

## **Audizione della Comunità di Sant'Egidio**

Prof. Paolo Morozzo della Rocca

Questa audizione riguarda un processo – sino ad oggi sfortunato - di riforma della disciplina della cittadinanza che ebbe probabilmente il suo primo significativo inizio in un ddl governativo del 1999, col quale già si prevedeva che i figli nati in Italia da cittadini stranieri potessero chiedere la cittadinanza all'età di cinque anni, dopo aver vissuto legalmente e continuativamente nel paese.

Dal 1999 ad oggi le uniche modifiche alla legge n.91 del 1992 sono state:

- due leggi che hanno facilitato il riconoscimento e/o l'acquisto o riacquisto della perdita cittadinanza italiana iure sanguinis

(mi riferisco: alla legge n.379/2000 per i nati nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico e soprattutto per i loro discendenti; e alla legge n.124/2006, per i connazionali dell'Istria, di Fiume e della Dalmazia e soprattutto i loro discendenti).

- un articolo all'interno della l.n.94/2009 ( c.d. pacchetto sicurezza), che ha reso più esigente la disciplina della cittadinanza per matrimonio (2 anni di residenza legale dopo il matrimonio – anziché 6 mesi - per poter fare la domanda)

- un singolo articolo nel d.l. n.69/2013 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), che ha reso più efficiente e meno ingiusta la disciplina dell'acquisto della cittadinanza alla maggiore età per i nati in Italia che hanno risieduto in Italia per i successivi 18 anni (opportunamente il ddl Boldrini ne salva l'effettività richiamandolo espressamente)

- ed infine alcune – forse imbarazzanti - disposizioni all'interno del d.l. n.113 del 2018 (sempre un pacchetto sicurezza ..., di cui parlerò a breve)

L'esperienza dunque ci dice che (a parte lo ius sanguinis, per il cui ampliamento il Parlamento ha sempre fattivamente operato in modo bipartisan) la maggior parte di ciò che

è stato fatto non è passato per un disegno riformatore ma è accaduto per immissione da altri contenitori normativi.

Anche nel tempo che resta di questa legislatura potrebbe accadere che qualche modifica – magari utile – possa intervenire al di fuori di un ddl appositamente dedicato al tema

Oggi abbiamo tuttavia tre proposte di legge: una espressiva di un gruppo politico, le altre due a firma di singoli parlamentari.

Ringrazio tutti i parlamentari firmatari delle tre proposte e quelli che comunque si interessano a questo tema strategico per il futuro della società italiana, auspicando che i cercatori di una disciplina più giusta sulla cittadinanza operino sia nel cantiere della riforma sia anche in più piccoli e diversi cantieri.

Nel poco tempo a disposizione vorrei considerare solo alcune delle molte pur meritevoli questioni

### **1. I figli dell'adulto che diviene cittadino dopo molti anni dalla proposizione della domanda**

Quello dell'acquisto della cittadinanza iure communicatio del figlio minore da parte del genitore che diviene cittadino è un tema che è stato pesantemente, anche se indirettamente, aggravato dal d.l. n.113 del 2018, che ha modificato l'art. 9-ter della legge n. 91/1992

Questa norma oggi dispone che *il termine di definizione dei procedimenti di acquisto della cittadinanza per matrimonio e per concessione è di quarantotto mesi dalla data di presentazione della domanda.*

Questo significa che dal giorno in cui uno straniero matura i requisiti per richiedere la cittadinanza passeranno fino ad altri 6 anni prima che possa davvero acquistarla:

- Impiegherà infatti circa 6 mesi / 1 anno per ottenere la traduzione e legalizzazione di una serie di documenti provenienti dal suo paese di origine dopo essere stati verificati dall'ambasciata italiana in loco;
- Poi potrà fare la domanda per via telematica (cosa non semplicissima, ma supportabile da un c.a.f. o un patronato) alla quale l'amministrazione avrà 4 anni di tempo per

rispondere; pur sempre un termine non proprio perentorio, sicché è ragionevole uno sforamento di ulteriori 6 mesi (che in Italia non è certo uno scandalo)

- Questi 4 anni servono affinché le prefetture possano esaminare l'adeguatezza dei documenti (che il c.a.f. curatore della procedura telematica avrà già verificato in  $\frac{3}{4}$  d'ora). Ma serviranno anche agli uffici di pubblica sicurezza per fare una verifica riguardo ad eventuali controindicazioni attinenti, appunto, alla sicurezza pubblica (una verifica di routine, ovviamente, e quindi senza indagini: un mero interpello di banche dati e forse una richiesta di verifica se nulla risulti al commissariato di zona)
- Infine, emesso il decreto di conferimento, passeranno dai 3 ai 6 mesi per il giuramento, condicio iuris dell'acquisto.

In Italia l'art.2 della legge 241/1990 prevede che i termini di conclusione del procedimento siano stabiliti dalla singole amministrazioni, ordinariamente, nel limite dei 90 giorni (altrimenti si intende che siano di 30 giorni). Eccezionale – e dunque necessariamente legittimato da un d.P.C.M – è l'ipotesi di un termine superiore a 90 giorni ma comunque per legge inferiore a 180 giorni.

Ma il conferimento della cittadinanza non è certo un provvedimento come gli altri. Si può dunque comprendere che la legge 241/1990, ancor prima della legge n.91/1992, abbia previsto che in questo caso i termini possano essere anche superiori al limite generale dei 6 mesi.

Questo accade anche in altri Paesi. In Francia, ad esempio, il termine per il procedimento di acquisto della cittadinanza è fissato nel suo massimo a 18 mesi (ridotto però a 12 mesi per chi vive in Francia da almeno 10 anni); detto termine è prorogabile una sola volta per giustificati motivi ma per non più di altri 3 mesi (article 21-25-1 Code Civil).

Il problema, dunque, è che 48 mesi sono molto più del doppio dei 18 mesi della Francia e temo che non siano paragonabili a nessun altro paese dell'Europa Occidentale ... mi chiedo allora (se abbiamo davvero a cuore la nostra dignità nazionale) se non sia il caso di intervenire su questi termini così "imbarazzanti" riducendoli convenientemente.

Vero è che una abbreviazione dei termini procedurali dispiacerebbe all'amministrazione, che non ha colore politico ma interesse a non essere convenuta per il danno da ritardo: un pericolo ora scongiurato da tempi procedurali eccezionalmente lunghi.

Ma i ritardi dell'amministrazione non sono ovviamente inevitabili (infatti in certi periodi gli uffici hanno molto ben funzionato, sicché possiamo osservare che i tempi del procedimento sono spesso una mera variabile delle volontà politico-amministrative)

Pur auspicando che si possa ridurre a maggiore equità il termine legale del procedimento di acquisto della cittadinanza sia per i casi di naturalizzazione che di acquisto per matrimonio, dobbiamo comunque occuparci di rendere quelli attuali meno ingiusti.

Si può fare, credo, introducendo una disposizione di compensazione a favore dei figli di coloro che acquistano la cittadinanza italiana dopo così tanto tempo dalla domanda.

Questi figli, infatti, ai sensi dell'art.14 della legge n.91/1992, attualmente acquistano la cittadinanza italiana se sono ancora minorenni e se convivono col genitore quando quest'ultimo acquista la cittadinanza.

Di conseguenza, oggi, se colui che chiede la cittadinanza ha un figlio di 12 anni è molto probabile che, quando diventerà cittadino, suo figlio sarà già divenuto maggiorenne e quindi rimarrà straniero

Abbiamo così stranieri venuti da noi a 30 anni che, giustamente, chiedono e ottengono la cittadinanza; mentre i loro figli, magari venuti qui a 3 anni, rimangono stranieri perché avevano già 12-13 anni quando il genitore ha maturato i 10 anni di residenza e si è attivato per fare la domanda.

Il ddl Orfini risolve bene (con l'ottima fattura del nuovo art.23-bis ivi proposto) il problema che ho ora segnalato.

Tuttavia in alternativa – con effetti simili ma non eguali - proporrei di inserire (non necessariamente in un più vasto progetto di riforma) un nuovo comma dopo l'attuale comma 1 dell'art.9-ter, che più o meno disponga:

*"Ai fini dell'applicazione dell'art.14, l'acquisto della cittadinanza, conseguente all'adozione del decreto di cui all'art. 7, produce i suoi effetti dal giorno successivo alla proposizione della domanda nei riguardi dei figli a quella data conviventi "*

## **2. Ius culturae**

Quello dello *ius culturae* è, a nostro avviso, il criterio principe per una legge sulla cittadinanza capace di interpretare il nostro tempo

Tale criterio andrebbe a mio avviso riferito a tutti i minori cresciuti, anche se non nati, in Italia (pare interessante tuttavia l'applicazione che ne fa il ddl Polverini, in una visione riformatrice delimitata dallo *ius soli*, proponendo un nuovo art.3-bis, comma 4, riguardo ai nati in Italia ma sfuggiti ad un acquisto *iure soli* più rapido).

Passare dall'immaginare questo criterio dello *ius culturae* alla produzione di norme di legge che lo attuino in concreto richiede ovviamente una negoziazione parlamentare suscettibile di molti possibili bilanciamenti.

Ad esempio: deve contare solo la scolarizzazione o questa deve concorrere con altri criteri? E quale soglia di scolarizzazione fare contare? E riguardo a tutti i minori o solo quelli entrati prima di una certa età?

Personalmente riterrei che il criterio della scolarizzazione debba prevalere e se possibile talvolta compensare la fragilità di altri criteri più "amministrativi" (come la regolarità integrale del soggiorno o la continuità della residenza).

Ma nella negoziazione un suo spazio potrebbe avere l'introduzione di una sorta di periodo di consolidamento territoriale della cittadinanza già attribuita . Mi riferisco a una sorta di condizionalità temporanea dello status che, personalmente, non auspico ma che mi pare opportuno offrire come possibile elemento di bilanciamento all'interno di una negoziazione caratterizzata da preoccupazioni di segno diverso.

Vorrei però ancora osservare, in premessa, che l'affermazione secondo cui un diritto si dà o non si dà una volta per tutte (incluso lo status di cittadinanza) non corrisponde sempre all'esperienza giuridica.

Si potrebbe ad esempio ragionare su cittadinanze attribuite presto, ma sottoposte a un periodo, anche non breve, di risolubilità (il termine giusto non è qui quello di revoca ma quello di condizione) ovviamente da valere solo se l'interessato abbia conservato la sua cittadinanza originaria e dunque non rischi di divenire apolide a causa dell'avverarsi della condizione risolutiva.

Immaginiamo, ad esempio, di attribuire la cittadinanza al bambino che conclude il ciclo della scuola elementare dopo essere venuto in Italia a 3 anni, a condizione però della sua permanenza sul territorio nazionale almeno durante tutta la sua minore età.

Oppure immaginiamo di attribuire, iure soli, già alla nascita, la cittadinanza anche a bambini i cui genitori non abbiano un titolo di soggiorno permanente o soggiornino in Italia da meno di 5 anni, stabilendo però che tale cittadinanza è condizionata alla continuità della presenza sul territorio nazionale fino alla maggiore età

### **3. Cittadinanza per matrimonio**

Sino al 2018 l'acquisto della cittadinanza per matrimonio era da qualificarsi come oggetto di un diritto soggettivo, ma oggi (con l'abrogazione del c.2 art.8 della legge 91/1992 da parte del d.l. 113 del 2018) è per certi versi tornato ad essere più simile all'oggetto di una concessione, perché l'autorità di pubblica sicurezza non ha più alcun limite temporale per opporvisi in base a motivi di sicurezza dello Stato (senza obbligo di specificare quali), mentre in passato questo particolare motivo di impedimento doveva essere rilevato entro i due anni dalla domanda e non oltre.

Stiamo parlando, ovviamente, di un impedimento – quello del rischio per la sicurezza pubblica - fondato sulla discrezionalità dell'amministrazione e non invece dell'impedimento penale (la commissione di reati) la cui assenza è opportunamente sia requisito per la ricevibilità della domanda sia condizione per il suo accoglimento.

Non entro nella questione se sia opportuno mantenere o diminuire il requisito della residenza legale in Italia da coniuge di almeno due anni (che nel ddl Boldrini e al. si propone di abbassare a 6 mesi come era sino al 2009).

Ma l'esperienza di questi ultimi anni purtroppo ha messo in evidenza altre problematiche forse più significative sul piano pratico.

In particolare nuoce gravemente il fatto che i requisiti per l'acquisto non debbano essere posseduti solo al momento della domanda (cioè, attualmente, a due anni di residenza in Italia dopo il matrimonio) ma per tutto il tempo di svolgimento della procedura, la cui durata dipende però dall'amministrazione e dai suoi ritardi, quindi anche oltre i 4 anni consentiti ora dalla legge, cui poi seguono alcuni mesi tra la conclusione del procedimento e il giuramento.

Può quindi accadere che il coniuge straniero rimanga vedovo dopo sei anni di matrimonio (e dopo 4 anni dalla domanda di cittadinanza) senza che il procedimento si sia concluso, ed

allora rimarrà sia vedovo che straniero; e forse perderà anche il diritto di soggiorno per mancanza di reddito, se la pensione di reversibilità è sotto le 500 euro al mese e se non trova lavoro (magari perché ha 50 anni).

Ma senza pensare ad eventi così tragici (e tuttavia reali), analogo ragionamento si potrebbe fare per i casi di intervenuta separazione legale o di scioglimento del matrimonio.

Sarebbe allora preferibile – e giuridicamente più rigoroso – prevedere che il coniuge straniero possa fare domanda di cittadinanza dopo un tempo che, secondo la preferenza di alcuni, immagino anche non breve (veda la negoziazione parlamentare quanto: se di 1 anno, 2, 3 o anche 4 di convivenza coniugale) ma nello stesso tempo stabilire che ai fini dell'accoglimento della domanda conti solo il fatto che il richiedente avesse i requisiti richiesti al momento della domanda (non importando il dopo, se non riguardo agli impedimenti penali e ai motivi di sicurezza dello Stato).

In tal modo, peraltro, la pendenza della domanda di cittadinanza smetterebbe di essere quel lungo periodo di 4 o 5 anni durante il quale il coniuge straniero è tentato di sopportare ogni prepotenza o maltrattamento da parte dell'altro, sotto il ricatto di vedere svanire i requisiti per l'accoglimento della domanda già presentata.

#### **4. Minori dichiarati adottabili ma non adottati**

La legge attribuisce la cittadinanza ai minori adottati da cittadini italiani, forse presumendo che ogni minore dichiarato adottabile dal giudice minorile verrà adottato.

Ma così non è.

Accade dunque che un minore straniero dichiarato in stato di abbandono e assistito in una casa-famiglia per 5 o 10 o anche 18 anni, al diventare maggiorenne senza essere adottato (magari perché portatore di malattia o disabilità) divenga improvvisamente nulla più che uno straniero disoccupato e quindi espellibile.

(questo problema è oggi accentuato dall'abolizione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, che consentiva ai questori di risolvere mediante buon senso situazioni particolari, come quelle di questo tipo).

Sarebbe dunque opportuno prevedere che la dichiarazione di adottabilità da parte del tribunale per i minorenni (almeno per i minori stranieri di età non superiore ai 14 anni al momento dell'avvio della procedura) comporti contestualmente l'acquisto della cittadinanza italiana di questi minori che non solo sono ormai rimasti senza famiglia ma soprattutto che sono già stati presi in carico dall'Italia in modo permanente.

## **5. Le due velocità**

Ha ragione l'on. Siragusa. La legge attuale è caratterizzata da uno *ius sanguinis* squilibrato e privo di requisiti culturali; mentre lo *ius soli* è stato reso dalla legge del 1992 ancora più marginale di quanto non fosse nella legge del 1912; e manca una opportuna valorizzazione dello *ius culturae*.

In teoria dunque si potrebbe benissimo essere italiani senza sapere dov'è l'Italia e appartenendo, magari, a una comunità antropofaga dell'Oceania dove un avo italiano esploratore si invaghì nel 1800 della trisnonna concependo un figlio creolo, cresciuto senza nemmeno sapere di essere italiano.

L'esempio è giocoso e quindi paradossale, ma con un po' d'occhio alla storia e all'oggi, va osservato che, oltre alla folta presenza di discendenti da italiani nelle americhe, tra gli "italiani in sonno" possiamo trovare un certo numero di nipoti o bisnipoti di italiani in Somalia, Eritrea, Tunisia (dove vissero numerosi coloni italiani, artigiani e contadini), Yemen (paese dove tra l'altro durante l'ultima guerra trovò rifugio il maggiore Amedeo Guillet, detto il Lawrence d'Arabia italiano).

Poiché l'attesa per l'esame delle pratiche presso alcuni nostri consolati sono a volte anche di 10-15 anni, molti stranieri (che sono nostri concittadini in letargo amministrativo) vengono in Italia avviando rocambolesche pratiche di riconoscimento della cittadinanza presso un comune eletto a residenza (dove in realtà però non sono residenti).

Molti di loro torneranno però sconfitti al paese di provenienza perché, pur potendo dimostrare di essere italiani *iure sanguinis*, non sono invece riusciti a dimostrare di essere anagraficamente residenti nel comune.

Va qui colto un paradosso: la residenza anagrafica non è un requisito previsto dalla legge per ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana (tant'è che lo si può richiedere

rimanendo all'estero, presso un nostro consolato). Tuttavia l'italiano non ancora riconosciuto come tale che voglia farsi riconoscere la cittadinanza ha bisogno della residenza anagrafica perché è quest'ultima a determinare quale ufficiale di stato civile è competente ad esaminare la sua domanda.

Al riguardo potrebbero risultare utili due modifiche legislative:

- a) l'introduzione come requisito del riconoscimento della italianità iure sanguinis della conoscenza della lingua italiana di livello A2, attestata da uno degli enti certificatori a ciò autorizzati (abbastanza presenti anche all'estero e comunque attivi su tutto il territorio nazionale con molte sedi di esame operative tutto l'anno);
- b) rendere competente, al posto dell'ufficiale dello stato civile del Comune di residenza (spesso scelto dall'interessato proprio in base alla minore o maggiore efficienza e cortesia degli uffici anagrafici e di stato civile preposti), quello del Comune di nascita, oppure del corrispondente capoluogo di provincia, dove risulti essere a suo tempo nato l'avo emigrante, con conseguente abolizione (mi auguro) dei costi, dei raggiri, delle finzioni e delle corruzioni provocate dall'irragionevole necessità di ottenere la residenza anagrafica, la quale che non ha di sicuro alcun senso se applicato al caso di cittadini stranieri entrati in Italia con visto turistico per poter depositare una domanda che i nostri consolati altrimenti esaminerebbero, magari, dopo 10-15 anni.