

## Capitolo III

# DIRITTI CIVILI E LIBERTÀ

### 1. DIRITTO REGISTRAZIONE E CITTADINANZA

28. Il Comitato ONU è preoccupato delle restrizioni legali e pratiche rispetto al diritto dei minori di origine straniera di essere registrati alla nascita. In particolare il Comitato esprime preoccupazione di come la L. 94/2009 sulla pubblica sicurezza renda obbligatorio per i non cittadini mostrare il permesso di soggiorno per gli atti inerenti il registro civile.

29. Il Comitato, richiamando l'accettazione da parte dello Stato italiano della Raccomandazione n.40 durante l'Universal Periodic Review al fine di attuare la L.91/1992 sulla cittadinanza italiana in modo da preservare i diritti di tutti i minorenni che vivono in Italia, raccomanda all'Italia:

- a) di assicurare che l'impegno sia onorato tramite la legge e facilitarlo nella pratica in relazione alla registrazione alla nascita di tutti i bambini nati e cresciuti in Italia;
- b) di intraprendere una campagna di sensibilizzazione sul diritto di tutti i bambini ad essere registrati alla nascita, indipendentemente dall'estrazione sociale ed etnica e dallo status soggiornante dei genitori;
- c) facilitare l'accesso alla cittadinanza per i bambini che potrebbero altrimenti essere apolidi.

CRC/C/ITA/CO/3-4 punti 28 e 29

Come già riportato nel 5° Rapporto CRC<sup>1</sup>, l'effettiva applicazione del **diritto di registrazione** per i figli di genitori stranieri in situazione irregolare rischia di essere fortemente limitata a seguito dell'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale<sup>2</sup> previsto dalla Legge 94/2009. Tale norma ed il conseguente obbligo di denuncia<sup>3</sup> per i pubblici ufficiali rappresenta un deterrente per quei genitori che, trovandosi in situazione irregolare, non si presentano agli uffici anagrafici per la registrazione del figlio per paura di essere identificati ed eventualmente espulsi<sup>4</sup>. Sebbene non vi siano dati certi sull'entità del fenomeno,

le stime più recenti sulla presenza di immigrati in situazione irregolare<sup>5</sup> fanno supporre che vi possa essere un numero significativo di gestanti in situazione irregolare che potrebbero, per paura di essere identificate, non accedere alle cure ospedaliere ed alla registrazione anagrafica del figlio. Rispetto a questa tematica si deve nuovamente sottolineare come non sia stato sufficientemente pubblicizzato il contenuto della Circolare del 7 agosto 2009 del Ministero dell'Interno, dove si specifica che non è necessario esibire documenti inerenti al soggiorno per attività riguardanti le dichiarazioni di nascita e di riconoscimento di filiazione (registro di nascita – dello stato civile). La raccomandazione del Comitato ONU in cui si incoraggia il Governo ad intraprendere una diffusa campagna di sensibilizzazione sul tema rimane ancora disattesa<sup>6</sup>.

Per quanto riguarda l'**accesso alla cittadinanza** per i minori stranieri nati in Italia o arrivati sul territorio da bambini, il principio ispiratore dell'attuale Legge sulla cittadinanza 91/1992 è lo *jus sanguinis*, ovvero il diritto di acquisire la cittadinanza se uno dei genitori è italiano; la norma prevede che il minore nato in Italia da cittadini stranieri possa divenire cittadino italiano a condizione che vi abbia risieduto legalmente e ininterrottamente<sup>7</sup> fino al raggiungimento della maggiore età e dichiararsi, entro un anno da questo, di voler acquisire la cit-

5 Secondo il quarto Rapporto dello *European Migration Network*, l'immigrazione irregolare è stimabile attorno al 10% dei quasi 5 milioni di cittadini stranieri regolarmente presenti in Italia.

6 L'invito a garantire universalmente la registrazione alla nascita, rimuovendo eventuali ostacoli alla registrazione dei bambini migranti e a garantire a tutti i minorenni coinvolti nei processi migratori eguale accesso, rispetto ai bambini cittadini di un Paese, ai diritti economici, sociali e culturali e ai servizi di base a prescindere dal loro stato migratorio o da quello dei loro genitori trova spazio anche nelle raccomandazioni rivolte agli Stati dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia a conclusione della Giornata annuale di discussione generale dedicata al tema "*I diritti di tutti i minorenni nel contesto delle migrazioni internazionali*" tenutasi nel 2012. Per maggiori informazioni [www.gruppocrc.net/Days-of-General-Discussion](http://www.gruppocrc.net/Days-of-General-Discussion)

7 Il Regolamento di attuazione della Legge 91/1992 – d.p.r. 572/1993, ha declinato il concetto di "residenza legale" nel senso di condizionare l'acquisto dello status alla titolarità sin dalla nascita del permesso di soggiorno e della correlata iscrizione anagrafica. Sia la dottrina che la giurisprudenza hanno censurato detta declinazione, spostando l'attenzione dalla doppia regolarità all'*effettività* della presenza sul territorio nazionale del minore straniero. Corte d'Appello di Napoli 26.4.2012 n. 1486 (in *Diritto, immigrazione e cittadinanza* n. 2/2012, pag. 119 e ss.); Corte d'Appello di Firenze 15.7.2011 (in *Diritto, immigrazione e cittadinanza* n. 3/2011, pag. 118 e ss.); Tribunale di Reggio Emilia 31.1.2013 in [www.asgi.it](http://www.asgi.it) (notizie del 26.2.2013).

1 Si veda 5° Rapporto CRC, pag. 36.

2 Art. 1 comma 16 Legge 94/2009.

3 Codice penale artt. 361 e 362.

4 La legge stabilisce infatti, anche per gli atti di stato civile quali la dichiarazione di nascita e il riconoscimento del figlio naturale, l'obbligo di presentare il permesso di soggiorno. Art. 1 comma 22 lett. G, Legge 94/2009.



tadinanza italiana (art. 4, co. 2). Può però spesso accadere che i neo maggiorenni di origine straniera, non essendo a conoscenza di tale limite temporale, non presentino la domanda in tempo, perdendo così la possibilità di riconoscimento di questo diritto<sup>8</sup>.

L'eccessiva rigidità della norma, solo in parte stemperata dalle due successive Circolari del Ministero dell'Interno del 2002 e 2007<sup>9</sup>, esclude di fatto dalla possibilità di accesso alla cittadinanza molti minorenni di seconda generazione, nati e vissuti in Italia ma che non posseggono le caratteristiche richieste di residenza legale e continuativa.

Inoltre, la Legge 91/1992 non contempla nessuna disposizione di acquisto della cittadinanza nel caso dei minori, figli di genitori stranieri, arrivati in Italia da piccoli. Per loro, una volta divenuti maggiorenni, non è prevista la possibilità di acquisizione della cittadinanza, se non attraverso i canali già previsti per gli adulti (10 anni di residenza o matrimonio).

Un ulteriore profilo di incoerenza della Legge 91/1992 riguarda la possibilità per il minore straniero di "seguire" la cittadinanza del genitore straniero che diventi cittadino italiano. In tal caso il figlio minore diventa cittadino italiano solo se convive con il genitore che ha acquistato lo *status civitatis* italiano; la convivenza è comprovata, secondo gli Uffici comunali, solo con la residenza anagrafica. In tal modo, tuttavia, non si tiene conto dell'effettivo legame del figlio con il genitore, il quale può, ad esempio, essere separato dall'altro genitore ma avere un rapporto stretto con il figlio, oppure vivere lontano per ragioni di lavoro, ecc.

8 A questo proposito si può citare l'esperienza positiva della campagna "18 anni in Comune", promossa e realizzata da Save the Children assieme all'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), con l'obiettivo di sollecitare il maggior numero di Sindaci ad informare tempestivamente i neo maggiorenni nati in Italia da genitori stranieri, sulle modalità di acquisizione della cittadinanza al compimento della maggiore età.

9 La circolare del Ministero dell'Interno del 7 Novembre del 2002, n. 22, precisa che l'iscrizione anagrafica tardiva del minore non è pregiudizievole ai fini dell'acquisto della cittadinanza, ove vi sia una documentazione che dimostri l'effettiva presenza nel nostro Paese. La circolare del Ministero dell'Interno K.60.1 del 5 gennaio 2007 precisa che brevi viaggi per motivi familiari, di studio o di lavoro, qualora opportunamente documentati e sempre che l'aspirante cittadino abbia mantenuto in Italia la propria residenza legale nonché il centro delle proprie relazioni familiari e sociali, non devono essere pregiudizievole per l'acquisizione della cittadinanza da parte del minore.

In questi casi, il genitore non può trasmettere la cittadinanza al figlio. Evidente è l'irragionevolezza di una simile disposizione, che crea una discriminazione e una incolpevole penalizzazione del figlio che non vive con il genitore separato divenuto cittadino italiano.

Un ultimo aspetto di criticità della Legge 91/1992, riguarda l'ostacolo derivante dall'impossibilità di effettuare il giuramento richiesto per l'attribuzione della cittadinanza da parte di persone di minore età affette da qualsiasi tipo di patologia che limita la capacità di intendere e di volere<sup>10</sup>. In questi casi, lo straniero non vien ritenuto idoneo ad effettuare il giuramento e dunque ad accedere alla cittadinanza italiana, in quanto considerato inidoneo a manifestare autonomamente la propria volontà. Il diritto alla cittadinanza rientra tra i diritti personalissimi della persona, per cui l'intenzione di acquisirla o rinunciarci può essere espressa solo dal diretto interessato e si ritiene che nemmeno un procuratore legale possa sostituirsi all'interessato per esprimere detta volontà, nel caso l'aspirante alla cittadinanza italiana abbia tali caratteristiche.

Se da un lato la legislazione mostra tutte le criticità elencate sopra, dall'altro, e questo rende ancora più urgente una riforma legislativa sul tema, le statistiche indicano una presenza sempre più radicata di minori nati sul territorio italiano da genitori stranieri. Secondo i più recenti dati ISTAT<sup>11</sup>, al 1° gennaio 2012 erano regolarmente presenti in Italia 3.637.724 cittadini non comunitari. Tra questi i minori non comuni-

10 In questi ultimi mesi la stampa, ad esempio, ha riportato due casi di giovani di origine straniera affetti dalla sindrome di Down che non hanno potuto accedere alla cittadinanza proprio per l'impossibilità di eseguire il giuramento. I casi sono quelli di Angelica, nata in Italia da genitori peruviani e Christian, un giovane di mamma colombiana e padre italiano ma da cui non è stato riconosciuto. L'ultimo caso è stato seguito dai legali della Ledha (Lega per i diritti delle persone con disabilità), che ha presentato ricorso indicando come questo divieto contrasta con la Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità, ratificata dal Governo italiano nel 2009. L'articolo 18 della Convenzione stabilisce che il diritto alla cittadinanza non può essere negato per motivi legati alla disabilità. A seguito dell'attenzione dedicata dalla stampa a questi casi, il Ministro dell'Interno Annamaria Cancellieri ha mostrato interessamento alla questione e garantito che le richieste per l'acquisizione della cittadinanza saranno "valutate nel modo più appropriato possibile", e che "la sindrome di Down non risulta preclusiva alla concessione della cittadinanza". Cfr. <http://www.unicef.it/doc/4555/sindrome-down-cittadinanza-discriminazione.htm>.

11 ISTAT, "I cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti, 2011-2012".



tari rappresentano il 23,9% degli stranieri non comunitari regolarmente soggiornanti, mentre nel 2011 essi costituivano il 21,5%. I minori di 18 anni nati nel nostro Paese sono ormai più di 500 mila, poco meno del 60% del totale.

Ancora più significativi i dati sulla presenza di minori stranieri nelle scuole. Nel 2011/2012 erano iscritti nel sistema scolastico nazionale 755.939 alunni di cittadinanza non italiana, il che equivale al 8,4% del totale della popolazione scolastica<sup>12</sup>.

I dati confermano che cresce il numero degli alunni con cittadinanza non italiana nati in Italia; nell'a.s. 2011/2012 gli alunni stranieri nati in Italia erano 334.284 e rappresentavano il 44,2 % sul totale degli alunni con cittadinanza non italiana<sup>13</sup>.

Di fronte a tali cambiamenti sociali e culturali, indotti dalla presenza di comunità immigrate stanziali nella società italiana, la normativa sull'accesso alla cittadinanza è rimasta ancorata ad un modello anacronistico<sup>14</sup>.

Negli ultimi anni sono state promosse dalla società civile varie iniziative per sensibilizzare l'opinione pubblica e promuovere una riforma che da troppi anni attende di essere attuata<sup>15</sup>. Tra queste, si può ricordare la prassi ormai diffusa in molti Comuni di concedere la cittadinanza onoraria ai giovani di seconda generazione<sup>16</sup>. Anche se ovviamente priva di qualsiasi

valenza giuridica, l'attribuzione della cittadinanza onoraria a questi giovani ha un grande valore simbolico di cambiamento.

#### Alla luce di tali considerazioni il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Parlamento** di attuare una riforma legislativa che garantisca il diritto alla registrazione per tutti i minori, indipendentemente dalla situazione amministrativa dei genitori;
2. Al **Parlamento** di attuare una riforma della Legge 91/1992 che garantisca percorsi agevolati di acquisizione della cittadinanza italiana per i minori stranieri nati in Italia e per i minori arrivati nel nostro Paese in tenera età;
3. All'**ISTAT** di raccogliere e rendere pubblici i dati sulle cittadinanze concesse dai Comuni ai neo maggiorenni di origine straniera nati in Italia.

12 Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e Fondazione ISMU: "Alunni con cittadinanza non italiana. Approfondimenti e analisi. A.S. 2011/2012", marzo 2013.

13 Per maggiori approfondimenti si veda oltre capitolo VI, paragrafo "Il diritto all'istruzione per i minori stranieri":

14 L'emergere del riconoscimento del diritto di cittadinanza alle cosiddette seconde generazioni come una priorità all'interno della società civile italiana sembra trovare conferma in una recente indagine dell'ISTAT, secondo cui il 72,1% degli intervistati è favorevole al riconoscimento alla nascita della cittadinanza italiana ai figli nati in Italia di genitori non cittadini. Cfr. ISTAT "I migranti visti dai cittadini", 11 luglio 2012.

15 Estremamente significativa è stata la Campagna "L'Italia sono anch'io", promossa nel 2012 da varie ONG italiane e patrocinata dal Comune di Reggio Emilia, nell'ambito della quale sono state raccolte centinaia di migliaia di firme per la presentazione di una proposta di legge popolare di riforma della Legge n. 91/1992 (oltre che per l'estensione del diritto di voto degli stranieri nelle elezioni amministrative).

16 Si registra la forte adesione delle amministrazioni locali a questo tipo di iniziativa. Il Comitato italiano per l'UNICEF nell'ambito della Campagna "IO come TU" per la non discriminazione e i diritti di cittadinanza dei minorenni di origine straniera, ha registrato il conferimento della cittadinanza onoraria ai minorenni di origine straniera di 166 Comuni e la deliberazione di altre 108 amministrazioni locali in questo senso; sempre secondo gli stessi dati sono circa 29.625 i bambini e le bambine cui è stata effettivamente conferita la cittadinanza onoraria.