genitore (ma l'interessato entro un anno dal raggiungimento della maggiore età può sempre rinunciare alla cittadinanza italiana se in possesso di altra cittadinanza). Nelle altre proposte, ad esclusione di quella a firma Polverini che non contempla questa eventualità, diviene cittadino chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui uno nato in Italia e residente legalmente o regolarmente soggiornante alla nascita del figlio (*doppio jus soli al quale si aggiungono ulteriori requisiti*). In particolare nel testo unificato Bressa si richiede la residenza legale del genitore, da almeno un anno in quella del PD, Zampa e M5S, mentre nel ddl Marazziti viene richiesto il soggiorno legale del genitore da almeno un anno.

Tutte le proposte considerate prevedono la possibilità di acquisire la **cittadinanza dopo la nascita** per *ius soli differito*, vale a dire non alla nascita ma prima o dopo il raggiungimento della maggiore età.

Per i casi di acquisizione **prima della maggiore età**, è possibile distinguere tra coloro che richiedono la residenza del minore, semplice oppure associata ad ulteriori requisiti di integrazione e quelli che fanno riferimento alla residenza del/i genitore/i. Dall'analisi dei testi considerati risulta trasversale l'introduzione nella legislazione di criteri relativi al grado di integrazione dello straniero. Sostanzialmente il cosiddetto *ius culturae* è principio ispiratore di tutti i ddl analizzati e si concretizza nella presa d'atto, sul piano del diritto, che attraverso il percorso di acculturazione ad opera del sistema educativo e scolastico nazionale, migliaia di bambini e adolescenti legalmente stranieri, si sentono italiani e sono già italiani di fatto.

La *frequenza di cicli scolastici* (primaria o secondaria di primo grado ovvero secondaria superiore) o percorso di istruzione e formazione è prevista nella proposta di iniziativa popolare, Zampa, Vendola (SEL), Marazziti (SCpl), Sorial (M5S), mentre nel testo unificato Bressa è prevista anche la *residenza legale del genitore e del minore* da almeno 5 anni. Così come in quella del PDL viene richiesta la residenza da almeno 1 anno (del minore e dei genitori) e la cittadinanza può essere concessa a partire dalla data di iscrizione al primo anno della scuola dell'obbligo. Nel ddl del PD, il minore deve essere nato o entrato in Italia prima del decimo anno e aver frequentato un ciclo scolastico o un percorso di istruzione e formazione professionale ido-

Monia Giovannetti, Nazzarena Zorzella

neo ad una qualifica. Infine, nella proposta Polverini il minore, nato in Italia ma successivamente risieduto all'estero, per divenire cittadino italiano deve *superare un esame* che attesti la conoscenza della cultura, della lingua e delle regole basilari del nostro ordinamento.

Per quanto riguarda l'**acquisizione della cittadinanza alla maggiore età** i vari disegni di legge richiedono come requisito l'essere entrati in Italia entro una certa età, essere residenti o legali soggiornanti da un certo numero di anni e/o l'aver frequentato un ciclo scolastico o espletato un percorso di istruzione e formazione professionale.

In particolare, la proposta di iniziativa popolare e quella di SEL prevedono che il minore entrato in Italia prima del compimento del decimo anno di età che abbia soggiornato regolarmente sino alla maggiore età possa, entro due anni dal compimento del 18 anno, dichiarare di voler acquisire la cittadinanza italiana. Stessa possibilità viene riconosciuta a coloro che facciano ingresso in Italia dopo i 10 anni ma che abbiano frequentato un ciclo scolastico.

La proposta di Scelta Civica (Marazziti) si differenzia da quelle precedenti in quanto stabilisce la soglia di ingresso ai 5 anni ma allo stesso modo prevede l'acquisizione dello status di cittadini anche per coloro che entrano dopo se, entro il compimento del 21esimo anno di età, dimostrano di aver frequentato con esito positivo un percorso di istruzione e formazione professionale (iniziato durante la minore età) che richieda il possesso del titolo di scuola secondaria di primo grado.

Il ddl Sorial (M5S), a sua volta, prevede che possa divenire cittadino italiano entro due anni dalla maggiore età colui il quale, nato o entrato in Italia entro il quinto anno di età, vi abbia soggiornato legalmente sino al diciottesimo anno. Ma oltre a ciò si prevede la possibilità di acquisire lo status di cittadino anche per coloro che non siano in grado di dimostrare questo requisito (del soggiorno legale dai 5 ai 18 anni) ma che abbiano frequentato con esito positivo di un corso di istruzione primaria. Così come, anche per coloro che facciano ingresso nel nostro Paese entro il decimo o 18esimo anno, è contemplata la possibilità di acquisire la cittadinanza se dimostrano di aver frequentato con esito positivo, nel primo caso, un corso di istruzione primaria e secondaria di primo grado e nel secondo un corso di istruzione secondaria di primo grado e secondaria superiore.

Infine la proposta contenuta nel testo unificato Bressa prevede l'acquisizione della cittadinanza, attraverso la dichiarazione di volontà da parte del soggetto divenuto maggiorenne entro un anno dal compimento dei 18 anni, per colui che abbia risieduto legalmente in Italia per almeno 5 anni, mentre nel disegno di legge del PD, i nati o entrati in Italia entro il decimo anno di età debbono aver frequentato un ciclo scolastico (primaria o secondaria di primo grado ovvero secondaria superiore) o percorso di istruzione e formazione professionale idoneo ad una qualifica.



Dott. Antonino Gulletta

Prefettura di Venezia

Dirigente Area Diritti Civili,
Cittadinanza, Condizione
Giuridica dello Straniero,
Immigrazione e Diritto d'Asilo

"Si tratta di una procedura complessa e difficile, non solo per il possesso dei requisiti richiesti, ma anche per la documentazione da produrre a sostegno della domanda"

"Appare invece rispondente a principi di civiltà giuridica e sociale prevedere nuove regole che tendano a favorire l'acquisto della cittadinanza italiana da parte dei cittadini nati in Italia"

Aspetti operativi della normativa vigente

La procedura per l'acquisto della cittadinanza italiana dello straniero in Italia è ancora oggi contemplata dall'art.4, comma 2, della legge 5 febbraio 1992, n.91 e dal relativo Regolamento di esecuzione, approvato con D.P.R. 12 ottobre 1993, n.572. Essa prevede il conseguimento del nostro "status civitatis" da parte dello

straniero nato in Italia che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni dalla nascita fino al raggiungimento della maggiore età, ove dichiarati, dinanzi all'ufficiale di stato civile del Comune dell'ultimo luogo di residenza, di volerla acquistare entro un anno dal compimento del diciottesimo anno di età.

Dal comunicato stampa della Fondazione Leone Moressa del 19/06/2013

"La nascita di bambini figli di genitori stranieri segnala un percorso di stabilizzazione dei percorsi migratori, che indica anche un cambiamento della presenza migratoria sul territorio" affermano i ricercatori della Fondazione Leone Moressa " L'incidenza di questo fenomeno indica l'esigenza di una presa di coscienza di un cambiamento della realtà migratoria in Veneto. Il calo di nascite da genitori stranieri che si è verificato nel 2010 e nel 2011, a fronte, invece, di un'incidenza rimasta fondamentalmente stabile, indica una probabile corrispondenza tra i trend demografici della popolazione straniera e quelli della popolazione autoctona"

Valori assoluti. I bambini nati da entrambi i genitori stranieri sono stati nel 2011 circa 9.700, segnando una lieve diminuzione rispetto al triennio precedente, in cui avevano superato le 10 mila unità. Nell'arco di dodici anni, i bambini stranieri nati in Italia sono aumentati, quindi di 7.000 unità, raggiungendo la numerosità più alta nel 2009 con 10.381 nati. Le province più prolifiche da questo punto di vista sono state, sempre nel 2011, Treviso (2.031) e Verona (2.010). Anche la provincia di Vicenza, nel corso degli anni considerati, è stata interessata in maniera significativa dalla nascita di figli di genitori stranieri, passando dai 633 nati nel 1999 ai 1.902 nel 2011.

Incidenza sulla popolazione complessiva dei nati. L'incidenza dei nati stranieri in Veneto è del 21,7% e nel corso degli anni, dal 1999, è sempre aumentata. L'incremento è stato particolarmente significativo, se si osserva che nel 1999 si attestava intorno al 6,0%. Le province in cui il numero dei nati da genitori stranieri incide maggiormente sul numero complessivo dei nati sono Treviso (23,75), Vicenza (23,2%), Verona (23,0%) e Padova (21,0%).

Incidenza dei nati stranieri in Veneto sulla popolazione totale dei nati per provincia anni 1999 - 2011

Province	1999	2011
Verona	8,4%	23,0%
Vicenza	7,9%	23,2%
Belluno	3,3%	14,2%
Treviso	7,4%	23,7%
Venezia	2,4%	19,2%
Padova	4,4%	21,0%
Rovigo	4,2%	20,0%
Veneto	6,0%	21,7%

Elaborazione Fondazione Leone Moressa su dati Istat

Aspetti operativi della normativa vigente

Antonino Gulletta

E' da osservare, quindi, che il legislatore nell'ormai lontano 1992 aveva voluto attribuire una forte rilevanza alla manifestazione di volontà del soggetto interessato: lo straniero nato e residente in Italia diviene cittadino (tuttora) soltanto se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana. La dichiarazione di volontà prevista dall'art.4, comma 2, della citata legge n.91/1992 deve essere resa, producendo la documentazione indicata dall'art.3 del richiamato D.P.R. n.572/1993 e cioè l'atto di nascita e la documentazione relativa alla residenza legale, continuativa ed ininterrotta, dalla nascita. L'acquisto della cittadinanza decorrerà, con efficacia *"ex nunc"* dal giorno successivo a quello in cui la dichiarazione è stata resa con le modalità evidenziate.

Si tratta di una procedura complessa e difficile, non solo per il possesso dei requisiti richiesti, ma anche per la documentazione da produrre a sostegno della domanda che dovrà dimostrare il possesso continuativo e ininterrotto, per diciotto anni, della cosiddetta *"residenza legale"* secondo la nozione data dall'art.1 del citato D.P.R. n.572/1993, che considera legalmente residente nel territorio dello Stato colui che vi risiede avendo soddisfatto le condizioni e gli adempimenti previsti dalle norme in materia d'ingresso e di soggiorno degli stranieri in Italia e da quelle in materia di iscrizione anagrafica.

E, infatti, sono stati molto frequenti i casi di soggetti nati in Italia da genitori stranieri che non hanno potuto dimostrare l'ininterrotta *"residenza legale"*, in quanto i genitori avevano ommesso di provvedere alla loro regolarizzazione, oppure avevano provveduto ad assolvere agli adempimenti prescritti solo a notevole distanza di tempo dalla nascita dei loro figli.

In tali fattispecie, gli interessati non si sono potuti utilmente avvalere del periodo di permanenza in Italia per l'acquisto della cittadinanza italiana, atteso che la loro residenza, o parte di essa, è risultata sprovvista del requisito della legalità.

Peraltro, tenuto conto che l'obbligo di soddisfare le condizioni e gli adempimenti posti dalla legge risultava, in quei casi, imputabile all' esercente la potestà genitoriale, sono sorte molte perplessità per talune fattispecie in ordine alle conseguenze negative *"ingiuste"* che sono derivate nei confronti di tali soggetti, per responsabilità non a loro direttamente imputabili.

Inizialmente la rigidità della normativa e l'orientamento interpretativo del Ministero dell'Interno in punto, per lo più mutuato dai pareri del Consiglio di Stato, hanno determi-

nato un'applicazione piuttosto restrittiva, costringendo i Sindaci dei Comuni, titolari dell'esclusiva competenza decisoria in materia, nella loro qualità di ufficiali di Governo, ad emettere una serie di provvedimenti di diniego del riconoscimento della cittadinanza italiana, molte volte ribaltati, in sede di contenzioso, dall'orientamento più *"aperto"* della giurisprudenza. Successivamente e, in particolare, dall'anno 2007, probabilmente anche per rimediare a un crescente contenzioso negativo venutosi a formare nella materia, il Ministero dell'Interno ha rivisto le precedenti rigide regole interpretative, emanando le circolari K.60.1 del 5.1.2007 e K.64.2/13 del 7.11.2007 (senza tuttavia alcun intervento legislativo, che sarebbe stato invece opportuno) e introducendo alcuni criteri di applicazione delle disposizioni normative di cui all'art. 4, comma 2, della legge n. 91 del 1992, meglio rispondenti al contesto sociale, notevolmente mutato rispetto agli anni 1990, in armonia con l'orientamento in ambito internazionale volto alla tutela in via primaria degli interessi del minore.

In particolare, è stato ritenuto utile, ai fini del riconoscimento dei nati in Italia, che l'iscrizione anagrafica della nascita del minore, avvenuta in Italia, potesse essere effettuata anche tardivamente, purché comunque regolarmente denunciata presso un Comune italiano e purché almeno uno dei genitori fosse in posizione di legalità (cioè in regola con le norme anagrafiche e di soggiorno degli stranieri) al momento della denuncia della nascita medesima.

Inoltre, se in periodi successivi alla nascita si fossero verificate brevi interruzioni nella titolarità del permesso di soggiorno e/o nella residenza anagrafica, l'interessato avrebbe potuto produrre documentazione giustificativa della sua regolare posizione di soggiorno.

In tal modo, dunque, dall'anno 2007 in poi hanno potuto acquistare la cittadinanza italiana soggetti che avevano periodi di interruzione dell'iscrizione anagrafica o che erano stati iscritti in anagrafe anche molto tempo dopo la nascita in Italia e tutto ciò attraverso una valutazione positiva di certificati di vaccinazione, di certificati medici generali, di certificati di iscrizione scolastica, di attestati rilasciati da pubblici uffici ecc., dai quali è emersa la presenza dello straniero in Italia, pur in mancanza del corretto requisito della residenza legale, tuttavia ancora richiesto dalla normativa vigente.

Introduzione della norma di semplificazione di cui al Decreto Legge n.69 del 21.6.2013

Il 22 giugno 2013 è entrato in vigore l'art. 33 del Decreto-Legge n.69 del 21.6.2013, il quale non fa altro che riprendere l'indirizzo ministeriale di cui alle richiamate circolari del 2007, divenuto prassi costante nella procedura seguita dagli ufficiali di stato civile, ampliandone ulteriormente la portata e trasformandolo (finalmente!) in "norma di legge", così da ridurre anche eventuali margini di discrezionalità non favorevoli all'acquisto della cittadinanza italiana.

La nuova norma (giova ricordare non ancora definitiva fino alla sua eventuale conversione) prende in considerazione eventuali inadempimenti dei genitori dell'interessato o della Pubblica Amministrazione, che non possono essere imputabili allo stesso interessato, per affermare che egli può presentare qualsiasi documentazione idonea a dimostrare il possesso dei requisiti richiesti.

Si potrebbe pensare ad esempio all'iscrizione anagrafica avvenuta in ritardo, per dimenticanza o distrazione dei genitori, o al permesso di soggiorno pure posseduto, ma non più reperibile negli archivi della Questura o alle notifiche di cancellazione anagrafica per irreperibilità, ignorate dai genitori e che potevano, invece, essere contestate, e ancora a tante altre situazioni analoghe a quelle ora evidenziate. Resta difficile comunque parlare di una disposizione normativa particolarmente innovativa o di un più esteso riconoscimento del principio dello "ius soli"; ci troviamo piuttosto di fronte alla continuazione di un percorso, già intrapreso, tendente a riconoscere come validi ed efficaci tutti quegli elementi in grado di confermare la situazione di fatto e cioè la permanenza nel territorio nazionale dalla nascita fino al diciottesimo anno di età, al fine del superamento della mancanza dei requisiti formali richiesti dal cennato D.P.R. n. 572/1993, in base ad una documentazione che può essere di varia natura, ma che deve essere sufficiente a verificare la sussistenza sostanziale dei requisiti richiesti dall'attuale legge per il riconoscimento della cittadinanza italiana. Si ritiene, pertanto, che il primo comma dell'art. 33 del D.L. n. 69/2013, pur non contenendo disposizioni veramente innovative, possa assumere un rilievo importante, in quanto la sua applicazione potrà consentire effettivamente, già in sede amministrativa, l'acquisto della cittadinanza italiana in molte situazioni che avrebbero certamente avuto, altrimenti, un esito negativo per mancanza di documentazione probante del requisito della residenza legale.

Al contrario, il secondo comma dell'art. 33 del D.L. n.69 del 21/06/2013, non sembra che possa acquisire una grande rilevanza, tenuto conto che la disposizione normativa introdotta si limita a prevedere la comunicazione obbligatoria agli interessati, da parte degli ufficiali di stato

civile, (sarebbe stato più corretto attribuire la funzione agli ufficiali d'anagrafe) della possibilità di esercitare il diritto all'acquisto entro il diciannovesimo anno di età, evidenziando che la mancata comunicazione consente di esercitare il diritto anche dopo tale temine.

Questa disposizione non appare di grande utilità, in quanto dall'esperienza maturata negli anni di applicazione della norma di cui all'art. 4, comma 2, della legge n.91/1992 non risulta che sussista un problema di "dimenticanza" dei cittadini stranieri di presentarsi per la dichiarazione di elezione della cittadinanza italiana e, tra l'altro, la nuova procedura instaurata appare un forte aggravio dei compiti della Pubblica Amministrazione in termini di impiego di risorse umane ed economiche, con oneri importanti, che potrebbero essere evitati in un momento di così grave congiuntura economica anche per gli Enti locali.

Sarebbe forse più rispondente alle regole della semplificazione e dell'economicità dell'azione della Pubblica Amministrazione prevedere il superamento definitivo del termine dei 19 anni o la sua non perentorietà a fini di decadenza dall'esercizio del relativo diritto, consentendo in ogni tempo la presentazione della dichiarazione di volontà di diventare cittadini italiani, sussistendone ovviamente i requisiti. Del resto tale soluzione potrebbe rilevarsi "anticipare" la sempre più avvertita esigenza di modificare dal punto di vista sostanziale la norma di cui all'art. 4, comma 2, della legge n. 91/1992, per riconoscere un'applicazione più estesa al principio dello "ius soli".

Non sembra, infatti, più possibile e rispondente al contesto sociale in cui viviamo disconoscere la cittadinanza italiana ai nati in Italia almeno fino a quando non sono divenuti maggiorenni. Appare invece rispondente a principi di civiltà giuridica e sociale prevedere nuove regole che tendano a favorire l'acquisto della cittadinanza italiana da parte dei cittadini nati in Italia.

Lasciamo alle forze politiche decidere se sia più opportuno introdurre lo "ius soli" in modo secco ed automatico a chiunque nasca nel territorio italiano o se invece vada comunque richiesto il possesso di ulteriori requisiti oltre a quello della nascita sul territorio italiano*, ma acquistiamo tutti la consapevolezza che è assolutamente necessario e urgente adeguare e modificare una normativa non più attuale e che rischia di creare situazioni di profonda ingiustizia politica e sociale all'interno della nostra collettività.

* Si potrebbe pensare al possesso del permesso di soggiorno C.E. per soggiornanti di lungo periodo o ancora ad un periodo di residenza legale sul territorio nazionale di due o tre anni da parte di almeno uno dei genitori o del neonato, o ancora ad altro.



On. Khalid Chaouki

Partito Democratico

"Solo il passaggio dallo ius sanguinis allo ius soli sarà in grado di colmare quel bisogno di identità, di coesione sociale e di piena partecipazione alla comunità da parte di quei ragazzi che sono nati in Italia, frequentano le nostre scuole, si sentono pienamente italiani, ma di fatto non lo sono"

"Si tratta di dare cittadinanza ad uno stato d'animo, ad un modo di essere, ad un legame profondo con il Paese dove si nasce"

Una proposta di riforma

Oggi in Italia la cittadinanza si acquisisce per nascita da almeno un genitore italiano, per matrimonio o dopo 10 anni di residenza legale dei genitori. È il principio del cosiddetto *ius sanguinis* – il diritto di cittadinanza che deriva dal sangue – che si contrappone allo *ius soli* – il diritto del territorio – secondo cui si ha diritto di diventare cittadini dello stato in cui si nasce, indipendentemente dalla nazionalità dei genitori. La legge italiana non prevede, dunque, il riconoscimento del diritto di cittadinanza per il semplice fatto di essere nati in Italia. La condizione giuridica dei bambini di origine straniera nati in Italia è strettamente legata alla condizione dei genitori. Ma l'Italia è cambiata ed oggi è un'Italia *plurale*, meticcia, che parla molte lingue e ospita molte fedi religiose.

Ritengo che solo il passaggio dallo *ius sanguinis* allo *ius soli* sarà in grado di colmare quel bisogno di identità, di coesione sociale e di piena partecipazione alla comunità da parte di quei ragazzi – e sono molti – che sono nati in Italia, frequentano le nostre scuole, si sentono pienamente italiani, ma di fatto non lo sono.

L'introduzione dello *ius soli* apporterebbe un arricchimento culturale e, ne sono fermamente convinto, anche economico all'Italia, rappresentando anche un segnale di reale integrazione.

La presenza, via via sempre più stabile di cittadini di altri Paesi sul territorio italiano pone al nostro sistema politico sfide sempre più urgenti da affrontare. La questione centrale dei diritti fondamentali, umani, civili e politici non può e non deve esser mai considerata *fuori agenda* nella discussione politica.

L'esigenza di base è quella della piena integrazione sociale dei cittadini stranieri che scelgono di vivere e lavorare sul territorio italiano, offrendo al Paese un essenziale contributo per la sua crescita, senza il quale interi settori della nostra economia si troverebbero in seria difficoltà. Lo straniero oggi è titolare di una serie di importantissimi diritti fondamentali. Tuttavia, la piena ed effettiva parità dei diritti passa solo attraverso l'acquisizione della cittadinanza.

La nostra battaglia per la riforma della

legge sulla cittadinanza per chi nasce o cresce in Italia non vuole nascondere le difficoltà sul cammino della società multietnica e nemmeno vuole sminuire l'alto valore che l'appartenenza ad una nazione giustamente deve comportare.

Si tratta di dare cittadinanza ad uno stato d'animo, ad un modo di essere, ad un legame profondo con il Paese dove si nasce. Un'aspirazione naturale a cui lo Stato deve riconoscere piena legittimità, come ci ha ripetuto più volte il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano.

La legge sulla cittadinanza non è una legge tra le tante: è una legge su cui si misura la cultura democratica di un Paese, di una società. Perciò mi sono fatto promotore di un intergruppo parlamentare sull'Immigrazione e politiche di convivenza che conta più di cento parlamentari di tutti gli schieramenti politici tranne la Lega.

L'intergruppo ha il compito – arduo, ma al tempo stesso affascinante – di mettere intorno ad un tavolo i deputati per discutere – senza preconcetti – della riforma della legge sulla cittadinanza.

Noi, come Partito Democratico, non vogliamo uno *ius soli* all'americana. Prevediamo, bensì, uno *ius soli* cosiddetto *temperato*, cioè la cittadinanza italiana per i bambini che nascono in Italia da genitori che già vivono in Italia da 5 anni. Questo, a nostra parere, è un lasso di tempo giusto per un radicamento sul nostro territorio e dunque è giusto che il bambino, automaticamente, alla nascita acquisti la cittadinanza.

Non possiamo continuare a fingere di fronte a un'Italia cambiata che sancisce di fatto una discriminazione per una fetta importante di minori e bambini.

Il vantaggio principale del riconoscimento dello *ius soli* sarebbe quello di far crescere degli italiani a tutti gli effetti, se rimaniamo indietro si corre il rischio di avere una generazione di giovani rancorosi e, in qualche modo, rinnegati dalla propria madre patria, che è l'Italia. Alla base di una nuova legge sulla cittadinanza c'è quindi un'idea di coesione sociale, di costruzione di un'identità italiana più forte, inclusiva dei nuovi italiani, che è fondamentale per il futuro dell'Italia.

IN LIBRERIA



Pompei D.
Le parole dell'immigrazione
Maggioli Editore, 2013



**Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro,
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**
Indici di integrazione degli immigrati in Italia - IX Rapporto
2013



Colombo E., Domaneschi L., Marchetti C.
Una nuova generazione di italiani. L'idea di cittadinanza tra i giovani figli di immigrati
Franco Angeli, 2009

APPUNTAMENTI

10 ottobre 2013
ore 9.30 - 12.30

Presentazione del Terzo Rapporto sull'Economia dell'Immigrazione, 2013

Presso l'Università degli Studi di Milano
Dipartimento di Economia
Sala Lauree, Via Conservatorio 7

Nonostante l'evidenza dei numeri, il nostro paese fatica ancora a riconoscere il contributo economico e sociale degli immigrati.

Il dibattito pubblico e quello politico sono ancora caratterizzati da «luoghi comuni» che approssiano in modo astratto la tematica dell'immigrazione, riconducendola principalmente agli aspetti connessi ai temi della legalità e della sicurezza delle persone.

Il *rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione*, che ha il compito di rinnovare l'analisi del fenomeno migratorio, consente una lettura precisa e disaggregata dell'evoluzione della situazione economica di questa parte della nostra società.

L'immigrazione non è né una minaccia né una semplice risorsa da sfruttare. È un processo che può offrire grandi opportunità per la nostra società così come per l'economia.

PROGRAMMA

On. Cécile Kyenge
Ministro dell'Integrazione

Presentazione di Natale Forlani,
Direttore Generale Immigrazione

Presentazione del Rapporto sull'economia dell'immigrazione.

Tra percorsi migratori e comportamento economico

Fondazione Leone Moressa

Elementi di trasformazione della politica migratoria italiana di fronte alla crisi

Josè Oropeza, OIM

La spesa pubblica per gli immigrati,
Andrea Stuppini - Regione Emilia Romagna

Il valore internazionale delle rimesse

Basilio Toth, Ufficio Finanziario Ministero degli Esteri

Welfare e immigrazione tra passato e futuro

Antonio Petracca e Martina Marzorati, ACLI Milano

Gli stranieri nel sistema della formazione professionale in Italia

Maddalena Colombo, Cirmib Brescia e Università Cattolica del Sacro Cuore
Mariagrazia Santagati, Università Cattolica del Sacro Cuore

Modera Francesca Padula

L'economia dell'immigrazione

Studi e riflessioni sulla dimensione economica degli stranieri in Italia



Anno 2 - Luglio 2013 - **Numero 3**

Direttore responsabile: Renato Mason

Editore: Fondazione Leone Moressa

Redazione: Fondazione Leone Moressa

Direzione, redazione, amministrazione:

Mestre, Via Torre Belfredo 81/e

tel. 041 23.86.700 fax 041 98.45.01

E-mail: rivista@fondazioneleonemoressa.org

Sito web: www.fondazioneleonemoressa.org

Facebook: Fondazione Leone Moressa

Youtube: www.youtube.com/user/FondazioneMoressa

Twitter: twitter.com/#!/FondazMoressa

Skype: Fondazione Leone Moressa