

Capitolo III

DIRITTI CIVILI E LIBERTÀ

1. DIRITTO REGISTRAZIONE E CITTADINANZA

29. Il Comitato, alla luce dell'accettazione dello Stato italiano della Raccomandazione n.40 della Universal Periodic Review di implementare la legge n. 91/1992 sulla cittadinanza italiana in modo da tutelare i diritti di tutti i minori che vivono in Italia, raccomanda che l'Italia:

(a) garantisca per legge l'obbligo e agevoli nella pratica la registrazione alla nascita di tutti i bambini che nascono e vivono in Italia;

(b) intraprenda campagne per accrescere la consapevolezza sul diritto di tutti i bambini di essere registrati alla nascita, indipendentemente dall'origine sociale ed etnica e dallo stato di residenza dei genitori;

(c) agevoli l'accesso alla cittadinanza per i minori che diversamente ne sarebbero privi.

CRC/C/ITA/CO/3-4 punto 29

Come indicato già nel 2° Rapporto supplementare, l'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale¹ previsto dalla **Legge 94/2009**, con il conseguente obbligo di denuncia da parte dei pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio che vengano a conoscenza della situazione di irregolarità di un migrante², comporta il rischio che i genitori presenti in Italia privi di permesso di soggiorno possano non accedere ai pubblici servizi, compresi quelli anagrafici per la registrazione del figlio appena nato. La Legge, infatti, stabilisce 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 soggiorno³. La Circolare del 7 agosto 2009 del Ministero dell'Interno ha cercato di porre rimedio a questa situazione, chiarendo 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). Tuttavia la scarsa conoscenza dei contenuti di questa

circolare, in primo luogo tra le donne immigrate prive di permesso di soggiorno, rende necessario⁴ promuovere una reale e diffusa campagna di sensibilizzazione sul diritto di tutti i bambini ad essere registrati alla nascita senza che questo comporti alcun rischio per le loro famiglie⁵. Si deve comunque sottolineare come la Circolare Ministeriale non sia una fonte primaria del diritto e di conseguenza sia suscettibile di essere modificata o revocata dal potere esecutivo senza bisogno di alcun passaggio parlamentare.

Il timore, quindi, di essere identificati come irregolari può spingere i nuclei familiari ove siano presenti donne in gravidanza sprovviste di permesso di soggiorno a non rivolgersi a strutture pubbliche per il parto, con la conseguente mancata iscrizione al registro anagrafico comunale del neonato, in violazione del diritto all'identità (art. 7 CRC), nonché dell'art. 9 CRC contro gli allontanamenti arbitrari dei figli dai propri genitori. Pur non esistendo dati certi sull'entità del fenomeno, le ultime stime evidenziano la presenza di 544 mila migranti privi di permesso di soggiorno⁶. Questo può far supporre che vi sia un numero significativo di gestanti in situazione irregolare.

Il secondo aspetto considerato dal Comitato ONU, che risulta poi essere strettamente legato al tema della registrazione anagrafica, è quello dell'**accesso alla cittadinanza per i minori di origine straniera**. La registrazione anagrafica al momento della nascita, assieme alla presenza legale della famiglia sul territorio senza alcuna interruzione di residenza legale sono, infatti, i due punti cardine su cui si basa il procedimento di acquisizione della cittadinanza per i minori di origine straniera nati in Italia. In estrema sintesi, l'attuale Legge sulla cittadinanza (L. 91/1992) prevede l'acquisizione automatica della cittadinanza se il padre o la madre sono cittadini (art.1 lett.a) in base al principio dello *jus sanguinis* e limita l'acquisizione

1 Art. 1 comma 16 Legge 94/2009.

2 Codice penale art. 361 e art. 362.

3 Art. 1 comma 22 lett. g Legge 94/2009.

4 Si vedano le raccomandazioni del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia nelle ultime Osservazioni conclusive rivolte all'Italia. *Committee on the Rights of the Child*, 58th Session, 19 September-7 October 2011 CRC/C/ITA/CO/3-4 «Considerations of Reports submitted by States parties under article 44 of the Convention. Concluding Observations: Italy», 31 October 2011.

5 Occorre infatti ricordare come spesso la paura dettata da un clima generale di timore e di criminalizzazione nei confronti dell'irregolarità del soggiorno porti le famiglie a nascondersi evitando qualsiasi contatto con le strutture pubbliche, anche quelle sanitarie. Cfr. Bionchi L., *Undocumented Children in Europe: Invisible Victims of Immigration Restrictions*, PICUM 2008.

6 Fonte: *Dossier Statistico immigrazione 2011 Caritas/Migrantes*.



in base al principio della nascita sul territorio, lo *ius soli*, solo al bambino figlio di ignoti o apolidi o nel caso in cui i genitori non trasmettano, secondo la legge del paese di provenienza, la propria cittadinanza al figlio (art. 1 lett.b).

La norma prevede poi che il **minore nato in Italia figlio di cittadini stranieri** possa divenire cittadino italiano a condizione che vi abbia risieduto legalmente e ininterrottamente fino al raggiungimento della maggiore età e dichiararsi, entro un anno dal compimento della stessa, di voler acquisire la cittadinanza italiana (art. 4, co. 2). Accade così, per esempio, che anche il minore di origine straniera che nasce in Italia da genitori non cittadini e vi ha continuativamente vissuto fino alla maggiore età, non possa ottenere la cittadinanza perché i genitori, pur avendo al momento del parto un regolare permesso di soggiorno, non avevano a quel momento eletto la residenza nel Comune, come spesso accade quando non si dispone di un alloggio stabile, oppure perché nell'arco dei diciotto anni il nucleo familiare si è allontanato per qualche mese dal Paese ed ha per questa ragione perso la residenza⁷. Tra le casistiche per cui l'attuale Legge risulta particolarmente restrittiva si richiama anche quanto già indicato nel 2° Rapporto Supplementare rispetto alla situazione dei minori di origine rom nati in Italia da famiglie soggiornanti nel Paese, anche da più generazioni, ma che risultano sprovvisti dei documenti regolari di soggiorno.

Il Ministero dell'Interno, proprio al fine di favorire un'interpretazione estensiva ed uniforme della normativa, è successivamente intervenuto sulla materia con **due circolari**, rispettivamente nel 2002 e nel 2007⁸, in cui si precisa che sia l'iscrizione anagrafica tardiva del minore, sia brevi viaggi per motivi familiari, di studio o di lavoro non

sono pregiudizievoli ai fini dell'acquisizione della cittadinanza da parte del minore. Tuttavia, anche dopo l'intervento di tali circolari, la norma resta eccessivamente rigida e di difficile applicazione, ed ha egualmente fatto riscontrare una certa discrezionalità nella sua applicazione da parte della pubblica amministrazione⁹.

Infine **non è prevista alcuna disposizione specifica per il caso dei minori, figli di genitori stranieri, arrivati in Italia da piccoli**. Per tutti costoro, una volta divenuti maggiorenni, non è prevista alcuna possibilità di acquisizione della cittadinanza, se non attraverso i canali già previsti per gli adulti (10 anni di residenza o matrimonio). Nonostante questi minori abbiano vissuto in Italia durante gli anni della formazione ed abbiano, di fatto, creato un legame culturale e sociale con il Paese, questo legame non trova alcun riconoscimento formale e giuridico nell'attuale legislazione. Di fronte a una normativa che risulta quindi essere ormai anacronistica e tra le più restrittive d'Europa¹⁰, la realtà e le statistiche mostrano invece come la presenza dei minori stranieri di seconda generazione sia in costante crescita e in maniera sempre più stabile e radicata nel territorio; la presenza sempre più numerosa di alunni stranieri nelle scuole ne è la più evidente testimonianza.

Secondo i più recenti dati ISTAT¹¹, la popolazione straniera residente in Italia al 31 dicembre 2010 equivaleva a 4.570.317 persone, delle quali quasi il 22% (993.238 unità) composta da minorenni. Tra di essi, poi, circa **650.000 sono nati in Italia** (le cosiddette seconde generazioni); nel 2010 sono

9 Un ulteriore aspetto problematico da più parti rilevato è quello dell'eccessiva lunghezza della procedura. Anche se la legge stabilisce nella durata di 730 giorni il termine massimo della durata per l'adozione del provvedimento, la durata effettiva media è generalmente più lunga. Secondo alcune stime fatte sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'Interno i tempi di attesa sono in media di 3-4 anni.

10 Per fare solo alcuni esempi, in Germania acquisiscono automaticamente la cittadinanza tedesca coloro che nascono nello Stato da genitori stranieri, purché almeno uno di essi risieda stabilmente nel paese da almeno otto anni e sia in possesso di regolare autorizzazione al soggiorno; in Francia acquisisce la cittadinanza il bambino nato sul territorio francese, figlio di genitori stranieri, al momento del compimento della maggiore età se, a quella data, abbia la propria residenza in Francia e vi abbia risieduto abitualmente per un periodo, continuo o discontinuo, di almeno cinque anni dall'età di undici anni in poi; in Spagna è possibile acquisire la cittadinanza spagnola per coloro che, nati nello Stato, vi risiedano da un anno; in Gran Bretagna acquisisce la cittadinanza britannica colui che nasce nel Regno Unito se uno dei genitori vi risieda a tempo indeterminato, senza soggiacere ai limiti temporali previsti dalla legislazione in materia di immigrazione.

11 Istat, *La popolazione straniera residente in Italia al 1 Gennaio 2011*.

7 Per comprendere appieno la portata restrittiva di tale modello, occorre misurarlo con i caratteri costitutivi del modello italiano d'incorporazione, contraddistinto da irregolarità diffusa e da un reiterato ricorso alle regolarizzazioni di massa. Cfr. Zanfrini L., *Cittadinanze: appartenenze e diritti nella società dell'immigrazione*, Laterza, Roma, 2007.

8 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 pregiudizievoli per l'acquisizione della cittadinanza da parte del minore.



nati da entrambi i genitori stranieri (comunitari e non comunitari) circa 78.000 bambini. Nell'anno scolastico 2010-2011, infine, sono stati 711.046 **gli alunni di cittadinanza non italiana** iscritti nel sistema scolastico nazionale, il che equivale al **7,9% del totale della popolazione scolastica**¹². Se andiamo a comparare questi dati con quelli relativi alle acquisizioni di cittadinanza, in particolar modo per i neodiciottenni di origine straniera nati in Italia, risulta evidente lo scarto tra la presenza sempre più significativa delle seconde generazioni ed il numero relativamente modesto di acquisizioni di cittadinanza¹³. Nel 2010, infatti, secondo quanto reso noto dal Ministero dell'Interno **le cittadinanze concesse** a seguito di residenza o matrimonio sono state 40.084, mentre quelle concesse dai Comuni (per la maggioranza dei casi ai neo maggiorenni nati in Italia) sono state 25.854¹⁴.

D'altra parte, un'indagine¹⁵ condotta sul territorio nazionale nell'autunno del 2011 ha evidenziato come 7 adolescenti su 10, sia italiani che di origine straniera, non fossero a conoscenza della legislazione relativa all'acquisizione della cittadinanza italiana, percentuale che è pressoché rimasta invariata anche quando la domanda è stata posta ad un target adulto (solo il 36,8% ha affermato di conoscere la legge in merito); sempre in base a questa indagine, la maggior parte degli adolescenti italiani (67%) e la quasi totalità di quelli di origine straniera (91,7%) sono risultati d'accordo nel concedere di diritto la cittadinanza a chiunque nasca in Italia, anche da genitori stranieri (e la stessa cosa vale per il target adulto con il 76,9% di risposte affermative). Infine si evidenzia che l'art. 34 comma 3 della Legge 184/1983 subordina l'acquisto della cittadinanza italiana da parte del minore adottato all'estero alla **trascrizione del provvedimento di adozione nei**

registri dello stato civile. I tempi di trascrizione non sono mai immediati, ma vanno dalle 3 settimane di alcuni Tribunali per i Minorenni ai 6 mesi o più di altri. In questo lasso di tempo, che può essere quindi anche molto lungo, il bambino legittimamente adottato all'estero non risulta ancora, in Italia, né figlio legittimo dei suoi genitori adottivi né cittadino italiano. Se i coniugi non effettuano un'iscrizione al Comune di residenza, come convivente a carico, il minore non risulta nemmeno residente. Dal momento, poi, che la richiesta di trascrizione della sentenza di adozione straniera è lasciata all'iniziativa della coppia adottiva, va inoltre considerata la gravissima situazione in cui potrebbero trovarsi i minori qualora, per qualunque motivo, una volta fatto ingresso in Italia, i genitori adottivi dovessero omettere di provvedere alla richiesta di omologazione del provvedimento straniero.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Parlamento** di intraprendere una riforma legislativa che garantisca il diritto alla registrazione per tutti i minori indipendentemente dalla situazione amministrativa dei genitori;
2. Al **Parlamento** di riformare la Legge 91/1992 al fine di garantire 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, Università e Ricerca, *Gli Alunni Stranieri nel Sistema Scolastico Italiano A.S. 2010/11*, novembre 2011.

13 Anche guardando al rapporto generale tra cittadinanze concesse e stranieri residenti, l'Italia risulta avere un indice tra i più bassi d'Europa, con solo 13,2 cittadinanze concesse per 1.000 stranieri regolarmente residenti. Cfr. Vasileva K., Sartori F., *Acquisition of citizenship in the European Union*, Eurostat, 2008.

14 Si deve tuttavia sottolineare come manchi da questa cifra una disaggregazione del dato per poter avere il totale delle cittadinanze concesse ai neo maggiorenni di origine straniera. Le pratiche svolte in comune riguardano infatti varie fattispecie previste dalla legge tra cui quelle per i neo maggiorenni, ma anche altre come per il discendente entro il secondo grado da cittadino italiano e residente in Italia. Fonte: *Dossier Statistico immigrazione 2011 Caritas/Migrantes*.

15 Lorien Consulting/UNICEF Italia, *Indagine sulla percezione del razzismo tra gli adolescenti italiani e di origine straniera*, novembre 2011.