



Per una buona legge sulla riforma della cittadinanza

Il Comitato promotore della campagna *L'Italia sono anch'io*, costituito dalle principali organizzazioni nazionali impegnate nella promozione dei diritti dei migranti, segue con grande attenzione la discussione parlamentare sulla riforma della cittadinanza, che ci ha visti protagonisti di una raccolta di firme per una legge di iniziativa popolare firmata da più di 200 mila persone su tutto il territorio nazionale.

Il testo approvato dalla Commissione Affari Costituzionali rappresenta certamente un passo avanti rispetto alla legislazione vigente. Tuttavia alcune previsioni ci preoccupano molto e ci preoccupa anche l'assenza di alcune modifiche urgenti alla legge n.91 del 1992.

Vorremmo dunque portare alla Vostra attenzione alcune proposte di modifica che auspichiamo possano essere prese in considerazione nel corso del dibattito:

1) Il requisito del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo

L'introduzione del requisito riguardante il possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo da parte di almeno un genitore ai fini dell'acquisto della cittadinanza ai sensi dell'art. 1, co. 1, lett. a-bis) significa prevedere una definizione di **cittadinanza "per censo"**. I bambini nati in Italia verrebbero distinti, con riferimento al fondamentale diritto di acquistare la cittadinanza italiana alla nascita, in base alla capacità economica delle loro famiglie, escludendo tutti i figli di cittadini stranieri regolarmente soggiornanti che non riescono a soddisfare il requisito di reddito richiesto per l'ottenimento del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Per la prima volta in Italia si introdurrebbe dunque la cittadinanza "per censo" in casi in cui, a differenza dei casi di naturalizzazione, l'acquisto dello *status civitatis* è un diritto soggettivo e non un mero interesse legittimo.

Si consideri inoltre che risultano purtroppo assai diffuse **prassi illegittime in merito al rilascio e alla revoca del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo**. Ad esempio, mentre la legge è chiarissima nello stabilire che tale titolo di soggiorno è a tempo indeterminato e non può essere revocato per il venir meno dei requisiti di reddito, alcune questure chiedono al cittadino straniero di dimostrare il possesso di tali requisiti al momento della richiesta di aggiornamento del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e, in mancanza, lo revocano rilasciando un permesso di soggiorno di altro tipo. O, ancora, alcune questure pretendono la dimostrazione dell'idoneità dell'alloggio anche quando l'istanza di rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo viene avanzata dal cittadino straniero solo per sé, mentre la legge richiede la dimostrazione di tale requisito esclusivamente nel caso di richiesta relativa ai familiari. Spesso, in tali casi, il cittadino straniero non presenta ricorso contro l'illegittimo rifiuto, in quanto non è a

conoscenza della normativa. E' evidente l'assoluta inopportunità di far dipendere un diritto fondamentale come l'acquisto della cittadinanza italiana alla nascita dal possesso in capo al genitore di un titolo di soggiorno che così spesso viene illegittimamente negato e su cui si registrano prassi fortemente difformi sul territorio nazionale.

Infine, va evidenziato come l'attuale formulazione dell'art. 1, co. 1, lett. a-bis) **escluda i cittadini dell'Unione europea residenti in Italia e i loro familiari extracomunitari**, i quali entrambi non sono titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, bensì sono titolari, rispettivamente, dell'attestazione comunale del diritto di soggiorno permanente e della carta di soggiorno permanente per familiari extracomunitari di cittadini comunitari. Si tratterebbe di una discriminazione incostituzionale e contraria alle norme dell'UE, che verrebbe senz'altro prima o poi dichiarata tale dalla Corte Costituzionale e dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

➤ **Si propone dunque di eliminare il requisito del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo da parte di almeno un genitore, sostituendolo con il requisito del soggiorno legale.**

2) L'attribuzione del potere di effettuare la dichiarazione di volontà ad entrambi i genitori

L'attuale formulazione dell'art. 1, co. 2-bis e dell'art. 4, co. 2-bis attribuisce il potere di effettuare la dichiarazione di volontà di acquisto della cittadinanza ad **un solo genitore**, anziché ad entrambi i genitori esercenti la responsabilità genitoriale. Di conseguenza un genitore potrebbe scegliere di far acquistare al figlio la cittadinanza italiana, anche contro la volontà dell'altro genitore.

Tale previsione non sarebbe conforme al sistema generale previsto dal codice civile, che attribuisce l'esercizio della responsabilità genitoriale ad entrambi i genitori, di comune accordo¹, e risulterebbe **illegittima** per violazione della parità tra i coniugi (art. 29 Cost.) e della parità di diritti e di doveri tra i genitori (art. 30 Cost.).

La scelta in merito alla cittadinanza del figlio è una **scelta di particolare importanza** e delicatezza, anche in considerazione del fatto che le leggi sulla cittadinanza di molti Stati prevedono che, in caso di acquisto di altra cittadinanza (in questo caso quella italiana) la persona perda automaticamente quella originaria, il che esporrebbe il figlio al rischio di non potere rientrare nello Stato di origine del genitore se non come straniero.

➤ **Si propone dunque di attribuire il potere di effettuare la dichiarazione di volontà di acquisto della cittadinanza a “chi esercita la potestà genitoriale”.**

In caso di contrasto tra i genitori o di impedimento di uno dei genitori, potranno trovare applicazione le disposizioni degli artt. 316, commi 2 e 3, e 317 c.c.²

¹ Si ricorda che l'art. 316 c.c. stabilisce al primo comma che “Entrambi i genitori hanno la responsabilità genitoriale che è esercitata di comune accordo tenendo conto delle capacità, delle inclinazioni naturali e delle aspirazioni del figlio. I genitori di comune accordo stabiliscono la residenza abituale del minore.”

² Art. 316, co. 2 e 3: “In caso di contrasto su questioni di particolare importanza ciascuno dei genitori può ricorrere senza formalità al giudice indicando i provvedimenti che ritiene più idonei. Il giudice, sentiti i genitori e disposto l'ascolto del figlio minore che abbia compiuto gli anni dodici e anche di età inferiore ove capace di discernimento, suggerisce le determinazioni che ritiene più utili nell'interesse del figlio e dell'unità familiare. Se il contrasto permane il giudice attribuisce il potere di decisione a quello dei genitori che, nel singolo caso, ritiene il più idoneo a curare l'interesse del figlio.”

3) L'efficacia retroattiva

Si ritiene fondamentale l'introduzione di una **norma transitoria** che consenta l'acquisto della cittadinanza italiana da parte di chi abbia maturato i requisiti soggettivi previsti dalle nuove norme di legge, ma abbia visto scadere, prima che fosse varata la riforma, i termini temporali da questa previsti.

Si propone la seguente formulazione:

“Coloro che alla nascita erano in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b-bis) o che prima del compimento della maggiore età hanno maturato i requisiti di cui all'articolo 4, comma 2-bis, e che hanno compiuto il ventesimo anno di età prima dell'entrata in vigore della presente legge, acquistano la cittadinanza se ne fanno richiesta all'ufficiale di stato civile entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge.”

4) La definizione di residenza legale

Si propone di adottare la seguente definizione di residenza legale:

“Ai fini della presente legge, si considera legalmente residente nel territorio dello Stato chi vi dimori abitualmente avendo soddisfatto le condizioni previste dalle norme in materia di soggiorno dei cittadini stranieri e dei cittadini dell'Unione europea. L'iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente costituisce presunzione di residenza legale in Italia. Costituisce altresì presunzione di residenza legale in Italia il possesso di un titolo di soggiorno, anche per i periodi intercorrenti tra la data di richiesta del titolo e quella di effettivo rilascio o rinnovo. Anche in assenza di tali requisiti, l'interessato può dimostrare di aver risieduto legalmente nel territorio dello Stato provando, con ogni mezzo, la dimora abituale e il soggiorno regolare in Italia.”

La definizione di “residenza legale” qui proposta è **coerente con la nozione di “residenza” disciplinata all'art. 43 del codice civile** (“La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale”) e richiamata all'art. 3 del regolamento anagrafico d.p.r. 223/89 (“Per persone residenti nel comune s'intendono quelle aventi la propria dimora abituale nel comune”).

Perché la residenza di un cittadino straniero o comunitario abitualmente dimorante in Italia sia “legale”, si richiede poi che l'interessato soggiorni in Italia avendo soddisfatto le condizioni previste dalle norme in materia di soggiorno dei cittadini stranieri e dei cittadini dell'Unione europea.

In base alla modifica proposta, **l'iscrizione anagrafica o il possesso di un titolo di soggiorno da elemento costitutivo della residenza legale diventano elementi di presunzione** della stessa.

Come è noto, infatti, **l'iscrizione anagrafica** costituisce in generale presunzione di dimora abituale. Costituisce inoltre presunzione di soggiorno regolare, in quanto in base alla normativa vigente solo i cittadini stranieri e comunitari regolarmente soggiornanti possono iscriversi all'anagrafe (d.lgs. n. 286/98, art. 6, co. 7; d.p.r. n. 223/89, art. 7, co. 3 e art. 11, co. 1; d.lgs. n. 30/07, artt. 9 e 18, co. 2). Dunque, in base alla norma qui proposta, se una persona risulta iscritta all'anagrafe per l'intero periodo richiesto, l'ufficiale di stato civile non è tenuto a verificarne anche la regolarità del soggiorno durante tale periodo, in quanto essa è presunta, fino a prova contraria.

Similmente, **il possesso di un titolo di soggiorno** costituisce presunzione di dimora abituale, non potendo essere rinnovato se le assenze dal territorio dello Stato eccedono una certa durata. Va inoltre ricordato che, in base alla normativa vigente, *tutti* i cittadini stranieri e comunitari che soggiornano

Art. 317 c.c.: “Nel caso di lontananza, di incapacità o di altro impedimento che renda impossibile ad uno dei genitori l'esercizio della responsabilità genitoriale, questa è esercitata in modo esclusivo dall'altro. La responsabilità genitoriale di entrambi i genitori non cessa a seguito di separazione, scioglimento, cessazione degli effetti civili, annullamento, nullità del matrimonio; il suo esercizio, in tali casi, è regolato dal capo II del presente titolo.”

regolarmente in Italia e che vi hanno la propria dimora abituale hanno diritto all'iscrizione anagrafica³, la mancata richiesta della quale costituisce una irrilevante irregolarità amministrativa (sanzionata con un'ammenda da uno a cinque euro), sanabile, anche d'ufficio, in qualunque momento. Dunque, in base alla norma qui proposta, se una persona è stata in possesso di titolo di soggiorno per l'intero periodo richiesto, non è necessario procedere alla verifica dell'iscrizione anagrafica continuativa, posto che in tale caso la dimora abituale in Italia è presunta, fino a prova contraria.

Tale semplificazione del procedimento consentirebbe di **ridurre il carico di lavoro degli ufficiali di stato civile**, in quanto a) in presenza di iscrizione anagrafica per l'intero periodo richiesto, non dovrebbero contattare le questure per verificarne la regolarità del soggiorno; b) viceversa, nel caso in cui l'interessato dimostri la titolarità di un permesso di soggiorno per l'intero periodo, non dovrebbero verificarne anche l'iscrizione anagrafica presso gli uffici anagrafici.

Se invece per un determinato periodo la persona non è stata iscritta all'anagrafe o non è stata in possesso di un titolo di soggiorno, potrà dimostrare la residenza legale **provando la dimora abituale e il soggiorno regolare durante tale periodo, con ogni mezzo**⁴.

Va sottolineato come la proposta qui presentata consentirebbe di **evitare che un illegittimo rifiuto dell'iscrizione anagrafica abbia come conseguenza anche la perdita del diritto di acquistare la cittadinanza**. Non può ignorarsi, infatti, che ad oggi molti cittadini stranieri o comunitari, pur essendo regolarmente soggiornanti e avendo la propria dimora abituale in Italia, e avendo dunque diritto all'iscrizione anagrafica, non riescono ad iscriversi all'anagrafe a causa di prassi illegittime: ad es. alcuni ufficiali d'anagrafe rifiutano l'iscrizione anagrafica con la motivazione della mancanza delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile ovvero richiedono il soddisfacimento di requisiti che non sono richiesti dalla legge (ad es. un reddito minimo). Attualmente, tale illegittimo rifiuto dell'iscrizione anagrafica impedisce al cittadino straniero o comunitario di soddisfare i requisiti per l'ottenimento della cittadinanza nei casi in cui sia richiesta la dimostrazione della residenza legale, con l'unica eccezione prevista dall'art. 33 d.l. n. 69/2013 convertito dalla legge n. 98/2013.

In sintesi, dunque, la modifica normativa proposta consentirebbe **a) una maggiore coerenza sistematica della normativa vigente; b) una semplificazione delle procedure di competenza degli ufficiali di stato civile; c) il superamento degli impedimenti all'acquisto della cittadinanza derivanti dai casi di illegittimo rifiuto dell'iscrizione anagrafica.**

³ Si ricorda che coloro che occupano abusivamente un immobile senza titolo, pur non potendo chiedere la residenza in relazione a tale immobile, come previsto dall'art. 5 d.l. n.47/2014, convertito in legge n. 80/2014, hanno comunque diritto all'iscrizione anagrafica sulla base del domicilio, in analogia con le persone "senza fissa dimora".

⁴ Va ricordato che il soddisfacimento delle condizioni previste dalla legge per il soggiorno dei cittadini stranieri e comunitari non richiede necessariamente il possesso del relativo documento attestante la regolarità del soggiorno. I cittadini dell'Unione, infatti, soggiornano regolarmente in Italia se rispondono ai requisiti stabiliti dagli artt. 7, 11-16 del d.lgs. n. 30/07, anche se non risultano iscritti all'anagrafe. L'art. 19, co. 4 del medesimo decreto prevede esplicitamente che *"La qualità di titolare di diritto di soggiorno e di titolare di diritto di soggiorno permanente può essere attestata con qualsiasi mezzo di prova previsto dalla normativa vigente, fermo restando che il possesso del relativo documento non costituisce condizione necessaria per l'esercizio di un diritto"*. Analogamente, vi sono una serie di casi in cui il soggiorno di un cittadino straniero è regolare anche prima del rilascio di un permesso di soggiorno: ad esempio i cittadini stranieri per cui l'art. 19 d.lgs. n. 286/98 prevede il divieto di espulsione e che in base all'art. 28 d.p.r. n. 394/99 hanno sempre diritto di ricevere un permesso di soggiorno, soddisfano le condizioni previste dalle norme in materia di soggiorno dei cittadini stranieri anche qualora non siano in possesso di un permesso di soggiorno.

5) Le persone con disabilità psichica

Attualmente, alle persone con disabilità psichica è in genere negato il diritto di acquistare la cittadinanza italiana secondo le modalità di acquisto che richiedono una dichiarazione di volontà (come l'acquisto ex art. 4, co. 2 da parte dei neomaggiorenni nati in Italia) o la presentazione di un'istanza da parte dell'interessato (come i casi di naturalizzazione), e la prestazione del giuramento ai sensi dell'art. 10 legge n. 91/92. Negli ultimi anni, sono stati riportati dai media diversi casi di giovani stranieri affetti da sindrome di down, nati in Italia, cui è stato negato il diritto di divenire cittadini al compimento della maggiore età.

Il giuramento, infatti, è un **atto personalissimo** che dunque non può essere prestato dal tutore, curatore o amministratore di sostegno. Inoltre, il Ministero dell'Interno e una parte della giurisprudenza ritengono che, essendo l'acquisto della cittadinanza un diritto personalissimo, la dichiarazione di volontà o l'istanza di acquisto, in mancanza di una specifica norma di legge, non possano essere presentate dal tutore, curatore o amministratore di sostegno, neanche previa autorizzazione del giudice tutelare⁵.

Impedire alle persone con disabilità psichica l'acquisto della cittadinanza costituisce una gravissima **discriminazione, che viola la Costituzione e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità**, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge n. 18/2009, che all'art. 18 impone agli Stati Parti di *“riconoscere alle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri [...] il diritto alla cittadinanza, anche assicurando che le persone con disabilità: (a) abbiano il diritto di acquisire e cambiare la cittadinanza e non siano private della cittadinanza arbitrariamente o a causa della loro disabilità”*.

Il legislatore italiano del **dopoguerra** aveva previsto, all'art. 17 del d.lgs 2.2.1948 n.23 concernente la “Revisione delle opzioni degli altoatesini”, che la dichiarazione di voler revocare l'opzione per la cittadinanza tedesca e conservare la cittadinanza italiana per l'interdetto potesse essere presentata dal tutore. Risulta incomprensibile come mai la normativa che disciplina in generale la cittadinanza non abbia previsto una disposizione analoga.

Si noti che in diversi **altri ordinamenti** si prevede che, nel caso di persona incapace, l'istanza per l'acquisto della cittadinanza possa essere presentata dal legale rappresentante (ad es. in Spagna e Ungheria) e che la persona possa essere esonerata dal giuramento ovvero che le modalità per la prestazione di tale giuramento possano essere adattate per tenere conto delle condizioni di disabilità (ad es. nel Regno Unito). In vari Stati, inoltre, sono previste norme che consentono di tenere in considerazione le condizioni del disabile nel valutare requisiti quali il superamento di un test linguistico o la dimostrazione di determinate condizioni economiche, richiesti ai fini della naturalizzazione⁶.

Si noti che il superamento della discriminazione che impedisce alle persone con disabilità psichica l'acquisto della cittadinanza italiana, imposto dall'esigenza di rispettare la Costituzione e gli obblighi

⁵ Ad esempio, il TAR Lazio nella sentenza 2 luglio 2014, n. 6990 ha affermato che i doveri e gli obblighi di *facere* richiesti al neo-cittadino rendono la dichiarazione di elezione della cittadinanza un atto personalissimo, che può essere compiuto solo dalla persona e richiede, quindi, il possesso della capacità di agire. Secondo il giudice, trattandosi di atto personalissimo, la legittimazione del tutore non può derivarsi dall'assenza di una norma specifica che privi il tutore del potere di chiedere la naturalizzazione del rappresentato, operando, invece, il principio opposto: la naturalizzazione a favore dell'interdetto può essere richiesta solo se apposita e preesistente norma lo consenta.

⁶ Si veda il report dell'ANED - Academic Network of European Disability Experts “Access to and Accessibility of Citizenship and Political Participation of People with Disabilities in Europe”, 2013, pp. 16-seguenti (accessibile sul sito <http://www.disability-europe.net/>). Per il Regno Unito si veda: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/268021/oathofallegiance.pdf

internazionali della Repubblica, **non avrebbe alcuna conseguenza in termini di aggravio dei costi** per lo Stato italiano, considerato che la Corte Costituzionale ha chiarito che lo straniero soggiornante regolarmente e in modo non occasionale è comunque equiparato al cittadino ai fini del godimento delle misure di sicurezza sociale quali le misure per gli invalidi civili, l'indennità di accompagnamento ecc.

➤ **Si propone dunque l'adozione delle seguenti disposizioni:**

“1. Conformemente a quanto previsto dagli articoli 4 e 18 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 3 marzo 2009, n. 18, sono adottate le misure necessarie a garantire alle persone con disabilità l'esercizio di tutti i diritti previsti dalla presente legge. Nell'applicazione delle norme previste dalla presente legge, si tiene conto degli eventuali svantaggi derivanti dalle condizioni di disabilità dell'interessato, anche derogando parzialmente o totalmente all'accertamento dei requisiti richiesti ai fini dell'acquisto o della concessione della cittadinanza rispetto ai quali l'interessato risulti svantaggiato in ragione delle sue condizioni di disabilità.

2. Nel caso di persona interdetta o inabilitata, gli atti finalizzati all'esercizio dei diritti previsti dalla presente legge, inclusa la dichiarazione di volontà di acquisto della cittadinanza, sono compiuti, nell'interesse della persona, dal tutore o dal curatore, previa autorizzazione del giudice tutelare. Nel caso di persona beneficiaria di amministrazione di sostegno, il giudice tutelare dispone se tali atti possano essere compiuti dall'amministratore di sostegno ovvero dal beneficiario con l'assistenza dell'amministratore di sostegno ovvero se il beneficiario conservi per tali atti la capacità di agire. Ove gli atti siano compiuti dal tutore, dal curatore o dall'amministratore di sostegno, non si richiede il giuramento di cui all'articolo 10.”

Auspichiamo che nella discussione parlamentare si tenga conto di tali proposte, al fine di superare le violazioni della Costituzione e degli obblighi internazionali della Repubblica sopra delineate e di favorire l'acquisto della cittadinanza italiana da parte delle persone nate o cresciute in Italia, obiettivo condiviso dalla maggioranza degli italiani e delle italiane, come testimoniano da anni le ricerche e i sondaggi sul tema.