

RIFORMARE LA LEGGE SULLA CITTADINANZA ATTRAVERSO E OLTRE LO *IUS SCHOLAE*

Appunti sul testo adottato dalla Commissione affari costituzionali

DALLA
**PARTE
GIUSTA
STORIA**
DELLA
Rete per la Riforma della Cittadinanza

Introduzione. La ripresa dell'iter di riforma, un segnale indubbiamente positivo

L'adozione, da parte della Commissione affari costituzionali, del testo base elaborato dall'on. Giuseppe Brescia è una notizia positiva. Due, in particolare, sono le circostanze che testimoniano in tal senso. L'iniziativa del Presidente e il successivo voto favorevole della Commissione interrompono una fase di stallo e consentono di guardare con fiducia ai lavori in corso. La fine della legislatura incombe ma siamo convinti che, prima del prossimo anno, il Parlamento potrà condurre in porto la riforma di questo fondamentale istituto. In seconda battuta, la ripresa del percorso di analisi del testo ha contribuito al rilancio del dibattito pubblico intorno al tema della cittadinanza. È dal nostro punto di vista è fondamentale che il percorso parlamentare sia seguito e sostenuto dalle iniziative della società civile e da un'ampia e qualificata discussione nel paese.

Riteniamo che l'approvazione di una nuova legge sia una necessità non più rinviabile. Dal 5 febbraio 1992, giorno di approvazione della legge sulla cittadinanza, ci separano trent'anni. In questi tre lunghi decenni l'Italia è cambiata radicalmente. Nel 1992 erano residenti in Italia poco più di trecentomila cittadini stranieri. Oggi sono più di cinque milioni. I luoghi di lavoro e di formazione, lo sport e gli spazi di socialità, le organizzazioni solidali e i sindacati sono caratterizzati dalla partecipazione strutturale e qualificante di persone che, a vario titolo, hanno un *background migratorio* nella biografia personale o familiare.

Anche al di là della dimensione quantitativa, le persone che vivono stabilmente in Italia e che sono prive della cittadinanza italiana contribuiscono, in maniera crescente, a rendere la società italiana più ricca, dinamica, molteplice. Non c'è alcuna dimensione della vita pubblica che non sia attraversata dalle trasformazioni determinate dalla mobilità delle persone attraverso i confini.

Nei confronti dello *ius scholae* proponiamo una riflessione articolata su due livelli: 1) ci interroghiamo sulla portata di questa previsione, 2) richiamano brevemente quali ulteriori modalità di riconoscimento della cittadinanza dovrebbero essere introdotte o riformate. Se, infatti, è indispensabile e urgente l'approvazione di una nuova legge, riteniamo che sia altrettanto importante riflettere, in maniera ampia e partecipata, sul suo contenuto specifico.

1. Ius scholae: un principio da sostenere e ampliare

La previsione del riconoscimento della cittadinanza in relazione alla frequenza per cinque anni di uno o più cicli scolastici è, dal nostro punto di vista, da salutare con molta positività. Nel testo base adottato dalla Commissione ci sono, infatti, numerosi elementi interessanti. L'apertura di questa possibilità anche per chi, pur non nascendo in Italia, arriva prima dei 12 anni è una scelta condivisibile, alla luce dell'assenza, nello scenario attuale, di forme di riconoscimento della cittadinanza per chi è figlio di genitori non italiani, è nato in un altro paese e si è trasferito in Italia nei primi anni di vita. Inoltre, si condivide l'idea di non vincolare l'ottenimento della cittadinanza all'esito positivo del percorso scolastico ma di legare il riconoscimento della stessa alla mera frequenza. In aggiunta, è condivisibile l'idea di non sottoporre le e i giovani a un esame che certifichi il livello di conoscenza. Sarebbe ingiusto discriminare chi, a vario titolo, incontra ostacoli nel suo percorso di formazione e configurerebbe un complessivo travisamento del ruolo degli insegnanti che si troverebbero a decidere sul riconoscimento di un diritto così determinante. In aggiunta, è indispensabile tenere presente che gli studenti con *background migratorio*, alla luce dei dati forniti dal MIUR, sono maggiormente esposti a fenomeni come il ritardo e l'abbandono scolastico: sarebbe un'ingiusta punizione proprio nei confronti di chi avrebbe bisogno di sostegno e inclusione.

Inoltre, è indubbiamente condivisibile la possibilità per la quale, in caso di mancata dichiarazione resa dai genitori entro la minore età, il e la neo maggiorenne possa provvedere autonomamente dopo il compimento dei 18 anni.

Dal punto di vista degli aspetti migliorabili, riteniamo che il riferimento alla residenza legale debba riferirsi alla sua disciplina codicistica e non alla dimensione anagrafica. Molte persone, infatti, pur soggiornando

regolarmente in Italia sono prive dell'iscrizione anagrafica, spesso in ragione degli ostacoli, di fatto e di diritto, che ritardano o impediscono il suo conseguimento. Non appare equo che i e le minori debbano essere penalizzati in ragione della difficoltà della registrazione della dichiarazione di residenza.

In aggiunta, all'interno del testo base è specificato che la dichiarazione deve essere resa da entrambi i genitori legalmente residenti. Appare preferibile che tale dichiarazione possa essere prodotta anche soltanto da uno dei genitori legalmente residente. Inoltre, sarebbe auspicabile che sia individuata una modalità con la quale anche chi è figlio di genitori non legalmente residenti - si pensi alla condizione di chi, perdendo il lavoro, finisca in condizione di *irregolarità* - possa conseguire la cittadinanza italiana.

Riteniamo inoltre indispensabile che nel testo sia configurata una disciplina transitoria, che consenta l'acquisto della cittadinanza da parte delle persone che hanno maturato, prima dell'entrata in vigore della legge, i requisiti descritti. In aggiunta, è auspicabile che, per chi fa ingresso nel paese dopo i 12 anni e prima del compimento dei 18, sia configurato un meccanismo di riconoscimento della cittadinanza specifico, in modo che il confine costituito dal compimento dei 12 anni non sia escludente in senso assoluto.

2. Altre modalità di acquisto: ius soli, residenza continuativa, matrimonio

La proposta adottata dalla Commissione non contempla forme di riconoscimento della cittadinanza iure soli. È dal nostro punto di vista un gap da superare: riteniamo che, accanto allo *ius scholae*, sia politicamente e giuridicamente opportuno prevedere forme di riconoscimento automatiche con la nascita. È quindi necessario prevedere che sia cittadino italiano chi, figlio di genitori stranieri, nasce nel territorio della Repubblica, e che a tal fine sia sufficiente una pregressa anzianità del soggiorno dei genitori non particolarmente onerosa. Inoltre, è opportuno prevedere che lo sia anche chi nasce nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno sia nato in Italia, senza ulteriori requisiti inerenti alla regolarità o anzianità del soggiorno. Questa seconda ipotesi consentirebbe l'emersione dalla marginalità per molti cittadini stranieri - ad esempio di origine rom - privi di cittadinanza (e a volte di titolo di soggiorno) nonostante siano nei fatti *italiani* anche da tre generazioni.

È, in aggiunta, necessario ridisegnare l'istituto dell'acquisto della cittadinanza in ragione della stabile residenza in Italia - la cd. naturalizzazione. Attualmente la cd. naturalizzazione ha natura premiale: viene certificato, attraverso discutibili criteri, escludenti e classisti, il presunto buon esito del percorso di inclusione intrapreso dal cittadino straniero. È indispensabile ribaltare la logica: è necessario prevedere criteri significativamente più accessibili in quanto l'acquisizione della cittadinanza più che un premio deve essere intesa come un incentivo per favorire l'inclusione socio-lavorativa e la partecipazione alla vita politica e sociale.

Attualmente il tempo ordinario di residenza legale per tale riconoscimento è, per gli stranieri non comunitari, di dieci anni, ai quali va aggiunto un iter lungo e largamente incerto. È una tempistica assolutamente incongrua: deve essere significativamente ridotta. Anche il requisito della residenza continuativa, intesa nella dimensione anagrafica, è escludente: punisce chi, spesso senza alcuna colpa, non ha continuità nell'iscrizione anagrafica.

Il conseguimento della cittadinanza italiana per residenza continuativa può essere rappresentato, allo stato attuale, come una lunghissima e iniqua corsa ad ostacoli. La pubblica amministrazione ha allo stato attuale ampio potere discrezionale. La qualità delle procedure è un fondamentale indicatore della qualità della democrazia: in quest'ottica la riforma della cittadinanza non può che definire procedure significativamente più democratiche di quelle attualmente in vigore. È necessario fare in modo che il percorso giuridico verso la cittadinanza sia concepito, per tutte le ipotesi, come un diritto soggettivo e non un interesse legittimo, con tutte le garanzie ad esso associate.

È necessario introdurre il criterio del silenzio-assenso per fare in modo che l'eventuale mancata risposta della pubblica amministrazione determini l'esito positivo della domanda. Tale disposizione può indubbiamente prevenire l'inerzia della pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda il costo della presentazione della domanda - innalzato a 250 euro dalla legge 132/18 -, anch'esso nei fatti determina una selezione in ragione delle disponibilità economiche del potenziale cittadino italiano. Si ritiene utile ridurre considerevolmente tale previsione.

Sempre dal punto di vista delle procedure, apprezziamo il contenuto dell'art. 23-bis proposto dal testo adottato dalla Commissione: è indispensabile che il successivo compimento della maggiore età non precluda la trasmissione della cittadinanza al figlio che era minorenni al momento della presentazione della domanda da parte del genitore.

Per quanto riguarda la disciplina dell'acquisto della cittadinanza per matrimonio, è utile che le modalità ritornino quelle precedenti alle modifiche intervenute negli ultimi anni e che anche questa procedura sia qualificata come diritto soggettivo.

3. Sanare una frattura lunga trent'anni

L'attuale fase politica è segnata da equilibri incerti e da una corsa contro il tempo in vista della fine della legislatura. Allo stesso tempo, la riforma di questo istituto è una priorità non più rinviabile per milioni di persone che vivono in Italia. Insieme al presente e al futuro delle persone con background migratorio è in gioco la qualità complessiva del nostro paesaggio giuridico, sociale, culturale.

In moltissime occasioni, negli ultimi trent'anni, l'ipotesi di una riforma della cittadinanza è stata schiacciata dalla retorica per cui ci sarebbero costantemente altre urgenze che assorbono l'attività del legislatore. È una logica che rifiutiamo convintamente. Sarebbe intollerabile che l'iter in corso non si concluda positivamente e che ci trovassimo, all'inizio della prossima legislatura, al punto di partenza.

Il testo base è il prodotto degli attuali rapporti di forza. Auspichiamo che l'iter di analisi possa procedere spedito e che il testo, con gli adeguati miglioramenti, possa essere tempestivamente approvato. Accanto e oltre lo *ius scholae* persistono le ragioni per una riforma organica della disciplina della cittadinanza che consenta l'accesso allo status a chi nasce, cresce o vive stabilmente in Italia. Pensiamo che, dal punto di vista sociale e culturale, i tempi per l'approvazione di una nuova legge siano più che maturi. È necessario che il legislatore ne prenda atto e approvi, prima della scadenza dell'attuale legislatura, una norma significativamente diversa da quella attuale. Pensiamo che ci siano tutte le condizioni per proseguire l'iter in corso e archiviare questa strutturale ingiustizia.

Rete per la riforma della cittadinanza