

LA CITTADINANZA AI 18 ANNI

Dossier di approfondimento sull'applicazione dell'articolo 4 della legge n. 91/1992 all'interno del territorio di Roma Capitale

A cura di: Black Lives Matter Roma e Rete G2 - Seconde Generazioni

Con il contributo di: ActionAid Italia, ASGI Lazio, Associazione 21 Luglio, Clinica del diritto dell'Immigrazione e della cittadinanza dell'Università Roma Tre, Comunità di Sant' Egidio, Lucha y Siesta - Casa delle Donne



Nota

Nel testo vengono utilizzati termini declinati solo al maschile. Si invitano quanti leggeranno e utilizzeranno questo dossier a considerare tale terminologia una semplificazione stilistica. La persona deve sempre essere considerata nella sua specificità e peculiarità, anche di genere.

INTRODUZIONE AL DOSSIER

A circa trent'anni dall'entrata in vigore dell'attuale legge che sancisce i criteri per l'ottenimento della cittadinanza nel nostro Paese la sua applicazione risulta essere ancora incompleta.

In particolare, a tanti giovani nati nel nostro Paese da genitori stranieri viene sistematicamente negata la possibilità di diventare cittadini al compimento del diciottesimo anno di età, determinando in maniera irrimediabile le scelte di vita andranno a compiere. Per tanti giovani studiare all'estero, viaggiare liberamente o accedere ad un concorso pubblico risulta impossibile, non possedendo la cittadinanza del Paese nel quale sono nati e cresciuti.

L'art 4. della legge n. 91 del 1992 fornisce la possibilità a tanti giovani di essere riconosciuti de iure cittadini del nostro Paese solo al compimento del diciottesimo anno.

Sicuramente la legge andrà superata, nel più breve tempo possibile, e il nostro impegno in questa direzione è e sarà costante, ma nel frattempo quello che possiamo e dobbiamo fare come movimenti ed organizzazioni della società civile è denunciare le gravi inadempienze e mancanze istituzionali, che si frappongono tra tanti giovani e la possibilità di esercitare un proprio diritto.

La subalternità di molti diritti individuali all'acquisizione della cittadinanza deve far muovere le istituzioni verso una completa e piena applicazione, senza alcun tipo di deroga o mancanza, dei propri doveri rispetto alla corretta informazione e comunicazione ai neomaggiorenni della possibilità di diventare cittadini italiani, e a formare adeguatamente il personale degli uffici preposti affinché siano in grado di guidare e supportare attraverso l'intero iter amministrativo.

Il lavoro che presentiamo all'interno di questo dossier vede il coinvolgimento di diverse realtà e membri della società civile che insieme contribuiscono a restituire una rappresentazione integrata della complessità della dimensione della cittadinanza all'interno del territorio di Roma.

Da anni l'Associazione 21 luglio si occupa di denunciare le drammatiche condizioni di privazione economica, sociale e culturale vissute da tanti giovani rom e sinti nella nostra città. L'esclusione fisica di tanti di essi porta ad un'alienazione giuridica, impedendo a molti di questi di intraprendere percorsi di integrazione ed inclusione sociale ed economica all'interno della nostra società.

La dimensione dell'esclusione anagrafica è vissuta da tanti giovani che vivono e crescono all'interno di stabili occupati che, in seguito ad alcuni interventi normativi, crescono come invisibili all'interno della nostra città.

La cittadinanza è una questione di genere come da anni denuncia la Casa delle donne Lucha y Siesta, impegnata nel fornire spazi fisici e di dialogo a tante donne e ragazze nella nostra città. Come viene riportato all'interno di questo dossier l'acquisizione della cittadinanza ha una dimensione prettamente maschile. Tante ragazze e tante donne vengono infatti private, ancora oggi, della possibilità di acquisire la cittadinanza dai propri padri o mariti.

Non meno importante rispetto al ruolo delle istituzioni è la dimensione educativa. La scuola, infatti, è il luogo dove tanti giovani crescono e sviluppano una coscienza civica attiva. Per questo motivo le scuole devono informare ed educare ragazzi e ragazze sulla possibilità di esercitare un loro diritto.

L'esclusione e l'invisibilità sono una dimensione in cui non possiamo permetterci di far crescere e vivere tanti giovani.

Questa situazione viene denunciata da diverso tempo dalla Rete G2 – Seconde Generazioni che su questo tema specifico ha anche lanciato nel 2011 una campagna dal titolo "18 anni in Comune" promossa con il sostegno di Anci e Save the Children, per chiedere la piena e reale applicazione dell'articolo 4 della legge n. 91 del 1992.

Ad un anno dalle mobilitazioni che hanno mobilitato tanti giovani in tutta Italia è ora che le istituzioni riconoscano che le voci e le vite di tanti ragazzi e ragazze non possano essere subordinate all'invio o meno di una lettera.

Black Lives Matter Roma e Rete G2 - Seconde Generazioni

1. LA CITTADINANZA AI 18 ANNI NELL'ATTUALE CONTESTO NORMATIVO E SOCIALE

La dimensione della cittadinanza è una delle lenti che consente di cogliere i tratti essenziali del nostro presente. La legge italiana che definisce i criteri per l'acquisizione della cittadinanza italiana - la n. 91 del 1992 - è il puntuale esempio della distanza che intercorre tra il quadro normativo e l'evoluzione della società. Dall'entrata in vigore della normativa attuale, infatti, sono passati quasi trent'anni. La composizione della società italiana è, in questi tre decenni, radicalmente mutata. L'Italia di oggi è molto più ricca ed eterogenea, sia socialmente che demograficamente rispetto a quella dei primi anni '90. Per contro, ogni tentativo di riforma sistemica della legge 91/92 è finora naufragato.

Davanti alla strutturale inadeguatezza della normativa attuale sulla cittadinanza, è indispensabile mobilitarsi in due differenti direzioni. È senza dubbio urgente attivarsi a ogni livello e in ogni sede utile affinché possa essere approvata in tempi rapidi una nuova disciplina giuridica della cittadinanza, strutturata intorno a criteri finalmente accessibili, equi ed inclusivi. Allo stesso tempo è utile interrogarsi sulla possibilità di valorizzare, nel contesto normativo attuale, le pur scarse opportunità configurate dalla legge in vigore.

Questo dossier è un contributo in questa seconda direzione. Le persone e le organizzazioni che l'hanno promosso sostengono, a gran voce, l'urgenza di una strutturale riforma della legge n. 91/92. Allo stesso tempo, ritengono che sia ugualmente necessario provare a valorizzare alcuni profili dell'attuale normativa. Da questa prospettiva, l'articolo 4, comma 2, della legge 91/92 ha un potenziale ancora inespresso.

Questa disposizione definisce i criteri e le modalità attraverso le quali i diciottenni nati in Italia e figli di genitori non italiani possono acquisire la cittadinanza italiana. Le pagine che seguono saranno dedicate a questo tema. Questa disposizione ci ricorda che anche chi nasce in Italia non acquisisce immediatamente la cittadinanza italiana ma deve attendere il compimento dei 18 anni. Peraltro, come sarà ampiamente descritto nelle pagine seguenti, le prassi applicative dell'articolo 4, comma 2, della legge 91/92 sono, in molti contesti territoriali, molto problematiche. Non è raro, infatti, che il conseguimento della cittadinanza non si realizzi neanche col conseguimento della maggiore età.

Attraversiamo una specifica fase all'interno della quale le conseguenze dell'esclusione dalla cittadinanza italiana sono particolarmente visibili. La doppia crisi - sanitaria e sociale - che attraversiamo ha un impatto profondamente diseguale: chi è privo della cittadinanza italiana è maggiormente esposto ai rischi dell'intermittenza lavorativa, della precarietà, dell'impovertimento. Per questa ragione, in questa specifica fase è ancor più urgente approvare una nuova disciplina della cittadinanza italiana e - allo stesso tempo - fare in modo che la normativa attuale possa essere applicata nella direzione più tutelante possibile. Da questa prospettiva, la scelta di occuparsi, nel dettaglio, delle potenzialità e dei limiti dell'attuale disciplina dell'acquisizione della cittadinanza per i neo-diciottenni ha una precisa rilevanza strategica. È un'occasione per favorire, all'interno della doppia crisi in corso, una più estesa tutela dei diritti.

Il dossier è stato elaborato prestando specifica attenzione al territorio di Roma Capitale. È, infatti, uno dei territori nei quali l'esclusione dalla cittadinanza ha effetti particolarmente visibili. Molti quadranti della città sono caratterizzati dalla presenza strutturale di persone che, a vario titolo, hanno un background migratorio. Anche a Roma gli effetti della pandemia e delle misure per la sua gestione sono profondamente diseguali. La dimensione della città e le diffuse sacche di esclusione sociale rendono a tratti macroscopica la distanza tra cittadini non formalmente italiani e la pubblica amministrazione. Questa distanza fa sì che, in molti casi, i neo-diciottenni nati in Italia e privi della cittadinanza italiana non abbiano adeguate informazioni rispetto alla possibilità di acquisire la cittadinanza col compimento della maggiore età.

Nel tempo presente, è indispensabile invertire la tendenza e fare in modo che la legge attuale - nell'attesa della sua strutturale riforma - non contempri, nel momento della sua applicazione, procedure non legittime e non tutelanti. A tal fine è indispensabile un'ampia alleanza tra forze associative, organizzazioni solidali, ragazze e ragazzi.

Questo dossier vuole essere un contributo in questa direzione.

[Contributo a cura di ActionAid Italia]

2. DESCRIZIONE DELLA NORMATIVA

Tra le molte contraddizioni del Bel Paese, risulta particolarmente evidente quella tra la cittadinanza intensamente vissuta da tante ragazze e ragazzi nati in Italia e la disciplina sull'acquisto della cittadinanza.

Oggi molti cittadini per diritto di sangue sparsi per il mondo non parlano italiano (infatti non è richiesto loro di conoscerlo) ma di contro abbiamo anche chi, vivendo in Italia sin da bambino o addirittura dalla nascita, l'italiano lo scrive con naturalezza anche al passato remoto ("italiano lo nacqui") senza però riuscire ad ottenerne il passaporto.

Guardando alla storia, spiace osservare che oggi una parte consistente, giovane e dinamica del nostro Paese è considerata dalla legge con minore apertura di quanto le sarebbe accaduto sotto la normativa previgente.

Il legislatore nel 1992 ha infatti non solo irrigidito la disciplina dell'acquisto della cittadinanza per i figli nati in Italia da cittadini stranieri, ma anche cancellato la norma che in precedenza attribuiva la cittadinanza ai figli - anche se nati all'estero - di stranieri residenti da almeno 10 anni in Italia e ai minorenni nati in Italia (o cresciuti in Italia con genitori già stabilmente residenti almeno 10 anni prima della loro nascita) e qui residenti da almeno 10 anni. Due disposizioni che, sino al 1992, davano la possibilità di acquisire la cittadinanza italiana già in età preadolescenziale.

Oggi l'art. 4 della legge n. 91 del 1992 ammette ad eleggere la cittadinanza al compimento della maggiore età solo chi è nato in Italia e vi ha sempre regolarmente risieduto, purché lo faccia entro il suo diciannovesimo compleanno.

Purtroppo questa disposizione legislativa è stata integrata dall'art. 1, lett. a) del d.p.r. 12 dicembre 1993 n. 572, ai sensi del quale "si considera legalmente residente nel territorio dello Stato chi vi risiede avendo soddisfatto le condizioni e gli adempimenti previsti dalle norme in materia d'ingresso e di soggiorno degli stranieri in Italia e da quelle in materia d'iscrizione anagrafica".

A causa di questo rigido combinato disposto per un lungo periodo, sino almeno al giugno 2013, moltissimi neodiciottenni nati e residenti in Italia (si stima circa il 35% del totale) hanno mancato l'opportunità di divenire italiani. Molti si sono visti rifiutare dall'ufficiale dello stato civile la dichiarazione di opzione per la cittadinanza italiana a causa di un vuoto anagrafico anche solo di pochi mesi, spesso coincidente con il trasloco della famiglia da una città a un'altra. Altri, male informati, si sono invece recati all'ufficio dello stato civile troppo tardi, pure se solo pochi giorni dopo il compimento dei 19 anni.

Per fortuna, convinto forse anche da un fiume di sentenze favorevoli ai ricorrenti esclusi, il Governo Letta introdusse l'art. 33 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, a termini del quale oggi al neomaggiorenne non sono più **"imputabili eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della Pubblica Amministrazione"**. Fuor dai denti significa che l'importante è essere nati in Italia e esserci vissuti, anche se per un periodo è mancata l'iscrizione anagrafica o la regolarità del soggiorno; e persino se si sono trascorsi alcuni delimitati periodi all'estero, purché la famiglia abbia continuato a risiedere in Italia. Nel medesimo articolo è poi inserita molto utilmente una seconda disposizione con cui si prolunga sine die il termine di decadenza della dichiarazione di elezione della cittadinanza italiana sin quando il Comune di residenza non provveda a comunicare all'interessato le modalità di esercizio del suo diritto di eleggere la cittadinanza.

Le nuove opportunità introdotte nell'estate del 2013, talvolta ignorate dagli stessi giovani interessati, non sono state però adeguatamente recepite da tutti gli ufficiali dello stato civile. Sicché accade ancora oggi, purtroppo, che al giovane presentatosi al Comune venga consigliato di desistere (per evitare, gli viene detto, di spendere inutilmente i 250 euro di contributo previsti) invitandolo piuttosto a presentare alla Prefettura la domanda di naturalizzazione ai sensi dell'art. 9 sul presupposto di soli tre anni di residenza anagrafica anziché i 10 previsti per coloro che non sono nati in Italia.

Si tratta non di rado di un cattivo consiglio (pure quando sia ammannito con falsa benevolenza e cortesia) anche in considerazione del fatto che il requisito reddituale necessario per ricevere una risposta positiva dalla Prefettura non è di solito posseduto dal giovane richiedente e dalla sua famiglia.

Molte situazioni apparentemente un po' al limite possono infatti essere ugualmente ammesse alla dichiarazione di elezione della cittadinanza perché conformi allo spirito e alla lettera stessa della norma; e meritano quindi una maggiore insistenza perché venga ricevuta la dichiarazione di elezione della cittadinanza o almeno venga notificato un formale diniego da impugnare.

Così dovrebbe essere, ad esempio, per il ragazzo che sia stato mandato a studiare nel Paese di origine per alcuni anni ma sia poi rientrato per il proseguimento degli studi in Italia dopo la scuola primaria o secondaria inferiore (diverso è invece il caso di coloro che rientrano in prossimità della maggiore età).

Così è anche per il ragazzo che sia nato in Italia da genitori ancora irregolari, o che abbiano perso la regolarità del soggiorno, magari per diversi anni, dopo la sua nascita. E così è pure nel caso del ragazzo che, pur permanendo in Italia, abbia perso la residenza anagrafica e/o il permesso di soggiorno all'approssimarsi della maggiore età, dato che, in quanto minorenni nati in Italia, non può essere ritenuto un clandestino.

Tutte situazioni – queste e altre ancora – apparentemente imperfette rispetto a quanto stabilito dall'art. 4 della legge sulla cittadinanza, ma recuperabili alla sua applicazione proprio in forza del decreto legge n. 69 del 2013.

C'è però un ostacolo dal quale i giovani italiani di origine straniera devono guardarsi: quello spirito di rassegnazione e di impotenza che suscita rabbia e disarmo la tenacia. Sia perché talvolta la porta che è stata chiusa può essere riaperta da un giudice attento, sia perché essi, nonostante talvolta lo sbattere delle porte, fanno già parte di un grande noi.

[Contributo a cura della Comunità di Sant'Egidio]

3. PROFILI PROBLEMATICI DELLA DISCIPLINA DELL'ART. 4, COMMA 2, DELLA LEGGE N. 91 DEL 1992: COME AFFRONTARE LE PRASSI NON CONFORMI AL DETTATO NORMATIVO

Ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della legge n. 91 del 1992 lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dal compimento della maggiore età.

L'ordinamento italiano riconosce quindi allo straniero nato in Italia un vero e proprio diritto soggettivo ad ottenere la cittadinanza italiana, ma lo riconosce soltanto se questi soddisfa cumulativamente tre condizioni:

1. la nascita in Italia;
2. la residenza legale senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età;
3. la dichiarazione di volontà di acquisto della cittadinanza italiana entro il diciannovesimo anno di età.

La questione più discussa è sempre stata quella relativa alla nozione di "residenza legale".

La nascita in Italia è infatti un requisito semplicissimo da dimostrare: anche i figli di stranieri privi di regolarità di soggiorno hanno infatti pacificamente il diritto di essere registrati alla nascita nel Comune e non hanno pertanto difficoltà a dimostrare il fatto giuridico della nascita in Italia. Analogamente la dichiarazione di volontà si realizza recandosi presso l'ufficio del Comune ed esprimendo la volontà di eleggere la cittadinanza italiana.

Pertanto, i requisiti sopra indicati ai numeri 1) e 3) non determinano problemi: è sufficiente che l'interessato sia nato in Italia (e vi sia quindi un certificato di nascita che lo attesti) e si rechi in Comune nel periodo tra i 18 anni e i 19 per rendere la dichiarazione di elezione della cittadinanza italiana.

Il requisito che invece è sempre stato il più problematico riguarda la questione della "residenza legale senza interruzioni".

Chi può infatti considerarsi residente legale in modo continuativo in Italia?

Semplificando al massimo, può dirsi questo: grazie anche all'intervento chiarificatore dell'art. 33 d.l. 69/2013, deve oggi pacificamente considerarsi residente legale dalla nascita ai 18 anni il cittadino straniero che abbia vissuto "di fatto" in Italia, anche se la presenza in Italia non è avvenuta in conformità con la normativa in materia di soggiorno e di anagrafe.

Cosa vuol dire questo?

Che se un minore è nato in Italia e in Italia è sempre rimasto, ma per qualunque ragione durante la minore età, non è stato titolare di un permesso di soggiorno o dell'iscrizione

all'anagrafe, è egualmente possibile per lo stesso fare la dichiarazione di elezione di cittadinanza.

In questo caso, dovrà provare la presenza sul territorio nazionale con qualsiasi mezzo di prova. Mezzi di prova possono essere ad esempio le certificazioni vaccinali, i certificati di ricovero, gli attestati scolastici.

Il requisito che viene ancora richiesto – questa l'interpretazione della disposizione ad esempio anche del Comune di Roma – è quello della regolarità con le norme di soggiorno e l'iscrizione anagrafica al momento della dichiarazione di elezione di cittadinanza.

Ciò significa che chi voglia ottenere la cittadinanza dopo il compimento del diciottesimo anno di età può anche essere stato privo di regolarità di soggiorno per tutta la minore età (e provare la propria presenza con i documenti sopra indicati), ma nel momento in cui rende la dichiarazione di elezione della cittadinanza, deve avere un permesso di soggiorno e risultare iscritto all'anagrafe.

Qualora queste due condizioni non siano integrate, il Comune rifiuterà all'interessato la possibilità di rendere la dichiarazione e il cittadino straniero potrà a questo punto rivolgersi al Giudice. Nella giurisprudenza, infatti, esistono ormai numerosi precedenti che riconoscono il diritto alla cittadinanza italiana anche a chi al momento della dichiarazione non fosse regolarmente residente in Italia, a fronte della prova della continuità della presenza in Italia dalla nascita alla maggiore età.

Se questo è l'iter, si segnalano i problemi riscontrati nel rendere l'elezione di cittadinanza presso l'Ufficio cittadinanza del Comune di Roma, che si ritiene possano essere risolti in modo diverso da quanto indicato dagli Uffici preposti.

Il primo problema che si è riscontrato è che, se gli ufficiali di stato civile, sulla base di un esame dei documenti portati dal giovane straniero, riscontrano l'assenza di uno dei requisiti che ritengono necessari per l'elezione di cittadinanza, comunicano allo straniero che lo stesso non ha diritto all'elezione della cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 4 l. n. 241/1990, senza rilasciare un provvedimento di diniego scritto.

Quella di dare una risposta "a voce" ad un'istanza è una prassi seguita da moltissimi funzionari nell'Amministrazione – sia dello Stato che degli Enti locali –. Si tratta, tuttavia, di una prassi non conforme a legge, dal momento che l'amministrato (in questo caso, il cittadino straniero) ha diritto all'adozione di un provvedimento scritto, anche semplificato (ad esempio, di irricevibilità dell'istanza). L'adozione di tale provvedimento si rivela fondamentale, perché se il cittadino straniero vorrà in futuro contestare la legittimità della decisione dell'Amministrazione dovrà provare di essersi rivolto all'Amministrazione per fare valere i propri diritti.

Cosa può fare il cittadino straniero che si veda negare il diritto ad un provvedimento scritto, anche di diniego, della propria istanza?

Lo stesso potrà recarsi all'Ufficio Protocollo con la propria istanza e chiedere che la stessa venga protocollata o, se ne ha la possibilità, inviare una PEC – o, se non possibile, quantomeno una comunicazione via mail – all'Ufficio preposto, formulando la propria volontà di dare avvio al procedimento di elezione della cittadinanza italiana, al fine di avere una prova scritta del proprio tentativo di esercitare il diritto alla cittadinanza italiana.

La seconda prassi che non appare conforme a legge che si è riscontrata nei casi seguiti in questi anni è quella di richiedere al cittadino straniero un "permesso di soggiorno stabile", al fine della positiva conclusione del procedimento.

Se, ad esempio, un cittadino straniero è titolare di un permesso per richiesta asilo o di un permesso in fase di rinnovo, la pratica viene in genere sospesa in attesa della risposta sull'istanza di soggiorno. Si tratta di una prassi – peraltro, a quanto risulta, neppure seguita in modo costante – che non è conforme a legge, dal momento che l'unica verifica che l'Ufficio cittadinanza è chiamato a svolgere è se al momento della richiesta, lo straniero sia titolare di un documento che ne legittimi il soggiorno sul territorio ed è indubbio che tanto i permessi o le attestazioni di richiesta asilo, quanto le ricevute postali relative alle istanze di rinnovo del titolo di soggiorno siano titoli legittimanti il soggiorno in Italia e non sia quindi corretto subordinare l'esito positivo di elezione della cittadinanza italiana alla verifica della stabilità del titolo esibito.

Infine, si segnala che in alcune occasioni, qualora l'interessato non sia un richiedente asilo ovvero titolare di un permesso per cui non sia necessario il possesso di un passaporto, allo straniero viene chiesta l'esibizione del passaporto o del titolo di viaggio per stranieri.

Anche questa prassi non risulta conforme alla legge e alla ratio evidentemente sottesa alla stessa di un favor per l'elezione della cittadinanza italiana da parte di chi sia nato in Italia e in Italia abbia sempre risieduto.

L'art. 4 della legge n. 91/1992 chiede, infatti, solo il requisito della residenza legale senza nulla prevedere in merito al possesso di un passaporto o di un titolo di viaggio che gli stranieri potrebbero non possedere per i più svariati motivi (ad esempio, perché l'Ambasciata rifiuta di rilasciarlo o ha difficoltà a rilasciarlo in tempi brevi o ancora perché lo straniero non ha il denaro necessario per l'emissione di un nuovo passaporto o per il suo rinnovo o, infine, perché la cittadinanza dell'interessato non è chiara). In tutti questi casi, la subordinazione dell'ammissione al procedimento di elezione di cittadinanza al possesso del passaporto o di altro documento equipollente aggiunge un requisito formale non richiesto dalla legge che restringere il novero di soggetti che avrebbero altrimenti diritto all'ottenimento della cittadinanza. Il possesso di un documento rilasciato da altra Autorità dello Stato (quale il permesso di soggiorno) consente all'ufficiale di stato civile di identificare il cittadino straniero con certezza e, dunque, si deve ritenere che l'esibizione del passaporto sia una condizione non necessaria al fine della positiva conclusione del procedimento.

Si rileva come in altri Comuni italiani vengano ammessi all'elezione di cittadinanza anche cittadini stranieri privi al momento della dichiarazione di un permesso di soggiorno e dell'iscrizione anagrafica e ciò sulla base di un'interpretazione della normativa che tiene conto del favor minoris e del favor civitatis. In questi casi, come è evidente, il cittadino straniero che non sia riuscito a regolarizzarsi al fine della dichiarazione di elezione della cittadinanza riesce ad ottenere la cittadinanza italiana senza dover ricorrere ad un giudice.

Si tratta di una prassi che, in assenza di chiarimenti da parte del Ministero, appare conforme allo spirito della normativa e che sarebbe auspicabile si diffondesse presso tutte le Amministrazioni comunali al fine di rendere effettivo l'accesso alla cittadinanza italiana al maggior numero di stranieri nati in Italia possibile.

[Contributo a cura di ASGI Lazio]

4. CITTADINANZA E RESIDENZA: UNA PANORAMICA SUL FUNZIONAMENTO DELL'ANAGRAFE A ROMA

Alla luce delle novità introdotte nel 2013, gli ufficiali di Stato Civile sono tenuti, nel corso dei sei mesi precedenti il compimento del diciottesimo anno di età, a comunicare, nella sede di residenza quale risulta all'ufficio, la possibilità di esercitare il diritto di cui al comma 2 del citato articolo 4 della legge n. 91 del 1992 entro il compimento del diciannovesimo anno di età. La residenza, quindi, in relazione alla possibile acquisizione della cittadinanza italiana ha un'importanza cruciale.

Da questa prospettiva, è fondamentale interrogarsi sulle attuali procedure relative al conseguimento dell'iscrizione anagrafica. Moltissimi contesti territoriali sono segnati da problematiche ampie, diffuse e strutturate: molte persone, infatti, sono escluse dal diritto alla residenza. La dimensione dell'esclusione prende forma in ragione del contenuto della legge oppure attraverso l'applicazione di prassi contrarie a quanto disposto dalla normativa

Per quanto riguarda il primo profilo, l'articolo 5 del cd. Piano casa del 2014 è indubbiamente paradigmatico. La norma impedisce l'iscrizione anagrafica per chi vive all'interno di stabili occupati. Si tratta di una misura dal carattere apertamente punitivo: l'esclusione dall'anagrafe comporta, di fatto o di diritto, la preclusione dell'accesso a diritti essenziali, che riguardano ad esempio la sfera sanitaria, sociale e previdenziale. L'esclusione dall'anagrafe per chi vive all'interno degli stabili occupati causa anche la mancata ricezione della comunicazione relativa alla possibilità di ottenere la cittadinanza italiana con il compimento dei diciott'anni.

Nei contesti metropolitani gli effetti dell'articolo 5 sono particolarmente visibili. Roma è probabilmente il territorio all'interno del quale l'impatto della normativa introdotta nel 2014 è più macroscopico. Il mercato degli affitti, infatti, è particolarmente escludente e le occupazioni a scopo abitativo hanno una storia lunga e articolata, e una significativa diffusione. La circostanza per la quale chi abita all'interno degli stabili occupati non riceve la comunicazione inerente alla possibilità di acquisire la cittadinanza italiana con la maggiore età è, per chi non ha la possibilità di acquisire questa informazione per altre vie, un doppio pregiudizio. L'occupazione di un immobile, infatti, spesso corrisponde all'impossibilità o alla difficoltà della locazione di un immobile privato, in assenza di adeguate politiche di edilizia pubblica. Chi, quindi, è esposto ai rischi della precarietà abitativa dovrebbe essere adeguatamente sostenuto dal punto di vista dell'accesso ai diritti e al welfare. Viceversa, proprio chi vive all'interno degli stabili occupati è escluso dalla ricezione della comunicazione di cui all'articolo 4 della legge 91/92.

Accanto alla normativa escludente - di cui l'articolo 5 del cd Piano casa è l'esempio più emblematico - l'esclusione dall'anagrafe è determinata anche dall'applicazione di prassi difformi dalla legge. A Roma, ad esempio, molti uffici anagrafici rifiutano la registrazione della residenza nei casi in cui non sia allegata specifica documentazione che attesti il titolo in base al quale si detiene l'immobile (ad esempio il contratto di affitto).

È una prassi in contrasto col contenuto della normativa e col principio generale per il quale la residenza è la semplice presa d'atto del luogo in cui le persone vive stabilmente. Non dovrebbero essere rilevanti, ai fini dell'iscrizione anagrafica, la mancanza di un regolare contratto di locazione: è sufficiente che l'immobile non sia occupato. Per contro, a Roma - e in tantissimi contesti metropolitani - le persone sono escluse dall'anagrafe attraverso l'illegittima richiesta del contratto di locazione come unica modalità attraverso la quale è possibile dimostrare di non occupare l'immobile.

Alle procedure sopra descritte si aggiungono, per le persone di origine non italiana, ulteriori problematiche. Alcuni uffici d'anagrafe, in maniera illegittima, non effettuano l'iscrizione delle persone che hanno il permesso di soggiorno in fase di rinnovo, conversione o rilascio. Alla mancata comprensione della normativa si aggiungono spesso barriere linguistiche e culturali che rendono alcuni uffici anagrafici non particolarmente predisposti per l'efficace presa in carico delle persone non Italiane.

Accanto a quanto descritto, anche le persone senza fissa dimora fanno frequentemente esperienza dei ritardi o dell'esclusione della registrazione della residenza in ragione delle specifiche procedure introdotte dall'amministrazione comunale per questa tipologia di iscrizione anagrafica.

La rapida panoramica fornita consente di cogliere le prassi anagrafiche in tutta la loro complessità. Lungi dall'essere unicamente un luogo in cui sono attuate procedure tecniche, all'interno degli uffici d'anagrafe vanno in scena vicende di interesse generale, spesso invisibilizzati. A Roma - così come in altri contesti metropolitani - l'esclusione dall'anagrafe ha una dimensione tutt'altro che eccezionale: ha un carattere compiutamente sistemico. Tra i molti pregiudizi a cui sono esposte le persone escluse dall'anagrafe, rileva anche la mancata ricezione della comunicazione con la quale si ha notizia della possibilità di acquisizione della cittadinanza italiana al compimento dei diciotto anni. Se le persone escluse dall'anagrafe non hanno la possibilità di acquisire questa informazione attraverso le reti familiari o amicali, si tratta dell'ingiusta privazione di un diritto determinato dalle prassi illegittime attuate in sede di iscrizione anagrafica.

[Contributo a cura di ActionAid Italia]

5. COMUNITÀ ROM E SINTE

Sono circa 18.000 le persone di origine rom e sinta presenti all'interno degli insediamenti formali e informali sparsi in Italia, in condizioni di segregazione abitativa, deprivazione economica e marginalità sociale. Il campo rom istituzionale rappresenta infatti un dispositivo all'interno del quale relegare, in condizioni abitative al di sotto degli standard previsti dal diritto internazionale, persone su base etnica.

Se l'Italia, così come riportato dall'*European Roma Rights Centre*, è il "Paese dei campi", perché la Nazione che più di tutte in Europa ha investito risorse umane ed economiche per una segregazione abitativa su base etnica, la città di Roma rappresenta sicuramente la "Capitale dei campi". Nella città di Roma, infatti, sono circa 6.000 le persone identificate come rom e per questo residenti all'interno di insediamenti formali (denominati dalle istituzioni "villaggi attrezzati"), insediamenti semi-formali (denominati "campi tollerati"), insediamenti informali (impropriamente denominati abusivi). Se in questi ultimi si registra la presenza quasi esclusiva di cittadini comunitari (grande maggioranza rumeni e solo una piccola parte bulgari), nei "villaggi attrezzati" e nei "campi tollerati" sono almeno 2.000 i cittadini originari delle Repubbliche della ex Jugoslavia. Si tratta di famiglie scappate negli anni Novanta dal conflitto balcanico e pertanto presenti nel nostro Paese da almeno un trentennio con centinaia di giovani nati a Roma e talvolta privi di regolare documentazione che attesti una nazionalità diversa da quella italiana.

Alcuni di essi riescono, con estrema difficoltà e solo grazie al supporto di organizzazioni del terzo settore, a conseguire la cittadinanza italiana al compimento del diciottesimo anno di età. Nella maggioranza dei casi una serie di impedimenti non consente di cogliere queste opportunità, facendo precipitare il soggetto in un limbo giuridico che segnerà la sua esistenza futura.

Considerato lo stato di isolamento fisico e spaziale che condiziona quanti risiedono in un insediamento formale, non sempre il soggetto è a conoscenza del suo diritto a intraprendere un percorso per chiedere e ottenere la cittadinanza italiana. Gli insediamenti non dispongono di un servizio di casella postale e talvolta anche le notifiche ufficiali di organi istituzionali non riescono a raggiungere i destinatari. Per sopperire a tale carenza andrebbe garantito per ogni abitante un servizio efficiente di consegna della corrispondenza sia ordinaria che istituzionale.

Talvolta, secondo arbitrarie disposizioni degli organi comunali, gli indirizzi degli insediamenti formali nei quali le famiglie sono state collocate dalle stesse istituzioni, non vengono più riconosciuti validi come residenze anagrafiche per gli abitanti stessi. Ciò determina la cancellazione della regolare residenza nel luogo dove l'abitante è nato e nel quale ha sempre vissuto. A tale proposito andrebbe assicurata ad ogni abitante di un "villaggio" o di un "campo tollerato" la residenza anagrafica all'interno dell'insediamento nel quale è stato collocato dalla stessa autorità comunale.

La deprivazione sociale, economica e culturale che contraddistingue un insediamento della Capitale non facilita la capacità del neomaggiorenne di intraprendere il percorso verso l'acquisizione della cittadinanza. L'assenza di un supporto adeguato e continuativo, talvolta anche motivazionale, provoca atteggiamenti poco propositivi che schiacciano l'individuo in uno stato di rassegnazione e scoraggiamento. L'esperienza derivata dal lavoro svolto dalle organizzazioni del terzo settore mostra come l'istituzione di una task force composta da legali, paralegali e mediatori culturali faciliterebbe, attraverso un lavoro capillare volto ad

intercettare i neomaggiorenni aventi diritto, l'avvio di percorsi di richiesta e ottenimento della cittadinanza italiana.

Tali azioni, debitamente concertate, potrebbero da una parte garantire l'acquisizione di un diritto, dall'altra facilitare quei percorsi inclusivi di fuoriuscita dagli insediamenti monoetnici che diverse Amministrazioni locali, tra cui la città di Roma, hanno intrapreso da alcuni anni.

[Contributo a cura dell'Associazione 21 Luglio]

6. CITTADINANZA E GENERE

Gli effetti della crisi pandemica hanno colpito le fasce più disagiate della popolazione e, a fronte dell'arretramento dei servizi di cura, della sanità e della scuola sono le donne e le ragazze a pagare il prezzo più alto. Come hanno denunciato diversi rapporti internazionali durante l'ultimo anno, tra cui quelli della Banca Mondiale, le ragazze sono le prime a essere sacrificate nell'accesso all'istruzione e a subire gli effetti della crisi sanitaria che si ripercuotono sui servizi alla salute sessuale e riproduttiva.

I limiti di accesso alla cittadinanza producono una doppia discriminazione per donne e ragazze, private, nella stragrande maggioranza dei casi, del controllo sulle risorse reddituali che è necessario dimostrare quando si presenta la domanda per ottenere la cittadinanza. Il vincolo del permesso di soggiorno per motivi familiari vincola, nella realtà, le donne al permesso di soggiorno di padri e mariti. Ma la famiglia può essere sinonimo di imposizione, quando non di violenza, e spesso l'unico modo per affrancarsi dal controllo paterno è quello di passare sotto il controllo di un marito.

Questo accade quando le figlie rivendicano autonomia nei confronti delle regole imposte della famiglia o quando le donne sono imprigionate in una relazione violenta o non più desiderata. Se la violenza maschile sulle donne è trasversale ad ogni contesto culturale e sociale, il mancato accesso alla cittadinanza per le donne migranti rappresenta un limite ai percorsi di autonomia che spesso si risolve in una prigione che le costringe a subire una doppia violenza, quella familiare e quella istituzionale. Laddove le donne decidono di uscire da una relazione familiare violenta il percorso per il riconoscimento della cittadinanza diventa a quel punto quasi impossibile, dato che il vincolo familiare, della convivenza e della situazione reddituale complessiva viene a decadere. Va segnalato infatti che per l'ottenimento della cittadinanza viene richiesto il consenso - scritto e firmato - del marito o padre, anche nei casi denunciati di violenza di genere.

Il lavoro riproduttivo che le donne svolgono all'interno delle mura domestiche, dalla cura dei mariti a quella degli anziani o dei fratelli e delle sorelle minori, non trova alcun riconoscimento nelle procedure di accesso alla cittadinanza, dove l'unico reddito che conta è quello che può essere dimostrato con le buste paga, dove la disponibilità di un alloggio deve essere dimostrata attraverso la titolarità del contratto intestato al padre o al marito, anche quando a prendersene cura sono le donne. Ma il lavoro delle donne è spesso sommerso o precario, o è svolto a beneficio di padri e mariti. Infatti il lavoro di cura che rappresenta una delle attività professionali maggiormente svolta dalle donne nel mercato del lavoro italiano, ha una dimensione di invisibilità, informalità, precarietà e mancanza di riconoscimento socio-economico ed anche quando "in parte" è regolare non è sufficiente a raggiungere le aliquote di reddito richieste per rientrare nei criteri fissati dalle istituzioni per l'accesso al riconoscimento della cittadinanza. Il principio della cittadinanza *ius sanguinis* è per le donne un principio che riproduce relazioni patriarcali di oppressione, sia quando non possono trasmettere ai propri figli la cittadinanza del luogo dove sono nati, sia quando è di impedimento alle loro scelte di autonomia.

La legge Salvini ha allungato, nei fatti, i termini delle procedure di cittadinanza per matrimonio, e i correttivi che sono stati apportati al cambio di governo non hanno avuto nemmeno il coraggio di ripristinare la situazione precedente. Ma questo si ripercuote, ancora una volta, in misura maggiore sulle donne, impossibilitate a separarsi quando sono in attesa della cittadinanza o quando non possono dimostrare i requisiti di autonomia reddituale per il permesso di soggiorno.

(Contributo a cura di Clinica del diritto dell'Immigrazione e della cittadinanza dell'Università Roma Tre e di Lucha y Siesta - Casa delle Donne)

7. EDUCAZIONE NELLE SCUOLE

Nel corso dell'anno scolastico 2018/2019 le scuole italiane hanno accolto complessivamente 8.580.000 studenti di cui circa 860.000 di cittadinanza non italiana (dati MIUR).

I tassi di scolarità degli studenti di cittadinanza non italiana sono pressoché identici a quelli degli studenti italiani, ad eccezione dell'ultimo biennio della scuola secondaria di secondo grado (17-18 anni di età) dove il tasso di scolarità degli studenti con cittadinanza non italiana è del 66,7% rispetto all'80,7% degli studenti con cittadinanza italiana.

L'interruzione scolastica durante l'ultimo biennio della scuola secondaria di II grado è estremamente allarmante, in particolare se si considera che il tasso di scolarità per i diciassettenni di cittadinanza non italiana crolla al 59%, nel momento in cui si è prossimi al compimento della maggiore età e alla possibilità di poter esercitare il diritto a fare richiesta di ottenere la cittadinanza italiana per i nati in Italia da genitori stranieri. Nel corso dell'anno scolastico 2018/2019 gli studenti con cittadinanza non italiana nella scuola secondaria di secondo grado costituiscono il 7,4% del totale, con 199.020 iscritti.

A livello nazionale, gli alunni con cittadinanza non italiana rappresentano, come detto, il 10,0% del totale della popolazione scolastica. Questo dato sintetizza una distribuzione territoriale tutt'altro che omogenea.

A livello di grandi aree geografiche, i dati 2018/2019 confermano che la maggioranza degli studenti con cittadinanza non italiana si concentra nelle regioni settentrionali (65%) quindi nelle regioni del centro (22%) e per ultimo nel mezzogiorno (13%).

Nel Lazio risultano 78.226 studenti con cittadinanza non italiana, che rappresentano il 9,8% dell'intera popolazione scolastica regionale.

A livello provinciale, Roma è la seconda provincia dopo Milano per maggior numero di alunni con cittadinanza non italiana, con un totale di 63,488 alunni.

La costante crescita delle seconde generazioni caratterizza significativamente l'evolversi della presenza degli studenti con background migratorio.

Nel quinquennio 2014/2015 - 2018/2019 il numero degli studenti "stranieri" nati in Italia è passato da circa 450 mila unità a 553 mila, di cui oltre 72 mila iscritti in scuole secondarie di secondo grado. La quota degli studenti nati in Italia sul totale degli studenti di origine migratoria si attestava al 64,5% del totale. Rispetto all'anno precedente, nell'anno scolastico 2018-2019 gli alunni con cittadinanza non italiana ma nati in Italia sono aumentati di 21 mila unità circa, a fronte di un crollo degli alunni nati in Italia con cittadinanza italiana di oltre centomila unità.

Nel Lazio sono oltre 49 mila gli alunni nati in Italia con cittadinanza non italiana, di cui oltre 7.300 frequentano la scuola secondaria di secondo grado. Di questi 5,937 sono gli alunni che frequentano una scuola secondaria di secondo grado in provincia di Roma.

La scuola, in qualità di comunità educante, svolge un ruolo fondamentale nella formazione delle nuove generazioni fornendo strumenti e competenze per l'elaborazione di un pensiero e di una coscienza civica per i futuri cittadini. I dirigenti, il personale docente e non

docente, possono e devono assumere un ruolo centrale nel facilitare il processo di formazione di una cittadinanza attiva nella nostra società.

La legge n.92 del 20 agosto 2019 introduce in tutte le scuole di ogni ordine e grado l'educazione civica che ha come fondamento la conoscenza della Costituzione Italiana, che viene riconosciuta non solo come norma cardine del nostro ordinamento, ma anche come criterio per identificare diritti, doveri, compiti, comportamenti personali e istituzionali, finalizzati a promuovere il pieno sviluppo della persona e la partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Le scuole sono chiamate dalla legge, ad aggiornare i curricoli d'istituto e l'attività di programmazione didattica nel primo e nel secondo ciclo di istruzione, al fine di sviluppare "la conoscenza e la comprensione delle strutture e dei profili sociali, economici, giuridici, civici e ambientali della società".

"L'educazione civica contribuisce a formare cittadini responsabili e attivi ed a promuovere la partecipazione piena e consapevole alla vita civica, culturale e sociale delle comunità, nel rispetto delle regole, dei diritti e dei doveri. L'educazione civica sviluppa nelle istituzioni scolastiche la conoscenza della costituzione italiana e delle istituzioni dell'Unione europea per sostanziare, in particolare, la condivisione e la promozione dei principi di legalità, cittadinanza attiva e digitale, sostenibilità ambientale e diritto alla salute e al benessere della persona" (articolo 1 della legge).

In applicazione alla legge la scuola ha il compito di fornire strumenti al fine di creare cittadini consapevoli ed informati.

A tale scopo tutte le scuole secondarie di secondo grado dovrebbero prevedere momenti di incontro ed informazione riguardo all'art.4 della legge n.91 del 1992 in merito all'acquisto della cittadinanza alla maggiore età, in particolare modo per gli alunni del biennio finale della scuola secondaria (17-18 anni) in quanto coincide con il momento in cui dovrebbe avvenire la notifica da parte del Comune di residenza divenendo possibile con il compimento del diciottesimo compleanno presentare regolare domanda di richiesta di acquisizione della cittadinanza.

[Contributo a cura di Black Lives Matter Roma]

DI SEGUITO RIPORTIAMO UN ELENCO PARZIALE DI ALCUNE REALTÀ ASSOCIATIVE ED ORGANIZZAZIONI CHE POSSONO SUPPORTARE I GIOVANI NEL PERCORSO DI ACQUISIZIONE DELLA CITTADINANZA

Sportello di Mutuo Soccorso Nonna Roma

È necessario prenotarsi chiamando i contatti riportati per ciascun municipio alla pagina <https://nonnaroma.it/sportelli/> oppure scrivendo a: sportellodimutuosoccorso@nonnaroma.it

Amal for Education

Circonvallazione Casilina, 46 – 48 (zona Pigneto)
Sportello legale e civico. Orientamento e assistenza gratuita.
Sabato, ore 10 – 13.
Per appuntamento: 3290596587 sportello.legale@amaleducation.net

Astra 19

“Tuteliamoci”: Sportello socio-legale. Avvocati in sede
Via Monte Meta, 21, 00139, Roma (zona Montesacro – Tufello)
Venerdì ore 16:30 – 19 e lunedì su appuntamento
tel: 324 6107031 – e-mail: sportello.tuteliamoci@gmail.com

Casa dei Diritti Sociali

Sportello socio-legale
Via Giolitti, 225 (Termini)
Dal lunedì al venerdì, ore 9 – 18
Tel. 06 44 64 613

Comunità di Sant'Egidio

Genti di pace – Sportello socio-legale
Via della Lungaretta 60 con prenotazione tramite mail a gentidipace@santegidio.org

Pensare migrante

Sportello per tutela legale
Via Prenestina, 90 Roma
Per appuntamento inviare un messaggio ai numeri: 351 972453/ 351 088 0660

Associazione Ius&Nomos

www.iusnomos.eu

Viale Angelico, 78 - 00195 Roma
segreteria@iusnomos.eu
0689016876 - su appuntamento dal lunedì al venerdì dalle h9.00 alle h18.30
Referenti: Avv. Nicholas Scott – Avv. Fabiana Fiorani – Avv. Eugenia Barone Adesi
Consulenze ed assistenza legale in materia di immigrazione, protezione internazionale, accesso al microcredito per stranieri

Clinica del diritto dell'immigrazione e della cittadinanza

Università Roma TRE

<https://clinicalegale.giur.uniroma3.it/>

mail: lawclinic@uniroma3.it

facebook: @legalclinic.romatre