



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori GRASSO, DE PETRIS, ERRANI e LAFORGIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 MARZO 2018

Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza

ONOREVOLI SENATORI. - Lo scopo del presente disegno 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 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 e 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 raggiungimento.

La distribuzione demografica della popolazione straniera evidenzia una concentrazione nelle fasce di età più giovani: ha meno di 18 anni il 22 per cento dei cittadini stranieri residenti (contro il 16,9 per cento dell'intera popolazione); ha una età compresa tra 18 e 39 anni il 47 per cento degli stranieri residenti mentre gli ultraquarantenni stranieri sono solo il 30,7 per cento e solo il 2,3 per cento ha una età superiore a 65 anni. Gli 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 gli stranieri residenti nati in Italia erano ormai 572.720, il 13,5 per cento 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 regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 ottobre 1993, n. 572, e dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 362, che disciplinano le norme attuative dei principi generali normativi.

La legge n. 92 del 1991, 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 solo dopo il compimento del diciottesimo anno di età e con la dimostrazione di avere risieduto regolarmente e ininterrottamente sino al compimento della maggiore età.

Se uno straniero sposa un cittadino italiano, acquista la cittadinanza, così come previsto dalle modifiche apportate dalla legge 15 luglio 2009, n. 94, dopo una residenza di due anni.

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

La conseguenza di una simile normativa è 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 1° gennaio 2010 risultavano infatti residenti in Italia 4.235.059 stranieri, di cui 932.675 minori e 572.720 nati in Italia. Erano 673.592 gli alunni e studenti di citta-

dinanza 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 proposta di legge d'iniziativa del deputato Gianclaudio Bressa - A.C. 4236 della XVI legislatura), 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 e 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 di durata ragionevole sul territorio;

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.

Più in particolare si rileva che nell'articolo 1 sono previste le modifiche che riguardano coloro che nascono nel 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 maggiore 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'articolo 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, da parte del minore che abbia frequentato un corso di istruzione primaria o secondaria o un percorso di istruzione o formazione professionale.

L'articolo 3 riguarda la particolare situazione del matrimonio e dell'adozione di maggiorenne: per il matrimonio si ritorna

alla formulazione anteriore alle modifiche introdotte dalla citata legge n. 94 del 2009, ripristinando il termine dei sei mesi di residenza dopo il matrimonio quale spazio temporale per poter richiedere la cittadinanza.

L'articolo 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, e 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 soggiorno dell'Unione europea 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'articolo 6 con una formulazione semplificata rispetto alla normativa attuale, e con particolare riferimento all'entità della condanna riportata in concreto e non in relazione ad una astratta previsione normativa di pena, che spesso nella prassi ha costituito un ostacolo applicativo in relazione a fatti di lieve disvalore sociale.

L'articolo 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 tale 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 di bilancio sarebbe auspicabile utilizzare una quota annuale di risorse non inferiore al 10 per cento 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 l'utilizza-

zione di una quota annuale di risorse non inferiore al 20 per cento delle somme destinate alla detenzione e all'espulsione coatta degli stranieri immigrati illegalmente, anche in considerazione di quanto disposto dalla direttiva 2008/115/CE del Parlamento e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, meglio nota come «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 per cento dei proventi derivanti dalle multe comminate nei casi di atti di razzismo nello sport.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Nascita)

1. All'articolo 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1 sono aggiunte, in fine, le seguenti lettere:

«*b-bis*) chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno è legalmente soggiornante in Italia da almeno un anno;

b-ter) chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno è nato in Italia»;

b) sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«*2-bis*. Nei casi di cui alle lettere *b-bis*) e *b-ter*) del comma 1 la cittadinanza si acquista a seguito di una dichiarazione di volontà in tal senso espressa da un genitore. Entro un anno dal raggiungimento della maggiore età il soggetto può rinunciare, se in possesso di altra cittadinanza, alla cittadinanza italiana.

2-ter. Qualora non sia stata resa la dichiarazione di volontà di cui al comma *2-bis*, i soggetti di cui alle lettere *b-bis*) e *b-ter*) del comma 1 acquistano la cittadinanza, senza ulteriori condizioni, se ne fanno richiesta entro due anni dal raggiungimento della maggiore età».

Art. 2.

(Minori)

1. Il comma 2 dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, è sostituito dai seguenti:

«2. Lo straniero nato o entrato in Italia entro il decimo anno di età, che vi abbia legalmente soggiornato fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di volere acquistare la cittadinanza italiana entro due anni dalla suddetta data.

2-bis. Il minore figlio di genitori stranieri acquista la cittadinanza italiana, su istanza dei genitori o del soggetto esercente la potestà genitoriale, se ha frequentato un corso di istruzione primaria o secondaria di primo grado ovvero secondaria superiore presso istituti scolastici 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 formazione professionale idoneo al conseguimento di una qualifica professionale. Entro due anni dal raggiungimento della maggiore età, il soggetto può rinunciare, se in possesso di altra cittadinanza, alla cittadinanza italiana.

2-ter. Il minore di cui al comma *2-bis*, alle medesime condizioni ivi indicate, diviene cittadino italiano ove dichiara, entro due anni dal raggiungimento della maggiore età, di voler acquistare la cittadinanza italiana».

Art. 3.

(Matrimonio e adozione di maggiorenne)

1. L'articolo 5 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, è sostituito dal seguente:

«Art. 5. - *1.* Il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano acquista la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risiede legalmente da almeno sei mesi nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre

anni dalla data del matrimonio se residente all'estero, qualora, al momento dell'adozione del decreto di cui all'articolo 7, comma 1, non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi.

2. Lo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano acquista la cittadinanza italiana se successivamente all'adozione risiede legalmente nel territorio della Repubblica per almeno due anni».

2. L'articolo 9-*bis* della legge 5 febbraio 1992, n. 91, è abrogato.

Art. 4.

(Attribuzione della cittadinanza)

1. Dopo l'articolo 5 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, come sostituito dall'articolo 3 della presente legge, è inserito il seguente:

«Art. 5-*bis*. - 1. Acquista la cittadinanza italiana, su propria istanza, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del sindaco del comune di residenza:

a) lo straniero che risiede legalmente da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica e che è in possesso del requisito reddituale, determinato con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in misura non inferiore a quello prescritto per il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, ai sensi dell'articolo 9 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come da ultimo sostituito dall'articolo 1 del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3;

b) il cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea che risiede legalmente da almeno tre anni nel territorio della Repubblica;

c) lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio della Repubblica da almeno tre anni a cui sia stato riconosciuto lo *status* di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria o di apolide;

d) ai fini dell'attribuzione della cittadinanza ai sensi delle lettere b) e c) l'interessato non è tenuto a dimostrare alcun reddito».

2. Le lettere b), d), e), f) del comma 1 dell'articolo 9 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, sono abrogate.

Art. 5.

(Integrazione linguistica e sociale dello straniero)

1. Dopo l'articolo 5-*bis* della legge 5 febbraio 1992, n. 91, introdotto dall'articolo 4 della presente legge, è inserito il seguente:

«Art. 5-*ter.* - 1. Lo Stato garantisce l'offerta formativa per la conoscenza della lingua e della Costituzione italiana per gli stranieri richiedenti la cittadinanza.

2. Il Governo individua e riconosce, anche in collaborazione con le regioni e con gli enti locali, le iniziative e le attività finalizzate a sostenere il processo di integrazione linguistica e sociale dello straniero».

Art. 6.

(Motivi preclusivi dell'acquisto della cittadinanza)

1. L'articolo 6 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, è sostituito dal seguente:

«Art. 6. - 1. Precludono l'acquisizione della cittadinanza ai sensi degli articoli 4, comma 2-*bis*, 5 e 5-*bis*:

a) la condanna per uno dei delitti previsti nel libro secondo, titolo I, capi I, II e III, del codice penale;

b) la condanna per un delitto non colposo ad una pena superiore a due anni di reclusione;

c) la condanna per uno dei crimini o delle violazioni previsti dallo statuto del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia, firmato a New York il 25 maggio 1993, o dallo statuto del Tribunale penale internazionale per il Ruanda, firmato a New York l'8 novembre 1994, o dallo statuto istitutivo della Corte penale internazionale, adottato a Roma il 17 luglio 1998, reso esecutivo dalla legge 12 luglio 1999, n. 232.

2. L'acquisto della cittadinanza non è precluso quando l'istanza riguarda un minore condannato a pena detentiva non superiore a tre anni.

3. La riabilitazione o l'estinzione del reato fanno cessare gli effetti preclusivi della condanna».

Art. 7.

*(Modifica all'articolo 25 della legge
5 febbraio 1992, n. 91)*

1. Al comma 1 dell'articolo 25 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca».

Art. 8.

(Disciplina di attuazione)

1. Il Governo provvede, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, a riordinare e a riunire in un unico regolamento le disposizioni di natura regolamentare vigenti in materia di cittadinanza.

2. Il regolamento di cui al comma 1 è adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con le modalità di cui all'articolo 25 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, come modificato dall'articolo 7 della presente legge.

3. Il regolamento di cui al comma 1 reca le disposizioni di attuazione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, come modificata dalla presente legge, disciplina i procedimenti amministrativi per l'acquisizione della cittadinanza e stabilisce, per la conclusione dei medesimi procedimenti, un termine improrogabile, non superiore a ventiquattro mesi dalla data di presentazione dell'istanza; in caso di superamento del predetto termine l'istanza deve considerarsi accolta.

Art. 9.

(Disposizioni transitorie)

1. Coloro che, alla data di entrata in vigore della presente legge, hanno già maturato i requisiti di cui all'articolo 1, comma 1, lettere *b-bis*) e *b-ter*), e all'articolo 4, commi 2 e *2-bis*, della legge 5 febbraio 1992, n. 91, come introdotti rispettivamente dagli articoli 1 e 2 della presente legge, acquistano la cittadinanza italiana se rilasciano una dichiarazione in tal senso entro tre anni dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo 8 della presente legge.

€ 1,00