

Relazione introduttiva alla proposta di legge di modifica della L. 5 febbraio 1992 n. 91 “Nuove norme sulla cittadinanza”.

Lo scopo di questa proposta di legge è portare al centro dell'attenzione il tema della cittadinanza, quale elemento di primaria importanza nello Stato democratico: il tratto fondamentale della democrazia è infatti il suo carattere inclusivo, tendente a far sì che le persone possano godere pienamente di tutti i diritti fondamentali, tra i quali la cittadinanza si pone come aspetto decisivo.

Attualmente vivono in Italia circa 5 milioni di persone di origine straniera. Molti di loro sono bambini e ragazzi nati o cresciuti nel nostro Paese, che tuttavia possono accedere alla cittadinanza con modalità quanto mai ristrette e dopo un lungo percorso burocratico. Le conseguenze di tale situazione sono disuguaglianze ed ingiustizie che, impedendo una piena integrazione, disattendono il dettato costituzionale che all'articolo 3 stabilisce il fondamentale principio di uguaglianza, ed impegna al contempo lo Stato a rimuovere gli ostacoli che ne impediscono il suo raggiungimento.

La distribuzione demografica della popolazione straniera evidenzia una concentrazione nelle fasce di età più giovani: ha meno di 18 anni il 22% dei cittadini stranieri residenti (contro il 16,9% dell'intera popolazione); ha una età compresa tra 18 e 39 anni il 47% dei cittadini stranieri mentre gli ultraquarantenni stranieri sono solo il 30,7%, e solo il 2,3% ha una età superiore ai 65 anni. I cittadini stranieri contribuiscono dunque in maniera determinante allo sviluppo dell'economia italiana e alla sostenibilità del sistema di welfare in misura maggiore di quanto comunemente si pensi.

La stabilizzazione delle migrazioni è resa evidente dalla crescita costante delle nascite in Italia di bambini con uno o entrambi i genitori stranieri. I 21.816 bambini con almeno un genitore straniero nati in Italia nel 1999, sono diventati 72.472 nel 2008 (77.109 nel 2009 secondo gli ultimi dati diffusi dall'ISTAT).

Al 1 gennaio 2010 i cittadini stranieri residenti nati in Italia sono ormai 572.720, il 13,5% del totale dei residenti stranieri. Molti di loro non hanno mai conosciuto il paese di origine dei genitori; hanno forme e stili di vita del tutto simili ai coetanei italiani, sono a tutti gli effetti parte integrante della nostra società ma non hanno acquisito la cittadinanza italiana alla nascita in quanto non previsto dalla legislazione vigente.

Il testo fondamentale che regola le modalità di acquisizione della cittadinanza è la legge 5 febbraio 1992 n. 91; il quadro normativo è completato dal Decreto del Presidente della Repubblica 12 ottobre 1993, n.572 e dal Decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n.362, che regolamentano le norme attuative dei principi generali normativi.

La L.92/91, che si basa sul principio dello ‘ius sanguinis’, prevede in estrema sintesi tre modalità per l’accesso alla cittadinanza per coloro che sono di origine straniera: per nascita, per naturalizzazione e per matrimonio. In relazione alla prima ipotesi è cittadino per nascita chi è nato da cittadini italiani; se i genitori stranieri sono diventati cittadini italiani, anche il figlio minore convivente diventa cittadino italiano. In base allo stesso principio dello ‘ius sanguinis’, se il minore è nato in Italia ma i genitori non sono cittadini italiani, il figlio non acquista la cittadinanza italiana, e può diventare cittadino italiano solamente dopo il compimento del 18° anno di età e con la dimostrazione di avere risieduto regolarmente ed ininterrottamente sino al compimento della maggior età.

Se sposa un/a cittadino/a italiano/a, lo straniero acquista la cittadinanza, così come previsto dalle modifiche apportate dalla L.94/09, dopo una residenza di due anni.

Per quanto concerne la naturalizzazione, la cittadinanza può essere concessa dopo 10 anni di residenza ininterrotta sul territorio nazionale.

Le conseguenze di una simile normativa sono che il livello di acquisizione della cittadinanza italiana è molto inferiore alla media europea.

Il rapporto Eurostat sulla cittadinanza, pubblicato nel giugno 2011, evidenzia come nell’Europa dei 27 l’acquisizione della cittadinanza sia in aumento: nel 2009 sono state 776.000 le persone che hanno acquisito la cittadinanza negli Stati membri, contro le 699.000 del 2008. Il contributo più alto a questo aumento è stato fornito dal Regno Unito; la maggior parte dei nuovi cittadini è al di sotto dei 30 anni. Confrontando il numero di cittadinanze assegnate con il numero dei residenti stranieri dei vari paesi, le percentuali più alte sono state raggiunte in Portogallo (5,8 cittadinanze ogni 100 stranieri), Svezia (5,3) e Regno Unito (4,5). La media europea è del 2,4, ma l’Italia è al di sotto con solo l’1,5. Per quanto riguarda invece il rapporto con la popolazione dei diversi Stati membri dell’Unione, mentre la media europea è di 2,4 cittadinanze ogni mille abitanti, per l’Italia il rapporto è di 1 a mille.

Al primo gennaio 2010 risultavano infatti residenti in Italia 4.235.059 cittadini stranieri, di cui 932.675 minori e 572.720 nati in Italia. 673.592 gli alunni e studenti di cittadinanza non italiana iscritti nell’anno scolastico 2009/2010. Le acquisizioni di cittadinanza registrate nel 2009 ammontano a 59.369, mentre sono circa 173.000 nel triennio 2007/2009.

La proposta di modifica dell’attuale normativa si ispira ad analoghe proposte presentate in precedenza in sede parlamentare (in particolare alla c.d. “Proposta di legge Bressa”), frutto di un lungo e partecipato percorso anche da parte della rete associativa impegnata nella tematica delle migrazioni, e si basa sui seguenti principi essenziali:

- Facilitare ed incrementare l'acquisizione della cittadinanza, quale strumento essenziale di una effettiva integrazione nella società, presupposto per la fruizione piena di tutti i diritti;
- l'acquisizione della cittadinanza non può costituire una sorta di privilegio da elargire discrezionalmente e a seguito di un tortuoso percorso burocratico, ma deve essere il naturale coronamento della legittima aspirazione del richiedente, a seguito di un soggiorno legale sul territorio di durata ragionevole;
- l'inclusione piena di persone nella fruizione di diritti e nell'adempimento di doveri comporta anche per lo Stato innegabili vantaggi;
- il principio dello 'ius soli' deve rivestire un ruolo di primario rilievo, da aggiungersi ai principi già previsti nella normativa vigente;
- il percorso giuridico verso la cittadinanza deve essere concepito come diritto soggettivo all'acquisizione e non come interesse legittimo: in tal modo si determinano conseguenze anche in tema di tutela giurisdizionale, con la competenza dell'Autorità giudiziaria ordinaria.
- La previsione di ampie possibilità di acquisizione della cittadinanza per i minori presenti sul territorio si pone come elemento determinante delle modifiche proposte, che intendono disporre altresì una generale semplificazione dei requisiti e delle procedure per il suo ottenimento.

Venendo più in specifico rispetto alle modifiche proposte si rileva in particolare:

Nell'art 1 sono previste le modifiche che riguardano coloro che nascono sul territorio italiano. Il principio dello 'ius soli' viene collegato al requisito di legalità del soggiorno della durata di almeno un anno da parte di uno dei genitori, prescindendo dalla formale residenza, in quanto implicazioni di carattere burocratico derivanti dalla normativa anagrafica si rivelano nella pratica un ostacolo spesso insormontabile, mentre nulla assicurano in tema di maggior o minore integrazione.

Si ritiene inoltre che a chi nasce in Italia da genitore a sua volta nato in Italia debba applicarsi lo 'ius soli' senza alcun requisito aggiuntivo, perché si tratta di una situazione che indica di per sé l'esistenza di un rapporto inscindibile con il territorio. Inoltre, con tale disposizione si potrebbero finalmente risolvere casi di intollerabile emarginazione subita da molti soggetti (ad esempio di etnia Rom), di seconda o addirittura terza generazione, da sempre presenti sul territorio e privi di qualsiasi titolo di soggiorno.

L'art.2 riguarda la posizione dei minori e, come esplicitato nei principi introduttivi, prevede ampie modalità di acquisizione della cittadinanza, in base alla convinzione che questa categoria di soggetti

debba essere fortemente tutelata, trovandosi in una condizione assai delicata e rivestendo un ruolo decisivo nell'assetto della società civile. In particolare, è prevista la possibilità di acquisizione della cittadinanza, su istanza del genitore, del minore che abbia frequentato un corso di istruzione primaria o secondaria o un percorso di istruzione o formazione professionale.

L'art.3 riguarda la particolare situazione del matrimonio e dell'adozione di maggiorenne: per il matrimonio si ritorna alla formulazione anteriore alle modifiche introdotte dalla L.94/2009, ripristinando il termine dei sei mesi di residenza dopo lo sposalizio quale spazio temporale per poter richiedere la cittadinanza.

L'art.4 propone una nuova modalità di acquisto della cittadinanza: il percorso per il suo ottenimento viene infatti concepito come diritto soggettivo e non più come interesse legittimo, con specifica delega al Sindaco territorialmente competente di proporre al Presidente della Repubblica la relativa istanza, ancorandola così ad un principio di territorialità, ed impegnando i vertici delle istituzioni più vicine ai cittadini. Per l'ottenimento devono sussistere determinati requisiti, che variano a seconda della diverse situazioni giuridiche, con particolari previsioni per coloro che risiedono da almeno cinque anni e godono del reddito richiesto dalla normativa in vigore per il permesso di lungo soggiorno CE; per il cittadino dell'Unione Europea (tre anni di residenza) e per coloro che hanno ottenuto la protezione internazionale nelle forme dell'asilo e della protezione sussidiaria, oltre che per coloro che hanno lo status di apolide. Per queste ultime categorie si fa riferimento al requisito di durata del soggiorno prescindendo dalla formale residenza e dal reddito, poiché si tratta di situazioni particolari che riguardano soggetti vulnerabili e dunque bisognosi di ampia tutela.

Per accedere alla cittadinanza è comunque necessario che non esistano i motivi preclusivi previsti dall'art. 6 con una formulazione semplificata rispetto alla normativa attuale, e con particolare riferimento alla entità della condanna riportata in concreto e non in relazione ad una astratta previsione normativa di pena, che spesso nella prassi ha costituito ostacolo applicativo in relazione a fatti di lieve disvalore sociale.

L'art. 8 riguarda infine il riordino e l'accorpamento in un unico regolamento delle disposizioni di natura regolamentare in materia di cittadinanza, prevedendo in particolare la disciplina dei procedimenti amministrativi per l'acquisto della cittadinanza. A tal proposito si rileva che, a fronte della lunghezza dei tempi attuali, intollerabili in un sistema equo, viene esplicitamente indicato il termine massimo improrogabile di ventiquattro mesi: in caso di superamento di questo termine, l'istanza deve considerarsi accolta.

Infine, per quanto riguarda la copertura degli oneri finanziari derivanti dall'approvazione della legge, si ritiene utile indicare alcuni capitoli del bilancio dello Stato dai quali è possibile ricavare le risorse necessarie.

In primo luogo, in sede di approvazione della Legge Finanziaria, sarebbe auspicabile utilizzare una quota annuale di risorse non inferiore al 10% delle somme destinate nell'anno finanziario di competenza alle spese militari, prevedendo per queste ultime una riduzione almeno corrispondente. Si ritiene poi necessaria e possibile la destinazione di una quota annuale di risorse non inferiore al 20% delle somme destinate alla detenzione e all'espulsione coatta dei cittadini immigrati, anche in considerazione di quanto disposto dalla Direttiva Rimpatri, prevedendo per queste ultime una riduzione almeno corrispondente. Sarebbe altresì auspicabile lo storno delle risorse destinate al finanziamento dei programmi e degli accordi internazionali sui respingimenti, i rimpatri e il controllo delle frontiere e al finanziamento della costruzione e gestione di centri di detenzione nei Paesi del Nord Africa, dell'Est Europa e del Medio Oriente. Infine si ritiene utile la destinazione di una quota annuale di risorse pari al 10% delle multe comminate nei casi di atti di razzismo nello sport.