

Capitolo III

DIRITTI CIVILI E LIBERTÀ

1. DIRITTO REGISTRAZIONE E CITTADINANZA

28. Il Comitato ONU è preoccupato per le restrizioni legali e pratiche al diritto dei minorenni di origine straniera di essere registrati alla nascita. In particolare, il Comitato esprime preoccupazione per 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 a essere registrati alla nascita, indipendentemente dall'estrazione sociale ed etnica e dallo status soggiornante dei genitori;

c) di 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 6° Rapporto CRC¹, l'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, con Legge n. 94/2009, in combinato disposto con gli ex artt. 361-362 c.p., obbliga alla denuncia i pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio che vengano a conoscenza della situazione di irregolarità di un migrante. Tale obbligo 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. 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 soggiorno².

A questo riguardo si ricorda, come del resto già fatto nel precedente Rapporto, che sebbene la Circolare del 7 agosto 2009 del Ministero dell'Interno specifichi che non è necessario esibire documenti inerenti il soggiorno per attività riguardanti le dichiarazioni di nascita e di riconoscimento di filiazione (registro di nascita e dello stato civile), tale disposizione è rimasta pressoché disattesa, a causa della sua scarsa pubblicizzazione, così com'è rimasto disatteso il sollecito rivolto all'Italia dal Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza di intraprendere una campagna di sensibilizzazione sul diritto di tutti i bambini a essere registrati alla nascita, indipendentemente dallo status giuridico dei genitori³.

Rispetto al reato di ingresso e soggiorno illegale una novità importante da segnalare è l'approvazione definitiva, da parte prima del Senato e poi della Camera, del DDL S.925, poi divenuto proposta di legge C 331-927-B "*Delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili*"⁴, che delega il Governo ad "abrogare, trasformandolo in illecito amministrativo, il reato previsto dall'articolo 10 bis del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero di cui al D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, conservando rilievo penale alle condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia". Dall'approvazione del provvedimento discende che l'irregolarità del soggiorno non avrà di per sé alcun rilievo penale, a meno che, non sia stata preceduta da un provvedimento di allontanamento. Nei casi in cui invece sia stato adottato un previo provvedimento di allontanamento, permangono i reati attualmente previsti: violazione di una delle misure adottate dal Questore (con

³ Osservazioni conclusive rivolte all'Italia dal Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia a conclusione della sua 58° Sessione, 19 settembre - 7 ottobre 2011, CRC/C/ITA/CO/3-4, punto 29. Traduzione italiana non ufficiale a cura del Comitato Italiano per l'UNICEF Onlus: <http://www.unicef.it/Allegati/OsservazioniConclusive2011.pdf>.

⁴ Testo reperibile al seguente link, <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/41545.htm>. Legge n. 67/14 del 28 aprile 2014, GU n. 100 del 2 maggio 2014.

¹ Vd. *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 6° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 2012-2013*, p. 41.

² Legge n. 94/2009, art. 1, comma 22, lett. g.



sanzione pecuniaria e/o nuova espulsione) o divieto di reingresso (punito con la reclusione). Le più recenti stime sulla presenza di immigrati in situazione irregolare mostrano come, seppur in diminuzione, questa condizione continui a essere una componente “fisiologica” rispetto alla totalità dei migranti soggiornanti sul territorio. La Fondazione Ismu ha stimato che al 1° gennaio 2013 non avevano un titolo valido di soggiorno 294.000 stranieri, pari al 6% del totale delle presenze⁵. Da queste stime si può supporre che tra gli immigrati in situazione di irregolarità vi possa essere anche un numero più o meno significativo di gestanti che, per paura di essere identificate, potrebbero non richiedere le cure ospedaliere cui avrebbero diritto, né provvedere alla registrazione anagrafica del figlio.

Per quanto riguarda l'accesso alla cittadinanza per i minorenni di origine straniera nati in Italia o arrivati sul territorio nazionale da bambini, è disciplinato dalla Legge n. 91/1992. Il principio ispiratore dell'attuale legge sulla cittadinanza è lo *ius sanguinis*, ovvero il diritto di acquisire la cittadinanza italiana se almeno uno dei genitori è italiano. Relativamente al minorenne nato in Italia da cittadini stranieri, la norma prevede che possa divenire cittadino italiano a condizione che ivi abbia risieduto legalmente e ininterrottamente fino al raggiungimento della maggiore età e dichiarati, entro un anno da quel momento, di voler acquisire la cittadinanza italiana (art. 4, comma 2).

Sul tema della residenza legale e ininterrotta si sottolinea come il legislatore abbia recentemente recepito con il c.d. “Decreto del Fare”⁶ l'orientamento, già indicato dalle Circolari Ministeriali del 2002 e del 2007⁷ e confermato

dalla dottrina⁸, della residenza effettiva a discapito di quella anagrafica.

L'articolo 33 del provvedimento prevede infatti che allo straniero o all'apolide nato in Italia, che voglia acquisire la cittadinanza italiana, non siano imputabili le eventuali inadempienze riconducibili ai genitori o agli uffici della Pubblica Amministrazione. L'interessato può dimostrare, infatti, il possesso dei requisiti con ogni altra documentazione idonea: ad esempio, con certificazioni scolastiche o mediche attestanti la presenza del soggetto in Italia sin dalla nascita e l'inserimento dello stesso nel tessuto socio-culturale.

Inoltre, il comma 2 del medesimo articolo stabilisce che gli Ufficiali di stato civile, nei sei mesi precedenti il compimento del diciottesimo anno, devono comunicare all'interessato che, entro il termine di un anno, ha la possibilità di presentare la dichiarazione di voler acquisire la cittadinanza. In mancanza di tale comunicazione, il diritto può essere esercitato anche dopo lo scadere del termine di un anno⁹.

Nonostante i cambiamenti adottati, restano ancora molti i punti di criticità, peraltro già indicati nel precedente Rapporto. Tra questi, in primis, la mancanza di disposizioni in merito all'acquisto della cittadinanza da parte di minorenni, figli di genitori stranieri, arrivati in Italia da piccoli. Per loro 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), a meno che i genitori non divengano a loro volta cittadini italiani: in questo caso anche il figlio minorenne con essi convivente acquisisce la cittadinanza.

A questo proposito, tuttavia, emergono altre criticità come la possibilità per il minorenne straniero di “seguire” la cittadinanza del ge-

5 Fondazione ISMU, *Diciannovesimo rapporto sulle Migrazioni 2013*, Franco Angeli, Milano 2014.

6 Le misure di semplificazione contenute nel D.L. 69 del 21 giugno 2013 (c.d. “Decreto del Fare”) sono state convertite in legge (Legge n. 98 del 9 agosto 2013).

7 La circolare n. 22/07 (K.64.2/13) del Ministero dell'Interno, del 7 novembre del 2002, precisa che l'iscrizione anagrafica tardiva del minore non è pregiudizievole ai fini dell'acquisto della cittadinanza, ove vi sia una documentazione che dimostri la sua effettiva presenza nel nostro Paese. La circolare K.60.1 del Ministero dell'Interno, 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.

8 Sentenza n. 1486 della Corte d'Appello di Napoli, del 26/04/2012 (in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2/2012, p. 119 e sgg.); Corte d'Appello di Firenze, decreto del 15/07/2011 (in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3/2011, p. 118 e sgg.); Tribunale di Reggio Emilia, procedimento n. 6448/2012 r.g., pronuncia del 31/01/2013 (in www.asgi.it, notizie del 26/02/2013).

9 Tale semplificazione si ispira e mette a sistema l'iniziativa “18 anni in Comune!”, portata avanti a partire dal 2011 da Anci insieme a Save the Children e Rete G2; l'iniziativa invitava i Comuni a informare, con lettere inviate a casa dei ragazzi di origine straniera nati in Italia e aventi diritto, sulle procedure per richiedere la cittadinanza al raggiungimento della maggiore età.



nitore straniero che diventi cittadino italiano, solo se convivente con il genitore che ha acquistato lo *status civitatis* italiano. E la convivenza è comprovata, secondo gli uffici comunali, solo con la residenza anagrafica. In tal modo, quindi, non si tiene conto dell'effettivo legame del genitore con il figlio, il quale può, ad esempio, essere da questi separato, magari perché costretto a vivere lontano per motivi di lavoro, ma avere ugualmente un rapporto stretto con il proprio figlio.

Un'altra criticità sollevata in passato, su cui poi, grazie all'interessamento del Terzo Settore, sono intervenute le Istituzioni, ha riguardato 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 ne limitasse la capacità di intendere e di volere¹⁰.

Dalla lettura dei dati statistici forniti dall'ISTAT sulla popolazione italiana e immigrata nel nostro paese, appare evidente la trasformazione che la società italiana ha attraversato e sta tuttora attraversando, con una popolazione immigrata sempre più presente e radicata nel territorio. Secondo i più recenti dati ISTAT¹¹, gli stranieri residenti in Italia al 1° gennaio 2013 sono 4.387.721, 334.000 in più rispetto all'anno precedente (+8,2%). Il calcolo effettuato dopo l'ultimo censimento registra un aumento della quota di cittadini stranieri, sul totale dei residenti (italiani e stranieri), dal 6,8% del 1° gennaio 2012 al 7,4% del 1° gennaio 2013. I neonati stranieri nel 2012 costituiscono il 15% del totale dei neonati in Italia. Rispetto al 2011, l'incremento delle nascite di bimbi stranieri è dell'1%, mentre nel 2010 era dell'1,3%.

I minori di origine straniera nati nel nostro Pa-

ese, le cosiddette seconde generazioni, sono ormai più di 500.000, poco meno del 60% del totale di minori stranieri residenti.

Di fronte ai cambiamenti sociali e culturali, indotti dalla presenza di comunità immigrate stanziali nella società italiana, la normativa sull'accesso alla cittadinanza è rimasta dunque ancorata a un modello anacronistico¹².

Negli ultimi anni sono state promosse dalla società civile varie iniziative¹³ per sensibilizzare l'opinione pubblica e promuovere una riforma che da troppi anni attende di essere attuata e, in questi ultimi mesi, anche il dibattito politico, sulla spinta dei molteplici richiami del Presidente della Repubblica e della creazione di un Ministero appositamente dedicato all'Integrazione, ha subito un nuovo slancio, ponendo il tema della riforma della Legge n. 91/1992 al centro dell'agenda politica¹⁴.

12 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 residenti in Italia*, luglio 2012.

13 Si possono citare a titolo esemplificativo: la campagna "L'Italia sono anch'io", promossa da varie ONG italiane e patrocinata dal Comune di Reggio Emilia, nell'ambito della quale sono state presentate due proposte di legge di iniziativa popolare (una sull'estensione del diritto di voto agli stranieri nelle elezioni amministrative e l'altra sulla riforma della Legge n. 91/1992); e la campagna "Io come Tu" promossa dal Comitato italiano per l'UNICEF, per l'affermazione del principio di non discriminazione nei confronti dei diritti di tutti i minorenni e del diritto alla cittadinanza, quale premessa per l'esercizio dei diritti fondamentali.

14 Presso la Camera dei Deputati del Parlamento (XVII Legislatura) sono depositati 14 progetti di legge, di cui 13 di iniziativa parlamentare. Sono proposte di legge presentate da quasi tutti i gruppi parlamentari. I progetti di legge sono così suddivisi: la proposta di iniziativa popolare A.C. 9 (presentata dalla Campagna "L'Italia sono anch'io"), Di Lello (ex Partito Democratico) A.C. 200, Vendola (Sinistra Ecologia e Libertà) A.C. 250, Bressa (Partito Democratico) A.C. 273, Gozi (Partito Democratico) A.C. 707 introducono una riforma ampia della disciplina della cittadinanza; la proposta Bressa (Partito Democratico) A.C. 274, Pes (Partito Democratico) A.C. 349, Zampa (Partito Democratico) A.C. 369, Bersani (Partito Democratico) A.C. 463, Vaccaro (Partito Democratico) A.C. 494, Marazziti (Scelta Civica) A.C. 525 e Polverini (Forza Italia) A.C. 945 hanno lo scopo di ampliare le possibilità di accesso alla cittadinanza per i minori stranieri nati o entrati da piccoli in Italia o che comunque hanno compiuto un percorso scolastico o di formazione professionale in Italia; la proposta Vaccaro (Partito Democratico) A.C. 494 e Marazziti (Scelta Civica) A.C. 525 intervengono anche in materia di attribuzione e concessione della cittadinanza per i maggiorenni; la proposta Caparini (Lega Nord) A.C. 404 introduce la revoca della cittadinanza, in caso di condanna definitiva per gravi delitti, per coloro che l'hanno acquisita per matrimonio; la proposta Bueno (Eletta all'Estero - prima Gruppo Misto, adesso Alleanza per l'Italia) A.C. 794 prevede un'ipotesi di riacquisto della cittadinanza per le donne che l'hanno perduta per matrimonio prima dell'entrata in vigore della Costituzione e per i loro figli.

10 Il riferimento è ad alcuni casi balzati all'onore delle cronache, che hanno coinvolto ragazzi di origine straniera affetti da Sindrome di Down e per questo ritenuti non idonei a manifestare autonomamente la propria volontà e dunque a effettuare il giuramento richiesto per accedere alla cittadinanza italiana. L'interessamento del Terzo Settore, che aveva sottolineato come queste considerazioni rappresentassero una violazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, aveva portato allora il Ministro dell'Interno Annamaria Cancellieri a intervenire sul caso, permettendo ai ragazzi in questione di giurare e diventare cittadini italiani.

11 Cfr. ISTAT, *La popolazione straniera residente in Italia al 1 Gennaio 2013*. Si noti l'infografica "Stranieri e nuovi cittadini": <http://www.istat.it/storage/infographics/infografica-stranieri.pdf>.



Alla luce di tali considerazioni il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Parlamento** una riforma legislativa che garantisca il diritto alla registrazione per tutti i minorenni nati in Italia, indipendentemente dalla situazione amministrativa dei genitori;
2. Al **Parlamento** una riforma della Legge n. 91/1992 che garantisca percorsi agevolati di acquisizione della cittadinanza italiana per i minorenni stranieri nati in Italia e per i minorenni stranieri arrivati nel nostro Paese in tenera età.