



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori GIANNINI, DALLA ZUANNA, SUSTA, D’ONGHIA,
OLIVERO, LANZILLOTTA, ZIN e ROMANO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 LUGLIO 2013

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

ONOREVOLI SENATORI. - L'attuale legge sulla cittadinanza (legge 5 febbraio 1992, n. 91) non pare più adeguata a raccogliere il bisogno di cittadinanza e di integrazione sociale di tanti, uomini e donne, che contribuiscono allo sviluppo e alla crescita del nostro Paese. Sì, il bisogno di cittadinanza è cresciuto. È un indicatore importante della nostra capacità di stare in maniera incisiva sulla scena europea e internazionale. C'è bisogno di risposte adeguate. Senso di cittadinanza, anche in senso giuridico, delle seconde generazioni: stranieri, figli di immigrati, ma non essi stessi immigrati, in quanto nati o comunque vissuti in Italia nell'intero periodo della loro formazione linguistica e culturale nel corso dell'età evolutiva.

I modi di acquisto della cittadinanza contemplati oggi dalla legge sono sostanzialmente connessi all'applicazione del principio dello *ius sanguinis*. L'acquisto della cittadinanza italiana avviene infatti per trasmissione dai genitori (articolo 1, comma 1, della citata legge n. 91 del 1992: «È cittadino per nascita: a) il figlio di padre o di madre cittadini (...)»), ed è fortemente valorizzato il rapporto (a volte molto tenue) di discendenza da cittadini italiani dei residenti all'estero. Non c'è, invece, alcun significativo riconoscimento del fatto della nascita e della successiva integrazione scolastica e sociale sul territorio nazionale dei figli degli stranieri immigrati nel nostro Paese prevalentemente per motivi di lavoro. Non c'è considerazione del valore di attrazione e formazione della cultura e dell'insieme di civiltà e qualità che l'Italia rappresenta nel percorso di definizione dell'identità delle singole persone e dell'identità nazionale. L'Istituto nazionale di statistica ci dice che

alla fine del 2011 i minori stranieri presenti in Italia erano oltre 930.000, e di questi si stima che poco meno di 400.000 siano nati in Italia. Per questi minori è evidente la divaricazione tra lo *status* giuridico e l'identità personale, costruita nell'acquisizione del patrimonio linguistico e culturale e nei legami sociali: un'intera generazione cresce e rischia di restare straniera nel Paese che sente come proprio, dove è nata, si è formata e nel quale intende restare per sempre, se le circostanze non la spingono via, con ulteriori difficoltà e sofferenze e una grave perdita per l'Italia. Un'intera generazione, quasi bloccata in un limbo, si è già scoperta straniera anche nei confronti della cultura e spesso della lingua del Paese di provenienza dei genitori. A chi giova tutto questo in un mondo sempre più interconnesso? Non giova all'Italia, che non valorizza il bene dell'integrazione e il grande potenziale della risorsa per eccellenza, il capitale umano raffinato nell'integrazione. Non giova alla comunità internazionale, perché incoraggia anomia e non appartenenza, vecchie e nuove fragilità sociali. Il possesso di una cittadinanza diversa da quella percepita costituisce evidentemente una fonte di traumi destinati a riflettersi negativamente sulla corretta evoluzione della personalità. Un esito negativo, questo, che l'articolo 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo impegna gli Stati firmatari ad evitare. Occorre quindi predisporre percorsi di acquisto della cittadinanza per quei fanciulli, per quei bambini che non possono restarne privi senza loro danno. Riteniamo pertanto che mantenere l'attuale disciplina in materia di cittadinanza, specialmente riguardo ai minori di età, significhi mantenere le cause giuridiche di una

instabilità e una lacerazione sociale che di anno in anno diviene sempre più consistente, dannosa e controproducente.

Attualmente l'unica significativa possibilità di acquisto della cittadinanza per questa fascia della popolazione immigrata è quella prevista dall'articolo 4, comma 2, della legge n. 91 del 1992, che riconosce allo straniero nato in Italia, solo al raggiungimento della maggiore età ed entro un anno da questa data, la facoltà di chiedere la cittadinanza: a condizione che vi «abbia risieduto legalmente senza interruzioni». Si tratta di una disposizione piuttosto restrittiva e inefficiente. I pochi dati disponibili ci dicono, infatti, che ogni anno il 37 per cento dei giovani stranieri nati in Italia, che pure risultano residenti al momento della maggiore età, non possono eleggere la cittadinanza italiana per mancanza di requisiti irragionevolmente previsti - attesa l'assenza di necessità o vantaggio - dall'attuale disciplina. Potranno dunque divenire italiani in seguito, ma al tasso di naturalizzazione dell'1,9 per cento - un tasso bassissimo, non corrispondente alle necessità del Paese - rilevato su base nazionale per l'insieme degli immigrati. Questo accade mentre essi, in effetti, non sono immigrati ma «italiani con cittadinanza straniera».

Proponiamo pertanto di dare ingresso al principio dello *ius soli* temperato (prevedendo la cittadinanza per nascita da genitori già stabilmente soggiornanti) e dello *ius culturae* (prevedendo l'acquisto non tardivo della cittadinanza per i bambini e ragazzi nati all'estero, ma la cui formazione culturale avvenga in Italia). E anche in linea con la grande capacità del nostro Paese di rappresentare un modello culturale e di vita ampiamente apprezzato nel mondo. Un Paese forte, consapevole della propria forza di attrazione culturale e civile, non ha nulla da temere e tutto da guadagnare. Un Paese incerto della propria identità può invece esitare di fronte a tale fenomeno. Ma l'Italia è un grande Paese, capace di trasformare la

ricchezza delle proprie tradizioni culturali, e anche difficoltà transitorie, in grandi opportunità e in quel «mix» unico e amato nel mondo, che si chiama «Italia». È accaduto durante e dopo le grandi migrazioni italiane all'estero. Tutto questo si trasforma in una ricchezza per il Paese che sa governare e accelerare i processi di integrazione e cittadinanza, senza scoraggiarli. Ogni volta che la marginalità lascia il posto all'inclusione cresce la coesione sociale e la sicurezza. È una scelta di saggezza. Riguardo invece alla domanda di cittadinanza dei lavoratori immigrati riteniamo che il periodo di stabile e legale soggiorno necessario per poter richiedere la naturalizzazione debba essere ricondotto ai cinque anni già previsti dalla legge italiana sino alla riforma intervenuta nel 1992, riavvicinandolo così ai tempi medi previsti nei principali Paesi di immigrazione dell'Unione europea.

L'attuale previsione del requisito della residenza legale ininterrotta per dieci anni costituisce infatti la disciplina in assoluto più restrittiva del Continente. È una normativa che pone l'Italia in una posizione di forte svantaggio nella scelta del Paese di definitivo radicamento da parte delle famiglie immigrate ormai stabilmente residenti e perciò divenute titolari del diritto di libera circolazione e stabilimento. Appare importante, cari colleghi, ricordare che il valore economico e sociale della presenza di cittadini stranieri nel nostro Paese è ormai parte imprescindibile del nostro sviluppo e della nostra crescita. Un giorno senza cittadini stranieri in Italia è difficile da immaginare: significherebbe persone e famiglie senza assistenza, italiani che non possono andare al lavoro, ristorazione e agricoltura in difficoltà, industria manifatturiera a singhiozzo e artigianato di qualità in affanno. Di più gli imprenditori stranieri sono 450.000 e il gettito annuale che entra nelle casse dello Stato, ad oggi, è di 7 miliardi e mezzo di euro. Un quinto dei bambini che nascono in Italia sono figli di almeno un genitore straniero

e il contributo al ringiovanimento della nostra società è notorio. I benefici di medio periodo sulla capacità di crescita italiana e sull'equilibrio del sistema previdenziale non sono secondari, considerato che la «piramide delle età» in Italia assomiglia sempre più a un bulbo, o a un «rombo delle età», con una base piccola e una pancia grande, e sono intuibili le conseguenze. C'è dunque il rischio, già in parte percepibile, che, depauperata delle famiglie straniere che hanno già compiuto un percorso di integrazione sociale e culturale, all'Italia rimanga solo la funzione di Paese di «prima accoglienza», senza la remunerazione sociale dell'inserimento definitivo. Alla luce di tali considerazioni, il presente disegno di legge vuole introdurre alcuni casi di *jus soli* fortemente attenuato, prevedendo, all'articolo 1, che per l'acquisto della cittadinanza italiana non sia sufficiente il solo evento della nascita sul territorio nazionale, dovendo concorrervi almeno uno dei seguenti requisiti:

a) che almeno uno dei genitori sia già regolarmente soggiornante nel nostro Paese da non meno di cinque anni;

b) che almeno uno dei genitori sia nato in Italia e vi soggiorni legalmente alla nascita del figlio da almeno un anno.

L'acquisizione della cittadinanza non sarà quindi automatica, ma potrà essere richiesta solo in presenza di un significativo legame sociale mediante una dichiarazione da rendere all'ufficiale di stato civile al momento della nascita del figlio o successivamente. In mancanza della dichiarazione del genitore, la persona interessata potrà farne domanda, senza ulteriori condizioni, entro due anni dal raggiungimento della maggiore età. Sarà inoltre possibile rinunciare alla cittadinanza entro un anno dal raggiungimento della maggiore età. All'articolo 2 sono invece introdotte alcune ipotesi di acquisizione della cittadinanza per *ius culturae*, conseguendo questa al prolungato e positivo inserimento del nuovo cittadino nella società ita-

liana sin dalla minore età. Ciò avverrà, più esattamente, al completarsi delle seguenti fattispecie:

a) su richiesta, entro un anno dal compimento della maggiore età, dello straniero nato in Italia, oppure entrato in Italia entro il quinto anno di età, che vi abbia sempre soggiornato regolarmente;

b) su istanza dei genitori - o dell'interessato stesso divenuto maggiorenne - dello straniero minore di età che abbia frequentato e concluso con esito positivo un corso di istruzione primaria o secondaria di primo grado, ovvero secondaria superiore, ovvero un percorso di istruzione e formazione professionale idoneo al conseguimento di una qualifica professionale.

Si è inoltre ritenuto di estendere questa modalità di acquisto della cittadinanza agli stranieri che abbiano concluso positivamente gli studi superiori o di formazione professionale entro il compimento del ventunesimo anno di età, avendoli iniziati durante la minore età. L'esperienza vissuta da molti adolescenti che, in genere a seguito di ricongiungimento familiare, raggiungono in Italia i propri genitori e qui continuano il percorso di studio, dimostra infatti che il completamento del ciclo scolastico non sempre è realizzabile al compimento della maggiore età, pur essendo in quel momento positivamente avviato a conclusione. Di queste circostanze si è già dimostrato consapevole il legislatore laddove ha previsto, al comma 2 dell'articolo 45 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, la possibilità di iscrizione dell'alunno straniero in una classe immediatamente inferiore a quella corrispondente all'età anagrafica. È dunque opportuno, per evitare l'esclusione dei minori che giungono in Italia in una fascia di età compresa tra i tredici e i quindici anni, che la maturazione dei requisiti previsti dalla disposizione in esame possa essere utilmente raggiunta anche successivamente al raggiungimento della

maggiore età, e comunque entro il termine del successivo triennio.

L'articolo 3 modifica il testo vigente dell'articolo 9 della legge n. 91 del 1992, riconducendo ai più diffusi *standard* europei il periodo di stabile residenza in Italia richiesto per poter presentare la domanda di naturalizzazione.

In particolare, il periodo di residenza legale è stato portato a tre anni per i cittadini europei, i quali hanno l'onere di richiedere l'iscrizione anagrafica per soggiorni sul territorio nazionale superiori a tre mesi. Nel caso della domanda di naturalizzazione ordinaria è stato invece previsto il requisito del soggiorno regolare ininterrotto da almeno cinque anni, sostituendolo così a quello della continuità nella residenza anagrafica, attualmente previsto dall'ordinamento vigente. Per effetto della congiunta applicazione di diverse discipline (disciplina dell'immigrazione e disciplina delle anagrafi) accade infatti che il tempo pregresso di regolare soggiorno non coincida mai con quello di residenza anagrafica; e ciò è dovuto ad una serie di difficoltà burocratiche e inadempienze amministrative non dipendenti dalla responsabilità o dalla negligenza dell'interessato, quanto piuttosto derivanti da ben note «sofferenze di sistema» che rendono statisticamente comprovato il normale differimento di uno-due anni dell'iscrizione anagrafica rispetto al rilascio della prima autorizzazione al soggiorno.

Di conseguenza, sarebbe a nostro avviso più equo riferirsi, quale requisito di precedente e stabile dimora sul territorio nazionale, alla regolarità e continuità del soggiorno anziché al più aleatorio ed ambiguo presupposto della «residenza anagrafica», peraltro non esattamente corrispondente alla nozione civilistica di residenza. L'articolo qui in commento introduce infine un requisito reddituale, ad un tempo necessario e ragionevole, non più lasciato alla discrezionalità amministrativa, esonerando alcune categorie obiettivamente meritevoli dalla necessità di dimostrarne il possesso. All'articolo 4 viene affermata la possibilità del soggetto di mantenere la cittadinanza di origine. Corrisponde infatti alla storia e all'identità personale dell'immigrato la necessità di coniugare, in un'identità più complessa, le radici familiari con il proprio vissuto personale. A questo riguardo, giustamente, l'Italia ha sempre preteso che i propri emigranti mantenessero la possibilità di conservare la cittadinanza italiana pur acquisendo quella del Paese di immigrazione ed ha coerentemente deciso di non richiedere ai suoi nuovi cittadini la rinuncia alla cittadinanza di origine.

All'articolo 5 viene infine introdotta una disciplina transitoria, a nostro avviso necessaria ad evitare ingiustificate differenziazioni nel trattamento di situazioni tra loro sostanzialmente equivalenti.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Nascita)

1. Al comma 1 dell'articolo 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, sono aggiunte, in fine, le seguenti lettere:

«*b-bis*) chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno sia regolarmente soggiornante in Italia da almeno cinque anni;

b-ter) chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno sia nato in Italia e ivi soggiorni legalmente, senza interruzioni, da almeno un anno».

2. All'articolo 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, 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 dai genitori o dal genitore esercente la potestà, da iscrivere nei registri di cittadinanza del comune di nascita, di residenza o di effettivo domicilio del minore entro il compimento del quattordicesimo anno di età. A partire dal quattordicesimo anno di età la dichiarazione del genitore deve essere accompagnata dalla dichiarazione di assenso del figlio. In ogni caso, entro un anno dal raggiungimento della maggiore età, il figlio può rinunciare alla cittadinanza italiana, se in possesso di altra cittadinanza.

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 ri-

chiesta all'ufficiale di stato civile non oltre i 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 quinto anno di età, che vi abbia soggiornato regolarmente fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler 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 secondo l'ordinamento del Paese di origine, se ha frequentato e concluso con esito positivo un corso di istruzione primaria o secondaria di primo grado ovvero secondaria superiore presso gli 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, ovvero, su sua istanza, quando concluda positivamente, prima del ventunesimo anno di età, un percorso di istruzione e formazione professionale iniziato quando era minorenne e che richieda per l'iscrizione il possesso del titolo di scuola secondaria di primo grado. Entro un anno dal raggiungimento della maggiore età, il soggetto può rinunciare alla cittadinanza italiana, se in possesso di altra cittadinanza.

2-ter. Lo straniero di cui al comma *2-bis*, alle medesime condizioni ivi indicate, diviene cittadino italiano ove dichiararsi, entro due anni dal raggiungimento della maggiore

età, di voler acquistare la cittadinanza italiana.

2-quater. Nei casi in cui l'acquisto della cittadinanza dipenda da una dichiarazione di volontà dell'interessato quest'ultima può essere resa dal suo rappresentante legale quando si tratti di persona incapace. In ogni caso i termini di decadenza per rendere detta dichiarazione sono sospesi per tutto il tempo in cui perduri la condizione di incapacità, anche di fatto, dell'interessato.

2-quinquies. L'ufficiale di anagrafe è tenuto a comunicare ai residenti di cittadinanza straniera che raggiungano la maggiore età, anche mediante l'invio per stralcio degli articoli 1 e 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, le modalità ivi previste per l'acquisto della cittadinanza. L'inadempimento di tale obbligo di informazione sospende, finché perduri, i termini di decadenza per la dichiarazione di elezione della cittadinanza».

Art. 3.

(Concessione della cittadinanza)

1. All'articolo 9, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 91, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la lettera *d)* è sostituita dalla seguente:

«*d)* al cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea che risiede legalmente da almeno tre anni nel territorio della Repubblica»;

b) alla lettera *e)*, la parola: «cinque» è sostituita dalla seguente: «tre»;

c) la lettera *f)* è sostituita dalla seguente:

«*f)* allo straniero residente in Italia che soggiorni regolarmente da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica e che dimostri la disponibilità di un reddito pari a quello richiesto per il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo

periodo, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni».

2. All'articolo 9 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«2-bis. Ai fini della concessione della cittadinanza ai sensi del comma 1, lettere a), b) e c), e del comma 2, l'interessato non è tenuto a dimostrare alcun requisito di reddito».

Art. 4.

(Doppia cittadinanza)

1. Dopo l'articolo 11 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, è inserito il seguente:

«Art. 11-bis. - 1. Ai fini dell'acquisizione della cittadinanza non è richiesta la rinuncia alla cittadinanza straniera».

Art. 5.

(Norma transitoria)

1. Chi, anche se maggiore di età, alla data di entrata in vigore della presente legge ha già maturato i requisiti di cui all'articolo 1, comma 1, lettere b-bis) e b-ter), e all'articolo 4, comma 2-bis, della legge 5 febbraio 1992, n. 91, come introdotti, rispettivamente, dagli articoli 1 e 2 della presente legge, acquista la cittadinanza italiana se effettua una dichiarazione in tal senso entro i tre anni successivi alla medesima data di entrata in vigore.

