

Il percorso a ostacoli per diventare italiani dei minori stranieri

Le proposte di modifica alla legge attuale: estensione dello *ius soli*, cittadinanza ai nati all'estero che hanno studiato nel nostro Paese, riduzione dei tempi della naturalizzazione

di Mario Giro

Responsabile per le relazioni internazionali - Comunità di Sant'Egidio

La legge 91/1992 prevede la discendenza da padre o madre cittadini quale principio quasi esclusivo per l'acquisto dello status; lo *ius soli* è soltanto un'ipotesi residuale

Come è noto, la legge vigente in materia di cittadinanza (legge 5 febbraio 1992, n. 91) è incentrata quasi esclusivamente sull'acquisto di questa attraverso lo *ius sanguinis*, quindi per discendenza da padre o madre cittadini (come precisa l'articolo 1) anche quando tale rapporto sia accertato attraverso una dichiarazione giudiziale di paternità (articolo 2, comma 1) oppure se il rapporto di filiazione è determinato dall'adozione di un minore straniero da parte di cittadini italiani. La forte preferenza per il principio dello *ius sanguinis* emerge anche dal successivo articolo 4 che al primo comma consente l'acquisto in forma facilitata della cittadinanza da parte dello straniero i cui genitori o ascendenti di secondo grado siano stati cittadini italiani.

La prevalenza di tale principio non trova alcun bilanciamento con il concorrente principio dello *ius soli*, confinato nella normativa attuale alle sole ipotesi - veramente residuali - previste dall'articolo 1, comma 1, lett. b), secondo cui "è cittadino per nascita chi è nato nel territorio della Repubblica, se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono", e dal comma 2 del medesimo articolo 1, secondo cui "è considerato cittadino per nascita il figlio di ignoti trovato nel territorio della Repubblica, se non venga provato il possesso di altra cittadinanza".

Per lo straniero nato in Italia è prevista, poi, al secondo comma dell'articolo 4, una specifica modalità di acquisto della cittadinanza consistente nella possibilità di diventare italiano dopo aver risieduto legalmente senza interruzioni in Italia fino al raggiungimento del diciottesimo anno di età. A tal fine, l'interessato

Minori stranieri e cittadinanza

A oggi durante la minore età non esiste possibilità di diventare cittadini neanche per gli stranieri nati in Italia

deve presentare la domanda entro un anno dal compimento della maggiore età.

A questo proposito, le norme del regolamento di esecuzione contenute all'articolo 1, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 12 ottobre 1993, n. 572 precisano che si considera residente legalmente solo lo straniero che ha soddisfatto non solo le disposizioni in materia di ingresso e soggiorno, ma anche quelle in materia di iscrizione anagrafica.

Cosa succede con la maggiore età?

Tutti quelli che, nati e vissuti in Italia, non ottengono la cittadinanza neppure al 18° anno di età, possono solo farne domanda secondo i criteri previsti per la naturalizzazione all'articolo 9, primo comma, lett. a), della legge 91/1992.

In sintesi i limiti dell'attuale normativa soprattutto in relazione ai minori stranieri sono evidenti:

- a.** fatte salve ipotesi marginali, non è possibile acquistare la cittadinanza per nascita, espressione tipica del principio dello *ius soli*;
- b.** non esiste alcuna possibilità di acquisto della cittadinanza durante la minore età, né per chi sia nato in Italia né per chi vi sia arrivato anche in età precocissima e prescolare; tutti i processi di inserimento sociale e scolarizzazione, tanto significativi nella formazione della personalità e nella costruzione dell'identità personale del minore, non hanno alcun rilievo al fine dell'acquisizione dello *status*;
- c.** esiste sì la possibilità di acquisto della cittadinanza al compimento del 18° anno di età, ma essa, oltre ad essere limitata a coloro che sono nati in Italia, è subordinata a condizioni restrittive.

Il difficile percorso della naturalizzazione

Per completare il quadro attuale va solo aggiunto che la naturalizzazione degli adulti stranieri, cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea, che non siano nati in Italia è disciplinata dall'articolo 9 lett. f) secondo il quale può essere concessa la cittadinanza italiana "allo straniero che risieda legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica".

Si tratta di un periodo doppio rispetto a quello previsto dalla precedente normativa, la legge 555/1912. La differenza tra cittadini comunitari ed extra (quattro anni per i primi, dieci per i secondi) rappresenta una diversità di trattamento difficilmente comprensibile e poco ragionevole, a fronte di percorsi e progetti migratori in buona parte simili, soprattutto alla luce dell'ingresso dei nuovi paesi comunitari.

Le condizioni di legge, già di per sé fortemente restrittive

Normazione secondaria e prassi attuative allungano i tempi effettivamente necessari agli stranieri per essere naturalizzati

e al limite della soglia massima indicata dall'articolo 6 della Convenzione europea sulla cittadinanza del Consiglio d'Europa del 6 novembre 1997, sottoscritta a suo tempo ma non ancora ratificata dall'Italia, sono rese ulteriormente selettive dalla normazione secondaria e dalle prassi applicative in quanto:

- il periodo effettivo è in realtà ben superiore e di fatto raggiunge i 13 -14 anni, quando si consideri che i termini di conclusione del procedimento amministrativo normativamente previsti sono pari a 24 mesi;
- la durata del periodo necessario è ulteriormente allungata dal requisito della residenza regolare e non del semplice soggiorno, con la conseguenza che non vengono conteggiati i periodi in cui lo straniero non aveva eletto residenza, il più delle volte perché sprovvisto di un regolare contratto di locazione;
- la selezione è effettuata prevalentemente sulla base della partecipazione dello straniero alla vita economica e sociale del Paese, desumibile anche dalla sua condizione lavorativa e reddituale.

Un confronto con gli altri Paesi europei

Nel rapporto tra popolazione straniera regolarmente presente e numero di cittadinanze attribuite, l'Italia si colloca agli ultimi posti in Europa e in questo modo si priva di uno strumento prezioso delle politiche di integrazione a cui tanti Paesi fanno ampiamente ricorso da decenni, assicurandosi così il duplice obiettivo di rafforzare il senso di appartenenza della popolazione immigrata al Paese di inserimento e di diminuire costantemente e gradualmente il numero di immigrati presenti sul territorio nazionale con lo status di cittadini stranieri. Secondo i dati del ministero dell'Interno, nel 2008 l'Italia ha concesso 39.484 nuove cittadinanze a fronte di una popolazione straniera regolarmente residente nel Paese al 31 dicembre 2008 pari a 3.891.295 unità, secondo il Bilancio demografico Istat, con un rapporto quindi di poco superiore all'1 per mille, mentre tutti gli altri Paesi europei citati si attestano su un rapporto compreso tra il 2 ed il 4 per mille.



Minori stranieri e cittadinanza

Le ipotesi di soluzione: la prima è far diventare cittadini i minori nati in Italia da genitori con presenza regolare nel nostro Paese

Per quanto detto, risulta necessaria una profonda modifica della normativa in materia di cittadinanza, in modo da dare una risposta più coerente e adeguata alla domanda di integrazione e stabilità che la presenza degli immigrati esprime, soprattutto a partire dalla realtà dei minori immigrati.

Due proposte di riforma: l'estensione dello *ius soli*...

Per tali ragioni sono consigliabili due proposte di modifica della normativa rivolte ai minori stranieri, sia a quelli che nascono in Italia sia a quelli che si formano nel nostro Paese, dove arrivano dopo la nascita, ma in cui trascorrono un periodo significativo di formazione della propria personalità.

La prima prevede l'acquisto automatico della cittadinanza all'atto della nascita per il minore nato nel territorio della Repubblica, se il genitore dà prova di essere regolarmente presente in Italia da almeno due anni ed è titolare del permesso di soggiorno previsto dall'articolo 6 comma 1 o dall'articolo 30 del D.Lgs 286/1998 (Testo unico sull'immigrazione), quindi per ragioni di lavoro o di famiglia.

In questo caso si coniugano due requisiti: la nascita sul suolo italiano e la presenza regolare del genitore cui il minore sia affidato. La durata di due anni risponde a diversi criteri. In primo luogo, rispetta la finalità prioritaria dell'attribuzione della cittadinanza come forma di tutela e protezione dei diritti del minore; se il requisito della presenza regolare in Italia del genitore diviene eccessivamente selettivo, con una soglia di anni richiesti molto alta, lo stesso principio dello *ius soli* viene di fatto vanificato e il requisito richiesto al genitore diviene prevalente sul diritto del minore (basti pensare per altro alla condizione dei genitori cittadini di Paesi comunitari per i quali l'acquisto della cittadinanza può avvenire già attualmente, attraverso la naturalizzazione, dopo solo quattro anni).

Essa assicura inoltre un accesso diffuso, ma comunque graduale, alla cittadinanza per i minori nati in Italia, con un'obiettivo estensione dei diritti e delle tutele loro riconosciute in maniera rispondente alla composizione della popolazione straniera nel Paese. La regolarità delle presenze sul nostro territorio si è andata accrescendo negli ultimi anni, ma non ha alle spalle una storia lunga quale quella di altri Paesi europei, come Francia, Germania o Gran Bretagna, nei quali la successione di più generazioni immigrate si è ormai realizzata da tempo (è possibile ipotizzare, con qualche inevitabile approssimazione, che prevedere la presenza regolare da almeno due anni comporti attualmente l'esclusione dall'acquisto automatico della cittadinanza alla nascita di almeno un terzo del complesso dei nati stranieri nel Paese).

Seconda ipotesi: concedere lo status anche allo straniero nato all'estero che ha completato almeno un ciclo scolastico in Italia

Infine, il requisito dei due anni corrisponde alla durata del permesso di soggiorno per motivi di lavoro a tempo indeterminato, indice di una presenza che anche il legislatore considera stabile.

Peraltro tale proposta ha una sua forza e ragionevolezza proprio se si considera la storia di emigrazione del Paese: molti italiani emigrati sono divenuti cittadini di Paesi quali gli Stati Uniti, l'Argentina, il Brasile, il Canada o l'Australia che nelle loro normative hanno fatto applicazione del principio dello *ius soli* in forma pura, senza richiedere alcun concorrente requisito in relazione alla regolare presenza del genitore, così attuando nei confronti dei nati sul loro territorio la forma di tutela più ampia e incondizionata.

È evidente che proposte più selettive, incentrate su requisiti troppo esigenti riguardo alla posizione del genitore, rischiano di vanificare la portata innovativa della riforma e di introdurre differenze tra minori che hanno percorsi di inserimento del tutto identici. Risulta per questo motivo inadeguata l'idea di condizionare l'attribuzione della cittadinanza alla permanenza regolare nel Paese per periodi individuati dalla normativa nazionale e comunitaria come di lunga durata (attualmente corrispondenti a cinque anni), a maggior ragione se non si limitano a richiedere la permanenza regolare, ma la titolarità della carta di soggiorno, perché in questo caso al precedente periodo va cumulato anche quello, non breve, impiegato dall'amministrazione per il rilascio del titolo.

Altrettanto inadeguato sembra il suggerimento, mutuato da altri sistemi europei, di incentrarsi sul principio del *doppio ius soli*: l'attribuzione della cittadinanza alla nascita a chi sia figlio di genitore straniero nato sul territorio nazionale ha avuto una sua efficacia e diffusione nei Paesi europei che hanno una significativa sequenza di generazioni immigrate, anche in ragione del loro passato coloniale (in Francia è attualmente prevista all'art.19.3 del *Code Civil*, in Spagna è prevista al Titolo del Libro Primo del codice); in Italia una proposta del genere escluderebbe la gran parte dei nati nel Paese nei prossimi anni in quanto non ancora di terza generazione.

... e la concessione dello status a chi studia nel nostro Paese

Una seconda proposta prende invece in considerazione la realtà dei minori che non nascono in Italia, ma vi arrivano in un momento successivo: l'attribuzione della cittadinanza è prevista nel caso di minore figlio di genitore straniero quando fornisce prova della presenza in Italia da almeno sei anni, della partecipazione a un ciclo scolastico o di formazione professionale, unitamente alla conoscenza della lingua e della cultura italiana.

Tale proposta valorizza gli elementi centrali della formazione

Minori stranieri e cittadinanza

Si propone anche di ridurre da dieci a cinque anni il periodo richiesto per naturalizzare un immigrato

della persona e dell'identità individuale: un periodo di sei anni, assieme ad alcuni elementi di qualità costituiti dalla partecipazione allo studio e dalla conoscenza della cultura e della lingua, costituiscono indici significativi della stabilità del progetto migratorio del minore. Può anche assolvere ad un'altra funzione: assicurare l'attribuzione della cittadinanza durante la minore età a quanti, pur nati in Italia, non abbiano potuto ottenerla alla nascita per difetto del requisito da parte del genitore.

Ridurre il periodo necessario per la naturalizzazione

Un'altra proposta riguarda invece gli adulti, ed è finalizzata a modificare i requisiti richiesti nel caso di naturalizzazione.

Si propone innanzitutto una ragionevole riduzione della durata del periodo richiesto, da dieci a cinque anni, più equilibrata in relazione ai quattro anni richiesti ai cittadini comunitari, comunque non inferiore alla durata richiesta dalla precedente normativa. In secondo luogo, parrebbe opportuno modificare l'attuale requisito della ininterrotta residenza anagrafica in quello, più realistico e ugualmente qualificante, della presenza abituale e continua, non pregiudicata da assenze o interruzioni anagrafiche inferiori a un anno - come accade in molte altre normative europee per evitare condizioni immotivatamente coercitive. Infine parrebbe più corretto introdurre una predeterminazione legale del livello di reddito considerato sufficiente, ragguagliata all'importo dell'assegno sociale.

Anche nei limiti dell'attuale normativa, esistono spazi di miglioramento nell'attuazione della legge che è importante non trascurare. Sono infatti possibili azioni finalizzate a:

- diminuire i tempi ancora troppo lunghi del procedimento amministrativo;
- affermare, in via interpretativa, un principio di equivalenza tra la presenza regolare nel Paese e la residenza, conteggiando così anche i periodi in cui al rilascio del permesso di soggiorno non ha fatto seguito l'elezione della residenza;
- includere tra le fonti di reddito ammissibili ogni prestazione lecita, comprese quelle di natura assistenziale o previdenziale e a prescindere dal criterio del reddito fiscalmente imponibile. Le direttive ministeriali potrebbero già da ora indicare la misura del reddito annuale sufficiente per la valutazione positiva della domanda di naturalizzazione nello stesso importo previsto per l'assegno sociale, fornendo in questo modo elementi di certezza ed equiparando il requisito alla stessa misura richiesta per l'accoglimento della domanda di ricongiungimento familiare nel caso di singolo richiedente.