

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 349

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PES, GOZI, PELUFFO, SCALFAROTTO**

Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di acquisto e di concessione della cittadinanza

*Presentata il 19 marzo 2013*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Negli ultimi decenni la crescente presenza di cittadini stranieri sul territorio italiano ha determinato il sorgere di nuovi problemi e di nuove sfide: in particolare, quella dei diritti dei minori con genitori stranieri. Come ha affermato il Presidente della Repubblica Napolitano, le seconde generazioni sono parte integrante della nostra società: si tratta di «giovani che, nati o cresciuti nel nostro Paese, rimangono troppo a lungo legalmente “stranieri”, nonostante siano, e si sentano, italiani nella loro vita quotidiana».

Non solo praticano gli stessi sport, tifano per le stesse squadre di calcio, usano lo stesso gergo e indossano indumenti simili. La ricerca sociologica ha documentato quanto chiunque può rica-

vare dall'esperienza quotidiana dei compagni di scuola dei propri figli. Al netto di differenze che riflettono la classe sociale dei genitori, i figli di immigrati nati o arrivati in Italia nei primi anni di vita presentano livelli di competenza linguistica e di riuscita scolastica non molto diversi dai loro coetanei cittadini italiani («*Stranieri in Italia. La generazione dopo*», a cura di Marzio Barbagli e Camille Schmoll, Bologna, Il Mulino, 2011, e, in particolare, il capitolo di Debora Mantovani su «*Ritardo e ripetenza scolastica fra gli studenti stranieri nella provincia di Bologna*»). Anche chi, riguardo al rendimento scolastico trae conclusioni diverse, segnala tuttavia che «i ragazzi stranieri non frenano la modernizzazione culturale. Al contrario, i

figli di immigrati, specialmente quelli giunti da poco in Italia, hanno atteggiamenti meno tradizionali dei loro coetanei italiani». Quando si chiede loro come immaginano in prospettiva la loro vita familiare e professionale, le ragazze figlie di immigrati dimostrano di avere «una visione delle donne più moderna rispetto alle coetanee italiane» (Giampiero Dalla Zuanna, Patrizia Farina, Salvatore Strozza, «Nuovi italiani. I giovani immigrati cambieranno il nostro paese?», Bologna, Il Mulino, 2009). Come scrivono gli stessi ricercatori, «i giovani figli di stranieri possono essere veramente una risorsa immensa per l'Italia. La loro ansia di farsi strada nella vita e di integrarsi nella società italiana, infatti, è veramente divorante». L'Italia non può permettere che questi ragazzi crescano sottoposti al rischio di una *downward assimilation*, alimentata dalla percezione di essere marginali e discriminati, premessa di sentimenti ostili verso la nostra società e le sue regole. Questi ragazzi hanno il sacrosanto diritto di vedersi riconosciuti per ciò che sentono e sono: italiani a tutti gli effetti.

Secondo le stime dalla ricerca della Fondazione Cittalia, «*Da residenti a cittadini. Il diritto di cittadinanza alla prova delle seconde generazioni*», a cura di Monia Giovannetti e Veronica Nicotra, presentata il 5 luglio 2012 a Roma, in Italia ci sono 4,5 milioni di persone originarie di altri Paesi; quasi un milione di minori, di cui circa 665.000 nati in Italia, sono iscritti all'anagrafe come stranieri e inquadrati nel permesso di soggiorno dei genitori. Va detto, per inciso, che il recente censimento generale della popolazione ha rilevato un numero inferiore di stranieri presenti nel territorio italiano, pari complessivamente a 3,7 milioni, segnalando che con tutta probabilità l'anagrafe dei residenti risente in una certa misura delle mancate cancellazioni di chi abbandona il nostro Paese. È in ogni caso interessante notare, con riguardo all'oggetto della presente proposta di legge, che il forte incremento della popolazione minorile straniera è dato principalmente dalla crescita vertigi-

nosa dei minori stranieri nati in Italia. A fronte dei 250.000 minori nati all'estero, oltre 700.000 sono nati in Italia. Ciò significa che due minori su tre di origine straniera sono nati nel nostro Paese.

Oggi i minori stranieri residenti in Italia sono il 9,7 per cento del totale dei minori (italiani e stranieri); in base ai trend attuali nel 2029 (fra meno di venti anni) i minori stranieri saranno circa 2 milioni, dunque un minore ogni cinque in Italia sarà di origine straniera e di questi ben 1.770.000 saranno nati in Italia; in base alla legge vigenti pochi di essi potrebbero avere la cittadinanza.

Le risposte legislative a questo fenomeno sono state differenti nei diversi Paesi dell'Unione europea, anche in ragione di tradizioni culturali e storiche. La Germania, dal 2000, riconosce la cittadinanza ai nati in territorio tedesco da genitori stranieri purché uno di essi risieda abitualmente e legalmente nel Paese da almeno otto anni e goda del diritto di soggiorno a tempo indeterminato. In Francia i nati da genitori stranieri possono ottenere la cittadinanza a sedici anni di età. In Gran Bretagna la ottengono se almeno uno dei genitori ha un permesso di soggiorno di lungo periodo; in caso contrario possono ottenerla dopo il compimento del decimo anno di età se hanno continuato a risiedere nel Regno Unito. In Spagna i nati da genitori stranieri possono ottenere la cittadinanza dopo un anno di residenza: se hanno meno di quattordici anni di età l'istanza è presentata dal rappresentante legale; se hanno più di quattordici anni di età devono loro stessi presentare l'istanza assistiti dal rappresentante legale. La presente proposta di legge segue il modello britannico e spagnolo collocando l'età a partire dalla quale può essere presentata l'istanza a metà strada tra quelle previste da questi due Paesi, in prossimità dell'accesso alla scuola primaria.

Con riguardo al contesto italiano, è condivisibile quanto affermato dal presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) Graziano Delrio: «nella polarità tra lo *ius sanguinis*, il diritto di sangue, su cui è fondato il nostro diritto, e lo *ius soli*, il diritto di suolo, più consono alle

“terre di conquista”, è molto più efficace, per guardare al mondo di oggi, una terza via più vicina alla realtà del nostro Paese », che si basi sul legame civile e sul patto di comunità di cui sono partecipi tutte le famiglie di diverse origini che si sono radicate nelle nostre città e i loro figli. Ovvero, come ha detto il Ministro Andrea Riccardi intervenendo presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati il 21 febbraio 2012, dovremmo fondare l'evoluzione delle norme riguardanti la cittadinanza sullo *ius culturae*. Il criterio della nascita deve essere cioè accompagnato da quello di un'adesione culturale alla comunità nazionale.

Bisogna inoltre considerare con attenzione che la Corte di giustizia dell'Unione europea, con tre sue note e importanti sentenze, ha fissato una chiara interpretazione giurisprudenziale del diritto europeo in materia di ricongiungimento familiare, chiarendo come l'introduzione dello *ius soli* comporti alcune conseguenze giuridiche sullo *status* dei genitori del nato in uno dei Paesi membri. Nel caso Zhu e Chen (19 ottobre 2004, causa C-200/02), una cittadina cinese aveva partorito in Irlanda in un aereo e poiché in tale Paese vige lo *ius soli*, la bambina aveva acquisito la cittadinanza irlandese (e quindi automaticamente dell'Unione europea), pur avendo sempre vissuto in Gran Bretagna. La Corte aveva quindi espresso il divieto per la Gran Bretagna di non concedere il permesso di soggiorno di lunga durata a Chen in virtù del fatto che ciò avrebbe comportato l'allontanamento forzato anche della figlia, che non avrebbe potuto così godere dei diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione europea. Nel caso Zambrano (8 marzo 2011, causa C-34/09), la Corte ha affermato il diritto di un cittadino colombiano richiedente asilo in Belgio a rimanere in tale Paese e a ricevere il permesso di lavoro (o il sussidio di disoccupazione) in virtù del fatto che un suo allontanamento avrebbe comportato anche l'allontanamento di due dei suoi figli minori, dunque non autosufficienti e, secondo la legge di quel Paese, cittadini belgi in quanto nati in Belgio e altrimenti

apolidi. La motivazione di questa decisione risiedeva quindi nel fatto che l'allontanamento paventato avrebbe privato i bambini della possibilità di usufruire dei diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione europea. Con la sentenza Dereci (15 novembre 2011, causa C-256/11) la Corte ha specificato e circoscritto il campo di applicazione della cosiddetta « formula Zambrano », affermando che il genitore di un Paese terzo può rimanere nello Stato membro dell'Unione europea oltre i limiti normalmente concessi in virtù del diritto nazionale e dell'Unione europea solo nel caso in cui il minore sia completamente dipendente e l'allontanamento forzato sia assolutamente inevitabile e riguardi non solo lo Stato interessato ma tutta l'Unione europea. Dunque l'introduzione del mero *ius soli* per i neonati o i minori comporterebbe l'automatico riconoscimento del permesso di soggiorno anche per i genitori, con il conseguente rischio che l'istanza di acquisizione della cittadinanza a vantaggio dei primi sia utilizzata strumentalmente dai secondi per aggirare la normativa nazionale sull'immigrazione.

Tutto ciò considerato, la presente proposta di legge, al pari di altre presentate nella legislatura corrente, ridefinisce la normativa italiana con riferimento a tre categorie di soggetti.

In primo luogo, riguardo ai nati in Italia da genitori stranieri che vi si avviano a trascorrere l'infanzia e l'adolescenza nel nostro Paese e per i quali i genitori, legalmente residenti nel nostro Paese, richiedano la cittadinanza italiana. Altre proposte di legge, tra cui ad esempio gli atti Camera n. 2670 (Sarubbi ed altri) e n. 4236 (Bressa ed altri), presentati nel corso della XVI legislatura, prevedono che il riconoscimento della cittadinanza ai nati in Italia da genitori stranieri sia condizionato alla durata della permanenza in Italia di uno dei genitori anteriormente alla nascita del bambino o della bambina, pari ad almeno cinque anni. A nostro avviso questa scelta, evidentemente finalizzata all'obiettivo simbolico di riconoscere la cittadinanza al momento della nascita, presenta alcuni difetti. In primo

luogo, differenza irragionevolmente la sorte dei nati da genitori che erano divenuti legalmente residenti in un momento anche di poco successivo al quinto anno antecedente alla nascita. In secondo luogo, la residenza per un periodo precedente, ancorché lungo, potrebbe non essere un buon indicatore del progetto da parte dei genitori di « far crescere » il bambino o la bambina in Italia. Avremmo così bambini figli di immigrati arrivati quattro anni prima della nascita che crescono in Italia privi del diritto di acquisire la cittadinanza se non al compimento del diciottesimo anno di età, a fronte di figli di immigrati arrivati cinque anni prima della nascita che lasciano l'Italia prima che inizi il percorso formativo i quali avrebbero, invece, diritto alla cittadinanza. Per queste ragioni, la presente proposta di legge prevede che si consideri come condizione per il riconoscimento della cittadinanza al minore non il periodo di residenza antecedente ma quello successivo alla nascita. La cittadinanza verrebbe dunque riconosciuta ai minori nati in Italia che vi abbiano poi ininterrottamente risieduto, qualora essa sia per loro richiesta, a partire dal compimento del quinto anno di età, da uno dei genitori legalmente residente nel nostro territorio. In tale caso è fatta salva la facoltà del soggetto, entro un anno dal raggiungimento della maggiore età, di rinunciare, se in possesso di un'altra cittadinanza, alla cittadinanza italiana.

Il secondo caso affrontato è quello dei minori nati o arrivati in Italia nei primi anni di vita per i quali i genitori non hanno voluto o potuto chiedere la cittadinanza, riconoscendo loro il diritto ad acquisirla su propria richiesta al compimento della maggiore età. Attualmente la legge 5 febbraio 1992, n. 91, prevede tale possibilità all'articolo 4, comma 2, solo per gli stranieri nati in Italia. La presente proposta di legge aggiunge alla platea dei possibili destinatari coloro che sono entrati in Italia entro il quinto anno di età. Si prevede inoltre che, alle medesime condizioni, diviene cittadino italiano lo straniero legalmente residente in Italia che vi ha regolarmente frequentato per almeno

otto anni istituiti di istruzione o di formazione professionali in Italia e che ha assolto l'obbligo di istruzione previsto dalla cosiddetta « riforma Fioroni », con la quale esso è stato fissato all'età di sedici anni, con dieci anni di istruzione.

Infine, la presente proposta di legge incide sui casi in cui la cittadinanza a minori figli di stranieri da lungo tempo residenti e con progetti di permanenza e di integrazione potrebbe essere trasferita per effetto della concessione della cittadinanza stessa a uno dei genitori. Com'è noto, tale possibilità è oggi di fatto impedita da tempi burocratici imprevedibili e spesso lunghissimi. Pertanto la presente proposta di legge prevede che l'istanza di concessione ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettera *f*), della richiamata legge n. 91 del 1992, possa essere presentata a partire dal quindicesimo mese precedente lo scadere del periodo di residenza nel territorio della Repubblica posto a requisito della concessione e che il procedimento sia concluso con la concessione della cittadinanza ovvero con un motivato diniego entro diciotto mesi dalla data di presentazione dell'istanza. Qualora sia inutilmente decorso tale termine, l'ulteriore termine per l'esercizio del potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 2, comma 9-*ter*, della legge 7 agosto 1990, n. 241, è fissato in novanta giorni. Il regolamento recante disciplina dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 362, all'articolo 3 già fa riferimento agli articoli 2 e 4 della legge n. 241 del 1990, stabilendo che il termine per la definizione dei procedimenti è di settecottanta giorni dalla data di presentazione della domanda. La legge n. 241 del 1990 è stata da ultimo modificata dal decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, (cosiddetto « decreto semplificazioni »), che ha aggiunto i commi 9-*bis* e 9-*ter* all'articolo 2 in materia di conclusione del procedimento. In particolare, il comma 9-*bis* prevede che l'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attri-

buire il potere sostitutivo in caso di inerzia. Nell'ipotesi di omessa individuazione, il potere sostitutivo si considera attribuito al dirigente generale o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione. Il comma 9-ter prevede che, decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento, il privato possa rivolgersi al responsabile di cui al comma 9-bis perché concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto. Nel caso in oggetto, l'ulteriore termine di cui al comma 9-ter sarebbe stato di 365 giorni; al fine di rendere più brevi i procedimenti, la presente proposta di legge fissa dunque un termine più breve, pari a novanta giorni. Del resto già prima delle modifiche alla legge n. 241 del 1990 introdotte dal decreto semplificazioni, il tribunale amministrativo regionale per la Lombardia si era pronunciato sulla questione dei tempi delle procedure di concessione della cittadinanza, affermando che va «dichiarato l'obbligo del Ministero dell'interno di pronunciarsi con un provvedimento espresso in ordine alla richiesta di cittadinanza italiana presentata dall'odierno ricorrente il 5 febbraio 2007, entro il termine di 60 giorni dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza, ovvero dalla sua notificazione se anteriore» e «che, in caso di inottemperanza, previa semplice istanza della parte ricorrente, il tribunale provvederà alla nomina di un Commissario *ad acta*».

In conclusione, riteniamo che il Parlamento debba al più presto affrontare la materia oggetto della presente proposta di legge. Si ritiene o si dà talvolta ad intendere che non sarebbe opportuno ampliare le possibilità per un riconoscimento della cittadinanza in quanto questo contrasterebbe con le aspettative o con i timori dei cittadini italiani e che politiche troppo

liberali sotto questo aspetto potrebbero addirittura generare per contraccolpo una crescita dei pregiudizi e dell'ostilità verso gli immigrati. Un'indagine demoscopica appena pubblicata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) confuta senza appello tale assunto (ISTAT, «*I migranti visti da vicino*», 11 luglio 2012).

Il risultato dell'indagine citata è ancora più interessante in quanto, per un verso, conferma l'esistenza di atteggiamenti molto ambivalenti tra i cittadini italiani riguardo all'immigrazione: alcuni di tali atteggiamenti denotano, in effetti, pregiudizi che destano qualche preoccupazione.

L'80,8 per cento degli intervistati ritiene difficile per un immigrato l'inserimento nella nostra società, l'89 per cento ritiene che non sia giustificabile prendere in giro uno studente o trattare meno bene un lavoratore «perché immigrato» e il 55,3 per cento ritiene che «nell'attribuzione degli alloggi popolari, a parità di requisiti, gli immigrati dovrebbero essere inseriti nella graduatoria dopo gli italiani», mentre il 48,7 per cento condivide l'affermazione secondo la quale «in condizione di scarsità di lavoro, i datori di lavoro dovrebbero dare la precedenza agli italiani» rispetto agli immigrati.

Il 62,5 per cento degli intervistati ritiene che gli immigrati siano troppi e, tuttavia, il 91,4 per cento ritiene giusto che gli immigrati, che ne facciano richiesta, ottengano la cittadinanza italiana dopo un certo numero di anni di residenza regolare nel nostro Paese: sono sufficienti cinque anni per il 38,2 per cento degli intervistati, ne occorrono dieci per il 42,3 per cento.

Ben il 72,1 per cento degli intervistati è favorevole al riconoscimento della cittadinanza italiana ai figli di immigrati nati in Italia. Non si dica che gli italiani non sono pronti: è il Parlamento che è in clamoroso ritardo. È arrivato il momento per «rimettere a posto le lancette» che la legge n. 91 del 1992 aveva spostato nel senso contrario al corso della vita nell'era globale.

## PROPOSTA DI LEGGE

—

## ART. 1.

1. Alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo l'articolo 1 è inserito il seguente:

« ART. 1-*bis.* — 1. Il minore nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri residenti in Italia che vi ha successivamente risieduto senza interruzioni acquista la cittadinanza a partire dal compimento del quinto anno di età a seguito di una dichiarazione di volontà in tal senso espressa da un genitore legalmente residente in Italia. Entro un anno dal raggiungimento della maggiore età il soggetto può rinunciare, se in possesso di un'altra cittadinanza, alla cittadinanza italiana »;

b) il comma 2 dell'articolo 4 è sostituito dal seguente:

« 2. Lo straniero nato in Italia o entratovi entro il quinto anno di età che vi ha risieduto fino al raggiungimento della maggiore età diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dal compimento della maggiore età. Alle medesime condizioni diviene cittadino lo straniero legalmente residente in Italia che vi ha regolarmente frequentato per almeno otto anni istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 10 marzo 2000, n. 62, ovvero un percorso di istruzione e di formazione professionali e che ha assolto l'obbligo di istruzione ai sensi dell'articolo 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni ».

c) all'articolo 9, comma 1, lettera f), la parola: « dieci » è sostituita dalla seguente: « otto »;

d) all'articolo 9-*bis*, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 3-*bis*. L'istanza di concessione della cittadinanza ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettera *f*), può essere presentata a partire dal quindicesimo mese precedente lo scadere del periodo di residenza nel territorio della Repubblica posto a requisito della medesima istanza. Il procedimento deve essere concluso con la concessione della cittadinanza ovvero con un diniego motivato entro diciotto mesi dalla data di presentazione dell'istanza. Qualora sia inutilmente decorso tale termine, l'ulteriore termine per l'esercizio del potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 2, comma 9-*ter*, della legge 7 agosto 1990, n. 241, è di novanta giorni ».

€ 1,00



\*17PDL0002320\*