

Osservazioni sulla proposta di legge A.C. 2124

Premessa

La presente memoria non ha la pretesa di occuparsi analiticamente di ogni disposizione contenuta nella proposta di legge, né di esaurire i numerosi profili giuridici che essa solleva. L'obiettivo è piuttosto quello di offrire alcuni elementi di riflessione che, a giudizio di ActionAid Italia, possono contribuire a valutare gli effetti concreti della riforma proposta, alla luce dell'attuale funzionamento dell'ordinamento e delle ricadute che la disciplina della cittadinanza produce nella vita delle persone e, più in generale, sull'interesse del Paese.

Ogni intervento di riforma dovrebbe essere valutato partendo dall'analisi dell'istituto che intende modificare: comprendere come esso opera oggi, quali criticità presenta, quali effetti produce costituisce un passaggio indispensabile per giudicare se le modifiche proposte siano necessarie, proporzionate e coerenti con gli obiettivi perseguiti.

Questa impostazione appare particolarmente rilevante con riferimento all'istituto dell'acquisto della cittadinanza da parte delle persone nate in Italia che vi abbiano risieduto legalmente fino al raggiungimento della maggiore età, disciplinato dall'articolo 4 della legge n. 91 del 1992. Si tratta di un istituto che, negli ultimi anni, è rimasto ai margini del dibattito pubblico e parlamentare, oscurato dal confronto politico sull'opportunità - mai concretizzata - di introdurre ulteriori forme di riconoscimento, connesse ad esempio alla nascita in Italia o al compimento del percorso del primo ciclo di studio.

Eppure, esso rappresenta uno dei principali canali di accesso alla cittadinanza per persone nate e cresciute nel nostro Paese, e presenta già oggi caratteristiche che ne rendono particolarmente complesso l'esercizio: requisiti stringenti, procedure amministrative articolate e criticità applicative che hanno richiesto, nel tempo, significativi interventi correttivi da parte del legislatore e della giurisprudenza.

Muovendo da questa ricognizione, la memoria propone una riflessione sulle potenziali innovazioni contenute nella proposta di legge, interrogandosi non solo sulla loro coerenza rispetto all'attuale disciplina, ma anche sugli effetti che esse sarebbero destinate a produrre. La disciplina della cittadinanza, infatti, non costituisce soltanto un insieme di requisiti tecnico-giuridici per l'acquisizione di uno status, ma rappresenta uno degli strumenti attraverso cui un ordinamento definisce i criteri di appartenenza alla comunità politica e orienta le proprie politiche di inclusione, coesione sociale e sicurezza.

La proposta di legge, in questo senso, interroga una questione di fondo che attraversa da tempo il dibattito pubblico: quale funzione debba svolgere la cittadinanza all'interno di una società

Milano - Sede legale e operativa
Via Carlo Tenca 14
20124 Milano - Italia
Telefono: +39 02 742001
Fax: +39 02 29533683

Email: informazioni@actionaid.org
PEC: actionaid@pec.it
Codice Fiscale: 09686720153

Roma - Sede operativa
Via Ludovico di Savoia 2B
00185 Roma - Italia
Telefono: +39 06 45200510

Segretariato Internazionale
Johannesburg

Napoli - Sede operativa
Via San Carlo 32
80133 Napoli - Italia
Telefono: +39 081 9766758

act!onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

democratica. Se essa debba essere concepita prevalentemente come il riconoscimento conclusivo di un percorso già compiuto, subordinato a requisiti progressivamente più restrittivi, oppure anche come uno strumento capace di favorire processi di integrazione, partecipazione e stabilizzazione delle persone che vivono nel territorio nazionale. È una scelta che appartiene legittimamente al confronto politico, ma che richiede una piena consapevolezza delle conseguenze che ciascun modello produce, tanto sulla vita delle persone quanto sull'interesse generale del Paese.

La memoria si articola in quattro parti. La prima ricostruisce il funzionamento dell'attuale disciplina dell'acquisto della cittadinanza ai diciotto anni e le principali criticità emerse nella sua applicazione. La seconda analizza gli effetti che tale disciplina produce sulle traiettorie di vita delle persone direttamente interessate. La terza esamina le principali modifiche contenute nella proposta di legge A.C. 2124. La quarta propone alcune considerazioni conclusive sul rapporto tra cittadinanza, integrazione, sicurezza e interesse pubblico, nella prospettiva delle politiche che il legislatore è chiamato a definire.

1. La cittadinanza ai diciotto anni: un istituto poco discusso

L'istituto dell'acquisto della cittadinanza da parte dello straniero nato in Italia che vi abbia risieduto legalmente e senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, disciplinato dall'articolo 4, comma 2, della legge n. 91 del 1992, rappresenta una delle principali modalità attraverso cui le persone nate e cresciute nel nostro Paese possono acquisire la cittadinanza italiana. Si tratta di un istituto che attribuisce rilievo non alla discendenza familiare, ma al percorso di vita costruito sul territorio nazionale e che, proprio per questa ragione, ha assunto nel tempo un ruolo significativo all'interno di una società profondamente cambiata rispetto a quella esistente al momento dell'approvazione della legge n. 91 del 1992.

Nonostante questa rilevanza, la cittadinanza ai diciotto anni è rimasta negli ultimi anni sostanzialmente ai margini del dibattito pubblico. Il confronto politico si è prevalentemente concentrato sulle proposte di riforma fondate sullo *ius soli*, sullo *ius culturae* o sullo *ius scholae*, mentre l'attenzione verso il funzionamento concreto dell'articolo 4, comma 2, è progressivamente diminuita. Ne è derivata una limitata riflessione pubblica su un istituto che costituisce per molte persone nate in Italia il principale canale di accesso alla cittadinanza.

Questa marginalità nel dibattito non corrisponde, tuttavia, a una marginalità degli effetti. Al contrario, l'acquisto della cittadinanza al compimento della maggiore età incide profondamente sulle traiettorie di vita delle persone interessate, determinando opportunità, diritti e condizioni di partecipazione alla vita sociale, economica e politica del Paese. Proprio per questa ragione, qualsiasi intervento di riforma dovrebbe partire da un'attenta valutazione del funzionamento dell'istituto vigente e delle criticità che esso già oggi presenta.

Contrariamente a una rappresentazione talvolta emersa nel dibattito pubblico, l'acquisto della cittadinanza ai sensi dell'articolo 4, comma 2, non costituisce affatto un meccanismo automatico. La normativa vigente richiede infatti il possesso congiunto di requisiti precisi: la nascita in Italia, la

Milano - Sede legale e operativa
Via Carlo Tenca 14
20124 Milano - Italia
Telefono: +39 02 742001
Fax: +39 02 29533683

Email: informazioni@actionaid.org
PEC: actionaid@pec.it
Codice Fiscale: 09686720153

Roma - Sede operativa
Via Ludovico di Savoia 2B
00185 Roma - Italia
Telefono: +39 06 45200510

Segretariato Internazionale
Johannesburg

Napoli - Sede operativa
Via San Carlo 32
80133 Napoli - Italia
Telefono: +39 081 9766758

act!onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

residenza legale e senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età e la dichiarazione di volontà di acquistare la cittadinanza entro l'anno successivo al compimento dei diciotto anni.

Nel corso degli anni, proprio l'applicazione di questi requisiti ha dato luogo a numerose difficoltà interpretative e amministrative. L'esperienza concreta ha mostrato come l'istituto fosse caratterizzato da ostacoli procedurali tali da impedire, in molti casi, l'esercizio di un diritto riconosciuto dalla legge a persone nate e cresciute in Italia. Le criticità riguardavano, in particolare, l'interpretazione del requisito della residenza legale, il rilievo attribuito a inadempimenti imputabili ai genitori o alla pubblica amministrazione e la perdita del diritto per effetto della mancata conoscenza dell'esistenza della finestra temporale entro cui presentare la dichiarazione di volontà.

La rilevanza di tali criticità è confermata dal fatto che il legislatore è intervenuto nel 2013 proprio con l'obiettivo di rendere maggiormente effettivo l'esercizio di questo diritto. L'articolo 33 del decreto-legge n. 69 del 2013 ha stabilito che eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della pubblica amministrazione non possono essere imputati all'interessato e che il possesso dei requisiti relativi alla permanenza in Italia può essere dimostrato con ogni idonea documentazione. Contestualmente, ha introdotto l'obbligo per gli ufficiali dello stato civile di informare i futuri neomaggiorenni della possibilità di esercitare il diritto all'acquisto della cittadinanza, prevedendo che, in mancanza di tale comunicazione, il diritto possa essere esercitato anche oltre il termine ordinario previsto dalla legge.

Le innovazioni introdotte nel 2013 non hanno determinato un'applicazione uniforme della disciplina sul territorio nazionale. L'esperienza maturata negli anni successivi, documentata dalla giurisprudenza, dalle organizzazioni della società civile e dalle attività di assistenza legale, evidenzia come in numerosi contesti territoriali persistano prassi amministrative non coerenti con l'evoluzione normativa e interpretativa dell'istituto.

In molti casi continuano a registrarsi omissioni nell'invio della comunicazione ai futuri neomaggiorenni. In altri casi, gli uffici comunali continuano a richiedere requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge o a formulare interpretazioni particolarmente restrittive del requisito della residenza legale, attribuendo rilievo esclusivo alla continuità dell'iscrizione anagrafica oppure subordinando il riconoscimento del diritto a condizioni che la normativa e la giurisprudenza hanno progressivamente superato. Permangono inoltre prassi che scoraggiano l'avvio del procedimento, con il risultato di aumentare il rischio di perdita del diritto.

Ne deriva un quadro nel quale la disciplina della cittadinanza ai diciotto anni continua a presentare un elevato grado di complessità non soltanto sul piano normativo, ma anche su quello applicativo. In altri termini, l'onerosità dell'istituto non deriva esclusivamente dai requisiti previsti dalla legge, ma anche dalle modalità, non uniformi, attraverso cui essi vengono concretamente interpretati e applicati dalle amministrazioni competenti.

Un ulteriore elemento merita di essere considerato. La possibilità di esercitare il diritto previsto dall'articolo 4, comma 2, della legge n. 91 del 1992 presuppone, nella pratica, un corretto funzionamento del sistema anagrafico. La disciplina introdotta nel 2013 ha infatti previsto che gli

Milano - Sede legale e operativa
Via Carlo Tenca 14
20124 Milano - Italia
Telefono: +39 02 742001
Fax: +39 02 29533683

Email: informazioni@actionaid.org
PEC: actionaid@pec.it
Codice Fiscale: 09686720153

Roma - Sede operativa
Via Ludovico di Savoia 2B
00185 Roma - Italia
Telefono: +39 06 45200510

Segretariato Internazionale
Johannesburg

Napoli - Sede operativa
Via San Carlo 32
80133 Napoli - Italia
Telefono: +39 081 9766758

act!onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

ufficiali dello stato civile comunichino ai futuri neomaggiorenni la possibilità di acquistare la cittadinanza, facendo decorrere diversamente il termine solo in caso di mancata comunicazione. Questo meccanismo, tuttavia, presuppone che la persona sia regolarmente iscritta all'anagrafe e che l'amministrazione sia concretamente in grado di raggiungerla. Più in generale, in molti contesti territoriali è persistente la richiesta, nonostante le novità introdotte nel 2013, della continuità di residenza intesa, in senso stretto, come continuità anagrafica.

Per contro, in numerosi territori italiani, l'accesso alla residenza anagrafica continua a rappresentare uno degli ostacoli più significativi nell'effettivo godimento dei diritti fondamentali. Accanto alle ipotesi di esclusione direttamente previste dalla normativa – come quelle derivanti dall'applicazione dell'articolo 5 del decreto-legge n. 47 del 2014 per chi vive all'interno di immobili occupati in maniera cd abusiva – persistono diffuse prassi amministrative che subordinano illegittimamente l'iscrizione anagrafica alla disponibilità di requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge, con particolare riferimento ai diffusi equivoci interpretativi in relazione alla documentazione relativa al titolo di godimento dell'immobile. Tali prassi, ampiamente documentate negli ultimi anni anche da attori istituzionali, determinano forme di esclusione anagrafica che incidono direttamente sull'accesso a numerosi diritti, tra cui, in molti casi, anche sull'effettiva possibilità esercitare il diritto all'acquisto della cittadinanza.

Da questo punto di vista, cittadinanza e residenza non costituiscono due questioni separate. Le criticità che ancora oggi caratterizzano il funzionamento del sistema anagrafico contribuiscono ad alimentare proprio quelle situazioni di esclusione che il legislatore del 2013 aveva cercato di attenuare, riconoscendo che gli errori della pubblica amministrazione e gli inadempimenti imputabili ai genitori non potessero ricadere sulla persona interessata. Una riflessione sull'istituto della cittadinanza ai diciotto anni non può, pertanto, prescindere anche da una riflessione sull'effettività del diritto alla residenza e sul ruolo che quest'ultima continua a svolgere quale condizione di accesso a numerosi diritti fondamentali.

2. Gli effetti concreti dell'attuale disciplina: la cittadinanza come fattore cruciale

La disciplina dell'acquisto della cittadinanza al compimento della maggiore età non produce esclusivamente effetti giuridici. Essa incide, in maniera profonda, sulle opportunità educative, lavorative, relazionali e personali delle persone direttamente interessate, contribuendo a determinare percorsi di inclusione oppure, al contrario, condizioni di precarietà che possono protrarsi per molti anni.

Questo aspetto merita particolare attenzione. Nel dibattito pubblico la cittadinanza viene frequentemente rappresentata come un momento conclusivo di un percorso amministrativo. In realtà, per le persone nate e cresciute in Italia da genitori stranieri, la cittadinanza costituisce un elemento che accompagna e condiziona l'intero processo di costruzione della propria vita adulta. Per comprendere la portata concreta della disciplina vigente può essere utile immaginare il percorso di una persona nata in Italia. Frequenta la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e secondaria insieme

Milano - Sede legale e operativa
Via Carlo Tenca 14
20124 Milano - Italia
Telefono: +39 02 742001
Fax: +39 02 29533683

Email: informazioni@actionaid.org
PEC: actionaid@pec.it
Codice Fiscale: 09686720153

Roma - Sede operativa
Via Ludovico di Savoia 2B
00185 Roma - Italia
Telefono: +39 06 45200510

Segretariato Internazionale
Johannesburg

Napoli - Sede operativa
Via San Carlo 32
80133 Napoli - Italia
Telefono: +39 081 9766758

act!onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

ai propri compagni. Partecipa alle attività sportive, costruisce relazioni sociali, cresce all'interno della medesima comunità territoriale. Progressivamente, tuttavia, acquisisce consapevolezza di una differenza giuridica che la distingue dalle persone con cui condivide il percorso di crescita. Questa differenza emerge in molteplici occasioni della vita quotidiana. Può riguardare la partecipazione a programmi di mobilità internazionale nell'ambito del percorso formativo, la necessità di richiedere visti per viaggiare, l'accesso ad alcune opportunità formative o professionali, la partecipazione a concorsi pubblici o, più in generale, la semplicità con cui è possibile progettare il proprio futuro. Si tratta di situazioni che, considerate singolarmente, possono apparire circoscritte, ma che nel loro insieme contribuiscono a produrre una progressiva percezione di distanza e differenza rispetto ai propri coetanei.

Il compimento della maggiore età rappresenta un momento di particolare rilevanza. In questa fase, la disciplina vigente determina la possibile divergenza tra due traiettorie profondamente differenti. La prima riguarda chi dispone delle informazioni necessarie, riceve la comunicazione prevista dalla legge, incontra un'amministrazione che applica correttamente la normativa e riesce a completare il procedimento nei tempi previsti. In questo caso, la cittadinanza consente di rimuovere una parte significativa delle limitazioni che avevano accompagnato il percorso precedente.

La seconda riguarda invece chi, per ragioni indipendenti dalla propria volontà, non riesce ad esercitare tempestivamente il diritto riconosciuto dalla legge. Può trattarsi della mancata ricezione della comunicazione prevista dall'articolo 33 del decreto-legge n. 69 del 2013, di difficoltà interpretative da parte dell'amministrazione, di problematiche connesse alla documentazione richiesta o di altre criticità procedurali ampiamente documentate negli ultimi anni dalla giurisprudenza e dalle organizzazioni della società civile.

In queste ipotesi, il mancato accesso alla cittadinanza non rappresenta semplicemente il rinvio di uno status giuridico. Esso può tradursi nella prosecuzione di una condizione di precarietà amministrativa, nella dipendenza dal rinnovo del titolo di soggiorno, nella permanenza di limitazioni nell'accesso ad alcune opportunità educative e professionali e, nei casi più gravi, nell'esposizione alle conseguenze derivanti dalla perdita del titolo di soggiorno, compresi il potenziale trattenimento in un CPR e il trasferimento forzato nel paese di origine dei propri genitori. In altre parole, due persone nate nello stesso territorio, cresciute nelle stesse scuole e inserite nello stesso contesto sociale possono ritrovarsi, all'ingresso nella vita adulta, a percorrere traiettorie profondamente differenti esclusivamente in ragione dell'esito di un procedimento amministrativo.

Questa considerazione assume rilievo anche dal punto di vista dell'interesse generale. La disciplina della cittadinanza non riguarda soltanto la posizione individuale della persona interessata, ma incide sulla capacità del Paese di valorizzare il capitale umano formato attraverso il proprio sistema educativo, di favorire percorsi di partecipazione sociale e lavorativa e di rafforzare la coesione della comunità nazionale.

In un contesto caratterizzato da un progressivo invecchiamento della popolazione, da difficoltà di reperimento di forza lavoro in numerosi settori e da una crescente mobilità internazionale delle persone qualificate, le politiche in materia di cittadinanza producono effetti che vanno ben oltre la

Milano - Sede legale e operativa
Via Carlo Tenca 14
20124 Milano - Italia
Telefono: +39 02 742001
Fax: +39 02 29533683

Email: informazioni@actionaid.org
PEC: actionaid@pec.it
Codice Fiscale: 09686720153

Roma - Sede operativa
Via Ludovico di Savoia 2B
00185 Roma - Italia
Telefono: +39 06 45200510

Segretariato Internazionale
Johannesburg

Napoli - Sede operativa
Via San Carlo 32
80133 Napoli - Italia
Telefono: +39 081 9766758

act!onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

disciplina dello status giuridico. Esse costituiscono, a tutti gli effetti, uno degli strumenti attraverso cui uno Stato orienta le proprie politiche demografiche, del lavoro e di inclusione sociale.

Per questa ragione, qualsiasi intervento normativo volto a modificare i requisiti di accesso alla cittadinanza dovrebbe essere valutato non soltanto con riferimento agli obiettivi immediatamente dichiarati, ma anche considerando gli effetti sistemici che esso è destinato a produrre sulle persone direttamente interessate e, più in generale, sullo sviluppo economico e sociale del Paese.

3. La proposta di legge A.C. 2124: un ulteriore irrigidimento di un istituto già complesso

Alla luce del quadro fin qui ricostruito, appare possibile valutare le principali innovazioni contenute nella proposta di legge A.C. 2124. Esse intervengono su diversi profili della disciplina della cittadinanza: introducono nuove cause ostative all'acquisto della cittadinanza da parte delle persone nate in Italia, estendono alcuni requisiti già previsti per altri istituti, ampliano le ipotesi di revoca della cittadinanza e modificano ulteriori aspetti della disciplina vigente.

Pur riguardando disposizioni differenti, tali interventi appaiono accomunati da una medesima impostazione: rendere progressivamente più restrittivo l'accesso alla cittadinanza, avvicinando l'istituto disciplinato dall'articolo 4, comma 2, della legge n. 91 del 1992 ai modelli previsti per la cd. naturalizzazione e per l'acquisto della cittadinanza per matrimonio.

Questa scelta merita particolare attenzione. Come evidenziato nei paragrafi precedenti, la cittadinanza ai diciotto anni presenta caratteristiche profondamente differenti rispetto agli altri istituti disciplinati dalla legge n. 91 del 1992. Essa riguarda persone nate in Italia che hanno costruito nel nostro Paese il proprio percorso di crescita, formazione e socializzazione. Non si tratta, pertanto, di situazioni assimilabili ai procedimenti di naturalizzazione fondati sulla residenza o all'acquisto della cittadinanza per matrimonio. L'estensione dei requisiti previsti per fattispecie differenti rischia di attenuare questa specificità, senza che emergano, nella proposta, elementi idonei a giustificare tale scelta.

Tra gli aspetti maggiormente rilevanti vi è l'introduzione di nuove cause ostative all'acquisto della cittadinanza da parte dei neomaggiorenni nati in Italia. La formulazione adottata presenta profili che meritano un attento approfondimento. La categoria dei delitti richiamati è infatti estremamente ampia e comprende fattispecie tra loro profondamente eterogenee per natura, offensività e trattamento sanzionatorio. L'effetto della disposizione è quello di introdurre una preclusione automatica all'acquisto della cittadinanza per una pluralità di situazioni molto differenti, con il rischio di compromettere il principio di proporzionalità che dovrebbe orientare qualsiasi limitazione all'accesso a uno status giuridico così rilevante.

Un ulteriore profilo riguarda l'estensione del requisito della conoscenza della lingua italiana. Appare opportuno interrogarsi sulla necessità di introdurre tale requisito anche con riferimento a persone nate e cresciute in Italia, che nella larga maggioranza dei casi hanno svolto l'intero percorso scolastico nel sistema educativo italiano.

La proposta amplia, infine, le ipotesi di revoca della cittadinanza, estendendole a ulteriori fattispecie di reato rispetto a quelle attualmente previste dall'articolo 10-bis della legge n. 91 del 1992. Anche questo intervento si inserisce all'interno di una potenziale e preoccupante tendenza progressiva all'espansione di un istituto che, nell'ordinamento italiano, ha avuto carattere eccezionale e residuale. L'introduzione della revoca della cittadinanza per aver già rappresentato un significativo e allarmante mutamento dell'impostazione tradizionale della disciplina. L'ampliamento delle fattispecie suscettibili di determinarla rischia di consolidare una dinamica di progressiva estensione di uno strumento originariamente concepito per situazioni del tutto straordinarie.

Considerate nel loro insieme, le modifiche proposte sembrano dunque muoversi in una direzione diversa da quella che aveva caratterizzato l'evoluzione dell'istituto negli ultimi anni. Se gli interventi legislativi e giurisprudenziali avevano progressivamente cercato di rendere maggiormente effettivo un diritto già riconosciuto dall'ordinamento, la proposta di legge introduce nuovi requisiti e nuove preclusioni che rischiano di rendere ulteriormente complesso l'accesso alla cittadinanza da parte di persone nate e cresciute nel nostro Paese. È proprio alla luce di questa scelta che appare opportuno interrogarsi sulle finalità che si intendono perseguire e sulla loro effettiva capacità di contribuire agli obiettivi di integrazione, sicurezza e interesse pubblico dichiarati dalla proposta stessa.

4. Cittadinanza, integrazione e sicurezza: quale modello di appartenenza?

La proposta di legge A.C. 2124 non introduce soltanto nuovi requisiti per l'acquisto della cittadinanza. Essa riflette una determinata concezione della funzione che la cittadinanza è chiamata a svolgere all'interno dell'ordinamento.

Sotto questo profilo, il dibattito non riguarda esclusivamente l'individuazione dei requisiti necessari per acquisire uno status giuridico. Esso richiama una questione più ampia di politica legislativa: quale ruolo attribuire alla cittadinanza nei processi di integrazione e di costruzione della comunità nazionale.

Nel dibattito pubblico convivono, semplificando, due modelli differenti. Secondo una prima impostazione, la cittadinanza rappresenta prevalentemente il riconoscimento conclusivo di un percorso già compiuto. In questa prospettiva, essa assume il carattere di un premio o di una certificazione finale dell'avvenuta integrazione, subordinata al progressivo soddisfacimento di requisiti sempre più stringenti.

Una seconda impostazione considera invece la cittadinanza anche come uno strumento di integrazione. Non come il punto di arrivo di un percorso già concluso, ma come uno degli strumenti attraverso cui l'ordinamento favorisce la piena partecipazione delle persone alla vita economica, sociale e democratica del Paese.

Milano - Sede legale e operativa
Via Carlo Tenca 14
20124 Milano - Italia
Telefono: +39 02 742001
Fax: +39 02 29533683

Email: informazioni@actionaid.org
PEC: actionaid@pec.it
Codice Fiscale: 09686720153

Roma - Sede operativa
Via Ludovico di Savoia 2B
00185 Roma - Italia
Telefono: +39 06 45200510

Segretariato Internazionale
Johannesburg

Napoli - Sede operativa
Via San Carlo 32
80133 Napoli - Italia
Telefono: +39 081 9766758

act!onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

Si tratta di due modelli profondamente diversi, entrambi oggetto di confronto politico. Tuttavia, la scelta tra queste due impostazioni non è neutrale, perché produce conseguenze concrete sulle persone direttamente interessate e, più in generale, sulle politiche pubbliche.

Da questo punto di vista, appare opportuno interrogarsi sul rapporto tra cittadinanza e sicurezza. Quest'ultima muove infatti dall'assunto secondo cui un maggiore irrigidimento delle condizioni di accesso alla cittadinanza possa contribuire a rafforzare la sicurezza pubblica.

Tale relazione, tuttavia, non appare supportata da elementi empirici idonei a dimostrare che un più difficile accesso alla cittadinanza produca effetti positivi in termini di prevenzione della criminalità o di maggiore sicurezza collettiva. Al contrario, un'ampia letteratura internazionale evidenzia come la stabilità giuridica, l'inclusione sociale, l'accesso ai diritti e la piena partecipazione alla vita della comunità costituiscano fattori che favoriscono percorsi di integrazione e riducono condizioni di marginalità ed esclusione, riconosciute tra gli elementi che possono incidere sui fenomeni di cosiddetti di devianza.

Naturalmente, la cittadinanza non esaurisce né determina da sola tali processi. Le dinamiche che influenzano la sicurezza collettiva sono molteplici e dipendono da fattori economici, sociali, educativi e territoriali. Proprio per questo motivo appare riduttivo attribuire alla disciplina della cittadinanza una funzione prevalentemente sanzionatoria o selettiva, senza considerare gli effetti che essa produce sulle opportunità di inclusione.

Analoga riflessione riguarda il rapporto tra cittadinanza e sviluppo del Paese. L'Italia attraversa una fase caratterizzata da un progressivo invecchiamento della popolazione, dalla diminuzione delle nascite, dalla crescente difficoltà di attrarre lavoratrici e lavoratori in numerosi settori e da un'intensa mobilità internazionale verso altri paesi da parte delle persone, cittadine e non cittadine, che risiedono in Italia. In questo contesto, la disciplina della cittadinanza contribuisce anche a definire la capacità del Paese di valorizzare persone nate, cresciute e formate all'interno del proprio sistema educativo.

L'eventuale permanenza di condizioni di precarietà giuridica può incidere sulle scelte individuali di studio, lavoro e mobilità internazionale, favorendo percorsi di allontanamento dal Paese proprio da parte di persone sulle quali la collettività ha già investito attraverso il sistema scolastico, sanitario e sociale.

La riflessione riguarda, dunque, non soltanto la tutela dei diritti individuali, ma anche la qualità delle politiche pubbliche. Le modalità attraverso cui uno Stato disciplina l'accesso alla cittadinanza producono effetti sulla coesione sociale, sulla partecipazione democratica, sul mercato del lavoro e sulla capacità di trattenere competenze e capitale umano.

In questa prospettiva, appare opportuno interrogarsi se un ulteriore irrigidimento dei requisiti di accesso alla cittadinanza per persone nate e cresciute in Italia sia effettivamente coerente con gli obiettivi di integrazione, sicurezza e sviluppo richiamati dalla proposta di legge oppure se rischi, al contrario, di accentuare condizioni di esclusione e precarietà già oggi presenti nell'ordinamento.

Milano - Sede legale e operativa
Via Carlo Tenca 14
20124 Milano - Italia
Telefono: +39 02 742001
Fax: +39 02 29533683

Email: informazioni@actionaid.org
PEC: actionaid@pec.it
Codice Fiscale: 09686720153

Roma - Sede operativa
Via Ludovico di Savoia 2B
00185 Roma - Italia
Telefono: +39 06 45200510

Segretariato Internazionale
Johannesburg

Napoli - Sede operativa
Via San Carlo 32
80133 Napoli - Italia
Telefono: +39 081 9766758

act!onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

Le considerazioni svolte nei capitoli precedenti suggeriscono che l'istituto disciplinato dall'articolo 4, comma 2, della legge n. 91 del 1992 presenti già oggi caratteristiche che ne rendono complesso l'esercizio. Muovere ulteriormente l'equilibrio verso una logica di progressiva restrizione rischia di produrre effetti sistemici che meritano un'attenta valutazione da parte del legislatore, non soltanto sotto il profilo dell'impatto sulla qualità della vita delle persone coinvolte e della coerenza giuridica, ma anche alla luce dell'interesse generale del Paese.

5. Considerazioni conclusive

La proposta di legge A.C. 2124 interviene su uno degli istituti più significativi della disciplina della cittadinanza italiana. Proprio per questa ragione, la valutazione delle modifiche proposte non può limitarsi all'analisi delle singole disposizioni, ma richiede una riflessione sul modello di cittadinanza che il legislatore intende perseguire.

L'introduzione di nuove cause ostative, l'ampliamento dei requisiti e l'estensione delle ipotesi di revoca della cittadinanza sembrano rispondere a una logica di progressiva restrizione dell'accesso allo status di cittadino, senza che emerga una dimostrazione della loro effettiva capacità di perseguire gli obiettivi dichiarati di integrazione e sicurezza.

La disciplina della cittadinanza produce effetti che vanno ben oltre la definizione formale di uno status giuridico. Essa incide sulle opportunità educative e lavorative, sulla partecipazione alla vita democratica, sulla stabilità delle persone e, più in generale, sulla capacità del Paese di valorizzare chi è nato, cresciuto e si è formato nel territorio nazionale. Per questa ragione, qualsiasi modifica legislativa dovrebbe essere valutata anche alla luce delle conseguenze che produce sul piano della coesione sociale, delle politiche demografiche, del mercato del lavoro e dell'interesse pubblico complessivamente inteso.

La scelta che il legislatore è chiamato a compiere riguarda il ruolo stesso della cittadinanza all'interno dell'ordinamento: se essa debba essere concepita prevalentemente come uno strumento di selezione sempre più rigoroso oppure anche come uno degli strumenti attraverso cui favorire percorsi di inclusione, partecipazione e piena appartenenza alla comunità nazionale.

ActionAid Italia ritiene che una riflessione sulla disciplina della cittadinanza debba muoversi in questa seconda direzione. In una società caratterizzata da profondi cambiamenti demografici, economici e sociali, appare necessario rafforzare gli strumenti che favoriscono la partecipazione e la piena inclusione delle persone che vivono stabilmente nel nostro Paese anche attraverso la riformulazione, in chiave estensiva e semplificatoria, degli istituti che informano il funzionamento della cittadinanza, piuttosto che introdurre ulteriori elementi di restrizione su un istituto che già oggi presenta rilevanti criticità applicative.

La questione posta dalla proposta di legge, in definitiva, non riguarda soltanto chi possa acquisire la cittadinanza italiana. Riguarda anche l'idea di società che il legislatore intende costruire e il significato che si intende attribuire all'appartenenza alla comunità nazionale. È una scelta che produce conseguenze non soltanto sulle persone direttamente interessate, ma sulla qualità della democrazia,

Milano - Sede legale e operativa

Via Carlo Tenca 14
20124 Milano - Italia
Telefono: +39 02 742001
Fax: +39 02 29533683

Email: informazioni@actionaid.org
PEC: actionaid@pec.it
Codice Fiscale: 09686720153

Roma - Sede operativa

Via Ludovico di Savoia 2B
00185 Roma - Italia
Telefono: +39 06 45200510

Segretariato Internazionale
Johannesburg

Napoli - Sede operativa

Via San Carlo 32
80133 Napoli - Italia
Telefono: +39 081 9766758

act!onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

sulla coesione sociale e sulla capacità del Paese di affrontare le sfide del proprio futuro.