



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori Anna Maria SERAFINI, CASSON, DELLA MONICA,
AMATI, ANTEZZA, BASSOLI, DONAGGIO e MAZZUCONI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 APRILE 2010

Disposizioni in materia di concessione della cittadinanza ai minorenni
e ai soggetti nati nel territorio della Repubblica nonché in tema
di tutela dei minori stranieri non accompagnati

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge interviene su due degli aspetti più importanti del fenomeno migratorio relativo ai minori: quello della concessione della cittadinanza e quello della tutela dei minori stranieri non accompagnati.

Con riguardo al primo profilo, compreso nell'articolo 1 del disegno di legge, si introducono modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91. Com'è noto infatti, l'attuale disciplina in materia di cittadinanza, fortemente ancorata allo *ius sanguinis*, stabilisce che acquistano automaticamente, alla nascita, la cittadinanza italiana coloro i cui genitori, o anche soltanto il padre o la madre, siano cittadini italiani. Il criterio alternativo dello *ius soli* è, invece, previsto in via molto residuale, limitatamente ai nati nel territorio italiano e aventi genitori ignoti o apolidi. La medesima possibilità è prevista per i nati in Italia ai quali la legge dello Stato di origine dei genitori non consente di acquisire la cittadinanza dei genitori stessi.

La cittadinanza italiana viene acquisita anche per riconoscimento della filiazione oppure a seguito dell'accertamento giudiziale della sussistenza della filiazione stessa. Lo straniero nato in Italia, inoltre, può 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 dei diciotto anni, di voler acquistare la cittadinanza italiana.

Per quanto riguarda l'acquisto della cittadinanza da parte di stranieri o apolidi che hanno contratto matrimonio con cittadini italiani, l'acquisto della cittadinanza ha luogo se gli stessi risiedano legalmente da almeno sei mesi nel territorio della Repubblica ovvero siano trascorsi tre anni dalla data del

matrimonio e non vi sia stato scioglimento, annullamento o cessazione degli effetti civili né sussista separazione legale.

L'acquisto della cittadinanza per concessione, infine, richiede una valutazione discrezionale di opportunità da parte della pubblica amministrazione. Il periodo di residenza legale in Italia, graduato in funzione dello *status* degli stranieri richiedenti - e che costituisce il requisito fondamentale per il conseguimento della cittadinanza secondo tale modalità - deve essere ininterrotto e attuale al momento della presentazione dell'istanza per la concessione della cittadinanza stessa.

In particolare, il cittadino non appartenente all'Unione europea può presentare domanda per ottenere la concessione della cittadinanza italiana qualora risieda in Italia da almeno dieci anni.

La legge 5 febbraio 1992, n. 91, ha, quindi, introdotto norme più severe e restrittive rispetto a quelle contenute nella legge 13 giugno 1912, n. 555, per quanto concerne l'applicazione dello *ius soli*, consentendo l'acquisizione della cittadinanza italiana da parte degli stranieri solo in presenza del requisito della residenza continuativa nel Paese dal momento della nascita fino alla maggiore età (articolo 4, comma 2, della legge n. 91 del 1992).

Inoltre, nell'attuale normativa viene, com'è noto, riconosciuto un particolare *favor* agli appartenenti ai Paesi membri dell'Unione europea, che si estrinseca in determinate agevolazioni di carattere temporale ad essi riservate per l'acquisto della cittadinanza stessa.

Tuttavia, già in occasione del dibattito parlamentare relativo alla legge n.91 del 1992 non era mancato chi richiamava l'attenzione sulla necessità di rispettare lo spirito demo-

cratico ed egualitario contenuto nel preambolo dell'Atto unico europeo, evitando, così, di preconstituire, per la concessione della cittadinanza, posizioni di vantaggio dei cittadini comunitari nei confronti di quelli dei Paesi terzi o di altre categorie di non cittadini.

A quel tempo, però, non si ritenne utile seguire detti segnali di apertura e, pertanto, la vigente legge, pur provvedendo ad adeguare la normativa sulla cittadinanza al dettato costituzionale e ai mutamenti di costume sotto il profilo della parità di sesso, anche a seguito degli specifici interventi della Corte costituzionale, ha finito per accentuare il divario tra cittadini «comunitari» e «non comunitari», aumentando, per questi ultimi, da cinque a dieci anni il periodo di residenza necessario per l'acquisizione del nostro *status civitatis*.

Allo stato attuale, pertanto, appare assolutamente imprescindibile la necessità di intervenire nella materia attraverso una riforma della disciplina sulla cittadinanza che si snodi attraverso modifiche riconducibili ad un unico comune denominatore, costituito dalla necessità di attuare effettive politiche di integrazione, favorendo l'acquisizione, in termini più aperti, del diritto di cittadinanza non solo per i nati in Italia, ma anche per coloro che soggiornano stabilmente nel nostro Paese. Non si può disconoscere, infatti, che l'attuale situazione sociale, caratterizzata da un massiccio fenomeno immigratorio, è profondamente diversa da quella esistente all'atto dell'adozione della legge che si intende modificare e non si può non tener conto di una realtà di fatto radicalmente mutata: l'Italia, infatti, da Paese di emigrazione è divenuta Paese di immigrazione.

Tuttavia, pur nella consapevolezza dell'esigenza di introdurre una riforma organica della disciplina della cittadinanza, in questa sede si preferisce limitare la novella alle sole disposizioni inerenti la concessione della cittadinanza ai minorenni e ai soggetti nati in Italia, in ragione dell'urgenza che caratterizza l'adozione di tale disciplina.

Pertanto, ed alla luce di quanto sinora osservato, nell'articolo 1 del disegno di legge in esame, che interviene precipuamente sullo *ius soli*, si è inteso da un lato valorizzare, ai fini dell'acquisizione della cittadinanza, la nascita dello straniero nel territorio della Repubblica e, dall'altro, introdurre gli opportuni contemperamenti necessari a scongiurare il pericolo di un afflusso indiscriminato di stranieri che raggiungono il nostro Paese con il solo miraggio di far acquistare la cittadinanza italiana ai propri figli.

A tale riguardo, conformemente alla direttiva europea 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, che fissa a cinque anni di permanenza regolare e ininterrotta il termine per il conseguimento dello speciale permesso sostitutivo della carta di soggiorno, si è provveduto, nella lettera *b-bis*) introdotta nell'articolo 1 della legge n. 91 del 1992, a contemperare il principio dello *ius soli* con il requisito connesso alla regolare presenza di almeno uno dei genitori nel territorio della Repubblica per un periodo di cinque anni antecedenti alla nascita; e la regolare presenza è stata collegata, come sopra detto, al requisito della residenza legale e senza interruzioni in Italia che appare idoneo a comprovare un sufficiente grado di radicamento del soggetto nel territorio.

Con la successiva lettera *b-ter*) si introduce un'ulteriore ipotesi di acquisto della cittadinanza *iure soli*, per i nati in Italia da genitori stranieri di cui almeno uno, residente legalmente all'atto della nascita del figlio nel nostro Paese, sia nato in Italia. La disposizione è finalizzata a favorire l'integrazione degli immigrati di terza generazione come parimenti previsto dalle legislazioni di altri Paesi europei (Francia, Spagna e Olanda). Il requisito della nascita in Italia del genitore, unitamente a quello della residenza legale, costituisce significativo indice della concreta determinazione del soggetto di voler stabilmente dimorare nel nostro Paese e di inserirsi, con la propria discendenza, nel tessuto sociale creando le condizioni per

una reale integrazione nel Paese stesso. Il riferimento ad «almeno uno» dei genitori è essenzialmente preordinato a evitare discriminazioni tra figli legittimi o riconosciuti anche da uno solo dei genitori stessi.

Per quanto concerne la lettera *c*), dell'articolo 1, il principio ispiratore della riforma proposta costituisce una precisa alternativa sia allo *ius sanguinis* sia allo *ius soli*: è il cosiddetto *ius domicilii*, che si affianca allo *ius soli* per chi non è nato in Italia ma si trova a vivere nel nostro Paese gli anni decisivi della formazione della sua personalità.

I fatti posti a fondamento di questo diritto - sempre sulla base dell'inderogabile presupposto che almeno uno dei genitori sia residente nel nostro Paese da almeno cinque anni - sono sia la durata della vita in Italia per un congruo periodo, sempre determinato in cinque anni e che costituisce, si ripete, un indice di stabilità significativo nella vita del minore, sia la qualità della vita trascorsa, contrassegnata dalla partecipazione alla scuola e alla formazione professionale o dallo svolgimento di una attività lavorativa, qualora consentita dalle norme che regolano la materia.

Il conferimento della cittadinanza al minore che si trovi nelle condizioni previste dal citato articolo avviene su istanza dei genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale in base all'ordinamento del Paese di origine. È fatta comunque salva la facoltà, per il soggetto, di rinunciare alla cittadinanza entro un anno dalla maggiore età.

Nel caso in cui, invece, il soggetto, in possesso dei suddetti requisiti, sia divenuto maggiorenne e risieda legalmente in Italia, può acquistare la cittadinanza con una propria dichiarazione da rendere entro un anno dal compimento della maggiore età.

L'articolo 2 mira ad introdurre nuove norme a tutela dei minori stranieri non accompagnati (MSNA). In particolare, le modifiche introdotte concernono i seguenti aspetti:

- si elimina il limite dei tre anni di permanenza del MSNA sul territorio nazionale e del limite di due anni di frequenza di un progetto di integrazione sociale e civile ai fini della conversione, al compimento della maggiore età, del permesso di soggiorno per minore età;

- viene ridotta la durata del progetto di integrazione sociale e civile per i MSNA da due anni ad un periodo di un anno o, comunque, per un congruo periodo di tempo idoneo a valutarne l'integrazione sociale e civile;

- viene garantita, in presenza dei presupposti, la conversione, al raggiungimento della maggiore età, del permesso di soggiorno per minore età in permesso di soggiorno per studio, lavoro subordinato o autonomo, accesso al lavoro, esigenze sanitarie o di cura;

- presa in carico del giovane straniero, dopo il raggiungimento della maggiore età, da parte di un ente pubblico o privato a ciò abilitato - mediante un progetto di integrazione sociale e civile della durata come sopra specificata - che si protragga almeno per la durata del permesso di soggiorno per accesso al lavoro, al fine di consentire al giovane di inserirsi nel mercato del lavoro;

- verifica della sussistenza dei requisiti prescritti per il rilascio del permesso di soggiorno per studio o lavoro, al fine di evitare che l'ingresso nel territorio italiano prima del compimento della maggiore età non sia strumentale all'elusione delle norme generali per l'ingresso per studio e per lavoro;

- inserimento del giovane straniero, qualora non ricorrano le condizioni per il rilascio di un permesso di soggiorno, in un programma di rimpatrio volontario e assistito che faciliti il suo reinserimento nel Paese di origine, o in un Paese terzo in cui risiedano i suoi familiari, e l'eventuale decisione di rientrare legalmente in Italia, mediante iscrizione in apposite liste di lavoratori stranieri;

- rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, qualora il rimpatrio

non possa essere disposto in quanto comporti un rischio per il minore;

– previsione di un sostegno all'attività del Comitato per i minori stranieri da parte dei Consigli territoriali per l'immigrazione che, essendo presenti in ogni provincia presso le Prefetture – Uffici territoriali del Governo, sono radicati nel territorio; essi riuniscono, inoltre, i rappresentanti di più

enti e organismi locali attivi nel settore dell'immigrazione e dell'integrazione degli immigrati;

– viene istituito un Fondo per l'accoglienza e la tutela dei minori stranieri non accompagnati per finanziare l'azione degli enti locali nella presa in carico dei minori stranieri, compresi di coloro che nel frattempo divengono maggiorenni.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1

(Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91)

1. Alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1, comma 1:

1) dopo la lettera b) sono aggiunte le seguenti:

«*b-bis*) chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno sia residente legalmente in Italia senza interruzioni da almeno cinque anni al momento della nascita e in possesso del requisito reddituale per il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo di cui all'articolo 9, comma 1, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;

b-ter) chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno, legalmente residente, sia nato in Italia e in possesso del requisito reddituale per il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.»;

2) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«*1-bis*. Il soggetto che ha acquisito la cittadinanza italiana ai sensi del comma 1, lettere *b-bis*) e *b-ter*) del presente articolo può rinunciarvi, se in possesso di altra cittadinanza, entro un anno dalla data del compimento della maggiore età»;

b) all'articolo 4, il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Il minore legalmente residente in Italia senza interruzioni per un periodo non infe-

riore a cinque anni, figlio di genitori stranieri, di cui almeno uno residente legalmente in Italia senza interruzioni da almeno cinque anni e in possesso del requisito reddituale di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *b-bis*), il quale abbia frequentato in Italia un ciclo scolastico o un corso di formazione professionale o vi abbia svolto regolare attività lavorativa per almeno un anno, acquista la cittadinanza italiana su istanza dei genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale secondo l'ordinamento del Paese di origine. Entro un anno dalla data del compimento della maggiore età il soggetto può rinunciare, se in possesso di altra cittadinanza, alla cittadinanza italiana.»;

c) dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

«2-bis. Diviene cittadino italiano lo straniero che risiede legalmente in Italia da almeno cinque anni dalla data del compimento della maggiore età e che, entro un anno dalla suddetta data, dichiara di voler acquisire la cittadinanza italiana».

Art. 2.

(Modifiche al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286)

1. Al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 32 è sostituito dal seguente:

«Art. 32. - *(Disposizioni concernenti minori stranieri non accompagnati)*. - 1. Al compimento della maggiore età, il permesso di soggiorno per minore età di cui all'articolo 28 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, ri-

lasciato al minore straniero trovato in stato di abbandono nel territorio nazionale, in stato di abbandono ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, o sottoposto a tutela ai sensi dell'articolo 343 del codice civile, può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo, per esigenze sanitarie o di cura, purché il Comitato per i minori stranieri di cui all'articolo 33 del presente testo unico, non abbia adottato nei confronti del minore straniero una decisione di rimpatrio assistito, e purché il minore medesimo sia stato ammesso per un periodo di almeno un anno, o comunque per un periodo di tempo idoneo a valutarne l'integrazione sociale e civile, ad un progetto finalizzato a favorire la suddetta integrazione e gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e che sia iscritto nel registro istituito presso il Ministro del lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell'articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni.

2. Ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per accesso al lavoro di cui al comma 1, l'ente pubblico o privato di cui al medesimo comma garantisce l'alloggio, la copertura dei costi per il sostentamento e l'assistenza sanitaria in favore del minore di cui al comma 1 per la durata del permesso di soggiorno. A tal fine sono anche destinate le risorse del Fondo nazionale di accoglienza e tutela a favore dei minori stranieri non accompagnati, di cui all'articolo 45-*bis*.

3. Ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per motivi di studio ovvero di lavoro subordinato o autonomo di cui al comma 1 del presente articolo si applicano le disposizioni generali di cui agli articoli 22, 24, 26, 38 e 39.

4. Per le finalità di cui ai commi 2 e 3, il Prefetto, in qualità di presidente del Consiglio territoriale per l'immigrazione, valuta gli atti prodotti e le informazioni acquisite

in relazione al minore straniero e, in caso di esito positivo, entro sessanta giorni dalla data del compimento della maggiore età da parte dell'interessato, chiede al Questore il rilascio del permesso di soggiorno.

5. Al minore straniero non accompagnato divenuto maggiorenne, cui non possa essere rilasciato un permesso di soggiorno ai sensi del comma 1, si applicano le procedure di rimpatrio volontario assistito verso il Paese di origine o comunque verso un Paese terzo in cui risiedano familiari con cui l'interessato intenda ricongiungersi. Gli oneri connessi sono a carico del Fondo rimpatri di cui all'articolo 14-*bis*.

6. L'interessato, rispetto al quale si sono concluse positivamente le procedure di rimpatrio volontario assistito, può essere iscritto alle liste di cui all'articolo 21, comma 5.

7. Il rimpatrio assistito del minore straniero di cui al comma 1 divenuto maggiorenne, purché in possesso dei requisiti richiesti per l'ingresso in Italia, non può essere disposto qualora comporti un rischio, a causa delle condizioni personali o familiari dello straniero medesimo o di quelle del Paese di origine. In tal caso, allo straniero è rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera *c-ter*) del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 e successive modificazioni.

8. Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 può altresì essere rilasciato per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo, al compimento della maggiore età, allo straniero nato in Italia, che dimostri una permanenza continuativa nel Paese negli ultimi sette anni. Tale permesso ha una validità di sei mesi, rinnovabile per due periodi di uguale durata, consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio, l'iscrizione negli elenchi anagrafici dei lavoratori nonché la possibilità di svolgere attività lavorativa e può essere trasformato in permesso di soggiorno per motivi di studio o di lavoro ai sensi degli articoli 5 e seguenti del

presente testo unico e degli articoli 9 e seguenti del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni.»;

b) all'articolo 33 sono apportate le seguenti modificazioni:

1) il comma 2-*bis* è sostituito dal seguente:

«2-*bis*. Il provvedimento di rimpatrio del minore straniero non accompagnato per le finalità di cui al comma 2 è adottato, esclusivamente nell'interesse del minore e nel rispetto dei diritti garantiti al medesimo dalle convenzioni internazionali, dalla legge e dai provvedimenti dell'autorità giudiziaria, dal Comitato di cui al comma 1, esperite le opportune indagini familiari nel Paese di origine del minore o in un Paese terzo e acquisito il parere del Consiglio territoriale per l'immigrazione competente per territorio, nonché il parere del minore stesso, del tutore e dell'affidatario per il tramite del giudice tutelare o del tribunale per i minorenni. Qualora nei confronti dello stesso minore risulti instaurato un procedimento giurisdizionale, l'autorità giudiziaria rilascia il nulla osta al rimpatrio, salvo che sussistano inderogabili esigenze processuali»;

2) dopo il comma 2-*bis* è inserito il seguente:

«2-*ter*. Il rimpatrio del minore straniero non accompagnato non può essere disposto qualora:

a) non vi siano nel Paese di origine o in un Paese terzo familiari o autorità che assumano l'affidamento del minore a seguito del rimpatrio;

b) il rimpatrio comporti un rischio per l'integrità fisica e psichica del minore»;

3) dopo il comma 2-*ter* è inserito il seguente:

«2-*quater*. Il rimpatrio del minore non accompagnato è disposto qualora lo richiedano

i soggetti esercenti la potestà genitoriale o il tutore nel Paese di origine del minore, ovvero qualora il minore sia espatriato senza il consenso dei soggetti esercenti la potestà genitoriale purché, in entrambi i casi, non sussista il rischio di cui al comma 2-ter, lettera b)»;

4) dopo il comma 3 è aggiunto, in fine, il seguente:

«3-bis. Il Comitato si avvale altresì dei Consigli territoriali per l'immigrazione di cui all'articolo 3, comma 6, che, in ambito provinciale, vigilano sulle modalità di soggiorno dei minori, attuano un monitoraggio dell'esecuzione dei progetti di integrazione sociale e civile e verificano il livello di qualità, efficacia ed efficienza dei servizi attivati a favore dei minori. Il Comitato acquisisce il parere dei Consigli territoriali per l'immigrazione in ordine:

a) al rilascio del nulla osta ai programmi solidaristici di cui al comma 2, lettera a);

b) alla decisione di rimpatrio assistito dei minori, di cui ai commi 2-bis e 2-ter, anche di quelli che abbiano raggiunto la maggiore età, di cui all'articolo 32, comma 7. I Consigli territoriali per l'immigrazione assistono, altresì, il Questore al fine della formulazione della richiesta di permesso di soggiorno, di cui all'articolo 32, comma 4.»;

c) all'articolo 38, al comma 1, dopo le parole: «obbligo scolastico», sono inserite le seguenti: «e all'obbligo formativo»;

d) dopo l'articolo 45 è inserito il seguente:

«Art. 45-bis - (Fondo nazionale di accoglienza e tutela a favore dei minori stranieri non accompagnati). - 1. È istituito presso il Ministero dell'interno il Fondo nazionale per l'accoglienza e la tutela a favore dei minori stranieri non accompagnati, di seguito denominato «Fondo», alimentato:

a) dal 10 per cento della quota complessiva dell'8 per mille destinata allo Stato, di

cui all'articolo 47, secondo comma, della legge 20 maggio 1985, n. 222;

b) dal 10 per cento delle risorse del Fondo per le politiche sociali,

c) da contributi e donazioni eventualmente disposti da privati, enti, organizzazioni, anche internazionali, e da organismi dell'Unione europea,

d) dai contributi disposti dall'Unione europea per le finalità del Fondo.

2. Il Fondo è destinato a sostenere i progetti di cui al comma 2.

3. Le risorse del Fondo sono ripartite annualmente con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni a favore delle regioni che predispongono, su proposta dei comuni, progetti volti all'assistenza e all'integrazione di minori stranieri in stato di abbandono nel territorio nazionale, con finanziamenti regionali almeno pari al 40 per cento del costo complessivo del progetto. La ripartizione avviene su base regionale in proporzione al numero di casi di minori in stato di abbandono segnalati al Comitato di cui all'articolo 33 del presente testo unico, al numero dei progetti di integrazione avviati a favore dei minori stranieri non accompagnati e al numero di garanzie prestate dagli enti di cui all'articolo 32, comma 1, a favore dei minori stranieri non accompagnati che, al raggiungimento della maggiore età, ottengano un permesso di soggiorno per accesso al lavoro.

4. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita la conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni sono disciplinate le modalità per la presentazione, l'esame, l'erogazione, la verifica, la rendicontazione e la revoca del finanziamento a valere sulle risorse del Fondo».