

PAPER

Luglio 2021

di Ennio Codini

Ius culturae

Brevi note a proposito dei progetti di riforma dei modi d'acquisto della cittadinanza concernenti i figli degli immigrati

Ius culturae

Brevi note a proposito dei progetti di riforma dei modi d'acquisto della cittadinanza concernenti i figli degli immigrati

Ennio Codini

Sommario: 1. I progetti: ius soli temperato e ius culturae – 2. Limiti della disciplina attuale – 3. Critica dell'idea d'introdurre lo ius soli – 4. Inadeguatezza delle proposte di riforma concernenti lo ius culturae – 5. Una proposta alternativa

1. I progetti: *ius soli temperato* e *ius culturae*

Continua, anche in questa legislatura, il dibattito su eventuali modifiche da apportare alla disciplina dei modi d'acquisto della cittadinanza con riguardo all'immigrazione.

In particolare, si discute delle chance per i figli d'immigrati nati in Italia e per i minorenni stranieri giunti nel nostro paese a seguito di ricongiungimento familiare o anche eventualmente per altra via.

A riguardo sono stati presentati diversi disegni di legge che propongono due possibili linee d'intervento riformatore. La prima consisterebbe nel prevedere, per i nati in Italia, l'acquisto *iure soli*.

Si tratterebbe, più precisamente, di uno ***ius soli temperato***, ossia con acquisto derivante dalla nascita nel territorio ma subordinato anche a ulteriori condizioni riguardanti la famiglia secondo una logica volta a valorizzarla come possibile fattore d'integrazione, riproponendosi così la ratio tipica dello *ius sanguinis*, e a evitare l'incremento dei flussi irregolari che può derivare da uno *ius soli* puro.

La seconda linea di intervento consisterebbe invece nel prevedere, per i nati in Italia e, stando alla più parte delle proposte, anche per i minorenni stranieri comunque giunti nel nostro paese, il c.d. ***ius culturae***, ossia una chance d'acquisto *prima* della maggiore età correlata a un qualche percorso significativamente connesso all'acquisizione di conoscenze e convinzioni rilevanti ai fini della cittadinanza¹. In concreto, seguendo la linea (corretta) di una concezione civica della cittadinanza, il riferimento sarebbe a **percorsi scolastici**.

Nella più parte delle proposte sono presenti entrambe le linee. Così in quella dei deputati Boldrini, Bersani e altri². In essa, infatti, troviamo anzitutto la previsione secondo cui è cittadino per nascita, se vi è una dichiarazione di volontà in tal senso espressa da un genitore, "*chi è nato*

¹ Per l'uso delle formule *ius soli temperato* e *ius culturae* cfr. A. Rauti, *Lo ius soli in Italia: alla vigilia di una possibile svolta?*, in *Rivista AIC*, 3/2017.

² Atto Camera 105, presentata il 23 marzo 2018, assegnata alla Commissione Affari Costituzionali della Camera in sede referente l'11 luglio dello stesso anno.

nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno è regolarmente soggiornante in Italia da almeno un anno"; e poi quella secondo cui il minore figlio di genitori stranieri se non l'ha già acquistata *iure soli* o per altra via può acquistare la cittadinanza, a seguito di dichiarazione in tal senso espressa da un genitore o da chi esercita la responsabilità genitoriale, *"se ha frequentato un corso di istruzione primaria o secondaria ... presso istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione ... ovvero un percorso di istruzione e formazione professionale idoneo al conseguimento di una qualifica"*.

La previsione, quale requisito aggiuntivo per l'acquisto *iure soli*, dell'essere uno dei genitori **residente da almeno un anno** è volta chiaramente anzitutto a evitare che lo *ius soli* promuova flussi irregolari di stranieri in attesa della nascita di un figlio attratti dalla prospettiva di vedergli attribuita da subito la cittadinanza italiana. Essa poi si lega all'idea che il requisito indicato proporrebbe comunque quale contesto una famiglia che segue un percorso di possibile integrazione con i relativi effetti sulla crescita del figlio.

Quanto invece alla previsione dell'acquisto *iure culturae*, il riferimento alla **frequenza di un ciclo scolastico** o di un percorso di istruzione-formazione professionale si lega all'idea che una siffatta esperienza per gli insegnamenti ricevuti e le interazioni sviluppate sia tale da avvicinare per così dire il minore all'idealtipo del cittadino.

Entrambe le linee di cui sopra si ritrovano anche nel disegno di legge d'iniziativa dei senatori Verducci, Fedeli e altri³ e nell'analoga proposta del deputato Orfini⁴ ma con soluzioni più esigenti. Quanto all'acquisto *iure soli*, nel progetto Verducci, Fedeli lo si prevede, ove lo richieda uno dei genitori, per *"chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri, di cui almeno uno sia titolare del diritto di soggiorno permanente ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, o sia in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo"*; simile la disciplina nella proposta Orfini dove però si considera sufficiente che un genitore *"risieda legalmente ... da non meno di cinque anni"*.

Per quel che riguarda invece l'acquisto *iure culturae*, in entrambi i progetti da ultimo citati si fa riferimento al *"minore straniero nato in Italia o che vi ha fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno d'età"*. Per lui, sempre ove lo richieda uno dei genitori o chi esercita la responsabilità genitoriale, vi è l'acquisto della cittadinanza se ha frequentato *"per almeno cinque anni, uno o più cicli presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale idonei al conseguimento di una qualifica"*.

La previsione, nel disegno di legge Verducci, Fedeli e altri, per l'acquisto *iure soli* del requisito della **legittimazione al soggiorno sine die** in capo ad almeno uno dei genitori, si lega alla considerazione che una tale legittimazione, ferma restando la "garanzia" rispetto all'esigenza di non incentivare flussi irregolari, assai più della mera regolarità del soggiorno da almeno un anno richiesta dal progetto Boldrini, Bersani e altri, per i suoi presupposti d'integrazione socioeconomica e le prospettive che offre per una stabile residenza legale delinea una situazione favorevole all'integrazione del figlio nel contesto italiano.

³ Atto Senato 1621, presentato il 20 novembre 2019 e assegnato alla Commissione Affari Costituzionali del Senato in sede redigente il 18 febbraio 2020.

⁴ Atto Camera 920, presentata il 12 luglio 2018 e assegnata alla Commissione Affari Costituzionali della Camera in sede referente il 4 ottobre 2019.

Quanto invece alla disciplina dell'acquisto *iure culturae*, il presupposto, se non vi è stata nascita nel territorio, dell'essere l'interessato giunto comunque in Italia **entro il compimento del dodicesimo anno d'età** si lega strettamente a quello degli **almeno cinque anni** di durata della frequenza scolastica o eventualmente anche nel sistema di istruzione-formazione professionale che a sua volta corrisponde all'idea, condivisibile, che una frequenza di durata inferiore, sufficiente secondo il progetto Boldrini, Bersani e altri, dà comunque "troppo poco" all'aspirante cittadino.

Da considerare, infine, la proposta della deputata Polverini⁵. Ivi troviamo solo un'ipotesi di acquisto *iure culturae* con, peraltro, una restrizione rispetto alle fattispecie prima considerate: l'acquisto è **riservato ai nati in Italia**, escludendosi dunque i minorenni stranieri giunti nel nostro paese a seguito di ricongiungimento familiare o per altra via. Come si legge nella relazione, esso è concepito come il concretizzarsi di un diritto derivante dalla nascita, "*attuabile nel momento in cui si verificano condizioni che rendano certa la sussistenza di un'effettiva integrazione sociale e culturale*".

L'acquisto avviene a seguito della frequenza della scuola primaria. Ciò, considerata la restrizione di cui sopra, è in linea con l'impostazione degli altri progetti. A proposito di tale frequenza si dice nella relazione che essa "*certifica l'avvenuta acquisizione delle conoscenze culturali e della formazione civica necessarie per una piena integrazione del giovane nella società italiana*".

Il disegno di legge Verducci, Fedeli e altri, e la proposta Orfini ricalcano – come ricordato esplicitamente nelle relative relazioni – il noto progetto approvato dalla Camera nel 2015 ma non poi dal Senato. Più in generale, i testi di cui sopra non sono altro che l'estremo manifestarsi a livello di formali proposte di posizioni da tempo emerse in un dibattito in corso anche nelle aule parlamentari ormai da decenni circa l'opportunità di integrare la disciplina vigente dei modi d'acquisto della cittadinanza per i figli di immigrati nati in Italia e per i minorenni stranieri giunti nel nostro paese a seguito di ricongiungimento familiare o per altra via. Di *ius soli* temperato si parlava già in un disegno di legge del 2006 del Governo Amato così come poi, ad esempio, nel progetto Sarubbi-Granata del 2009. E in quest'ultimo per i minori giunti a seguito di ricongiungimento o per altra via si prefigurava già la possibilità di un acquisto *iure culturae*, in particolare a seguito dell'aver "*completato un corso di istruzione primaria o secondaria*" o "*un percorso di formazione professionale*".

La Fondazione ISMU ha costantemente seguito tale dibattito dando il proprio contributo alla riflessione⁶. In questa sede, in continuità con gli interventi precedenti della Fondazione si proporranno alcune annotazioni con riguardo ai disegni di legge di cui sopra presentati nella corrente legislatura in particolare valorizzando la prospettiva dello *ius culturae*.

⁵ Atto Camera 717, presentata l'11 giugno 2018 e assegnata alla Commissione Affari Costituzionali della Camera in sede referente il 26 novembre dello stesso anno.

⁶ Già nel 2007 la Fondazione ha proposto sul punto uno studio – E. Codini-M. D'Odorico (a cura di), *Una nuova cittadinanza. Per una riforma della legge del 1992* – e un documento: *La riforma dell'accesso alla cittadinanza. Osservazioni e proposte in merito al disegno di legge governativo presentato il 30 agosto 2006 e alla bozza di testo unificato all'esame della Commissione Affari Costituzionali della Camera*. E negli anni successivi l'attenzione è stata costante, a partire dalla considerazione del tema nei *Rapporti ISMU* annuali e poi in studi specifici come E. Codini-M. D'Odorico, *Democracy and Citizenship in the 21st Century. Critical Issues and Perspectives*, McGraw-Hill, 2014.

2. Limiti della disciplina attuale

Proposte d'innovazione quali quelle di cui sopra presuppongono che la disciplina attuale non offra ai figli di immigrati nati in Italia e ai minorenni stranieri giunti nel nostro paese a seguito di ricongiungimento familiare o per altra via chance adeguate d'acquisto della cittadinanza.

Com'è noto, secondo tale disciplina per il figlio d'immigrati una prima chance è rappresentata dalla possibilità che, quando egli è ancora minorenne, uno dei genitori divenga cittadino, perché la legge prevede in tal caso l'**estensione** anche a lui **della cittadinanza**. Se non si ha un tale acquisto *extension mode* il minore straniero nato in Italia può conseguire la cittadinanza solo *dopo* il conseguimento della maggiore età, manifestando entro un anno la propria volontà in tal senso, mentre quello nato all'estero e giunto poi in Italia deve far riferimento, sempre una volta divenuto maggiorenne, alla disciplina ordinaria prevista per la naturalizzazione.

L'acquisto *extension mode* è stato oggetto di poca considerazione nel dibattito. Invero, la scelta di alcuni genitori immigrati di non chiedere la cittadinanza, e soprattutto i tempi assai lunghi d'attesa per la naturalizzazione, tali per cui assai spesso i figli dei migranti divengono maggiorenni prima del compiersi della procedura, hanno ridotto di molto la portata di tale modalità.

Di conseguenza l'attenzione nel valutare l'adeguatezza o meno del diritto vigente si è concentrata sulle altre due modalità previste. Ed esse sono state oggetto di critiche, essenzialmente perché comunque, come si è già messo in evidenza, pongono l'**acquisto della cittadinanza in un momento successivo al conseguimento della maggiore età**.

A riguardo va osservato che una critica invero ricorrente non è corretta e appare addirittura inopportuna. Ci si riferisce a quella che muove dal presupposto che i minorenni stranieri nel nostro paese sarebbero necessariamente dei senza diritti o comunque privi di diritti essenziali per il loro percorso di crescita dal che deriverebbe che non solo quello *extension mode* ma anche, e ancor più, quelli operanti solo dopo il raggiungimento della maggiore età sarebbero modi d'acquisto inadeguati e, a rigore, per i nati in Italia solo l'acquisto *iure soli* sarebbe una soluzione "giusta". Questo modo di ragionare, che ha trovato qualche riscontro negli studi⁷, è adombrato anche nella relazione al disegno di legge Verducci, Fedeli e altri e in quella analoga del progetto Orfini laddove si dice che "*la riforma proposta è necessaria contro le discriminazioni [che] i minori [stranieri] subiscono*", così come nella relazione alla proposta Boldrini, Bersani e altri dove si legge che "*la cittadinanza è elemento essenziale per far sì che le persone possano godere pienamente di tutti i diritti fondamentali*". Ma il presupposto è erroneo, perché nel nostro ordinamento a *tutti* i minori, a prescindere dalla loro cittadinanza, devono essere riconosciuti *tutti* i diritti necessari e laddove per difetto insito nella normativa o nella prassi per qualche diritto ciò non avviene è ineludibile l'impegno a superare la discriminazione; e allora, si noti, associare nei discorsi tali diritti alla cittadinanza appare anche inopportuno perché così facendo si adombra quale riferimento uno scenario nel quale i minori

⁷ Cfr. A. Schillaci, *La riforma della legge sulla cittadinanza*, in F. Angelini et al. (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*, Jovene, Napoli, 2011.

cittadini avrebbero i diritti essenziali mentre gli altri, e sempre ve ne saranno quale che sia la disciplina dei modi d'acquisto, no, scenario da dichiararsi invece inaccettabile.

Sono invece corrette e rilevanti altre due osservazioni critiche. La prima è che con il conseguimento della cittadinanza posto *dopo* la maggiore età si determina per il giovane straniero una **situazione difficile** al compimento dei diciotto anni. Perché tale conseguimento non è immediato e allora, dopo essere cresciuto in un ordinamento che tutela i minori e di regola garantito, quanto alla regolarità del soggiorno, dal permesso dei genitori, egli viene a trovarsi in una nuova condizione giuridica dove, in attesa della cittadinanza, non solo non ha ancora i diritti politici dell'adulto ma deve anche legittimare il proprio soggiorno, una condizione che gli pone molti problemi e appare una sorta di irragionevole "vuoto" nel percorso d'integrazione⁸.

La seconda osservazione critica è che l'acquisto della cittadinanza dopo la maggiore età, per chi è nato in Italia o comunque vi è giunto da bambino, è probabilmente un **acquisto tardivo rispetto ai processi di possibile identificazione con la comunità politica**. Se nei primi anni di vita la persona non considera la questione dell'appartenenza a uno Stato poi, specie nell'adolescenza, il tema invece tende a porsi (seppur talora confliggendo con l'idea di poter essere un cittadino del mondo), specie se l'origine è "straniera", specie nel contesto scolastico, nel quadro di una complessiva definizione della propria identità nella sfera pubblica. E allora con la vigente disciplina mentre i minori italiani "scoprono" e si misurano con una cittadinanza già a loro attribuita, i nati in Italia da genitori stranieri e i minori stranieri giunti in Italia a seguito di ricongiungimento familiare o per altra via fanno i conti, salvo che vi sia acquisto *extension mode*, con una discrepanza tra il tempo nel quale sorge in loro l'idea del poter essere un cittadino italiano e il momento che il diritto prefigura per l'accesso alla cittadinanza. Una discrepanza che da loro può essere valutata come una "non risposta", interpretabile come un *ignorare*, anche rispetto a processi d'integrazione invece per lo più effettivamente in corso, se non addirittura un *respingere*⁹, col rischio che tali minori poi "cresc[a]no con un senso di estraneazione dal loro contesto"¹⁰, e poi badando direttamente all'interesse collettivo può essere considerata perdita della chance di intercettare-valorizzare una domanda di cittadinanza anche svalutandosi così di riflesso in certo modo la scuola, luogo pubblico dove non casualmente spesso la domanda si sviluppa e potrebbe essere invece valorizzata anche dando piena attualità al tema dell'acquisto.

Si può anche osservare che per l'adolescente straniero un acquisto "autonomo" può apparire più significativo di un eventuale acquisto *extension mode*. Se è vero che di per sé l'acquisto dal genitore, ossia nel contesto familiare, può legarsi a percorsi d'integrazione aventi una dimensione familiare, non è sempre così e poi si può pensare che comunque un acquisto derivato, formalmente legato a quello da parte di un altro, possa essere meno significativo, in termini di integrazione, rispetto a quello connesso a un percorso individuale anche perché nelle

⁸ Osservazione critica sovente proposta. Cfr., tra gli altri, E. Paparella, *Accesso alla cittadinanza e seconde generazioni dell'immigrazione*, in F. Angelini et al. (a cura di), *op. cit.*

⁹ Come si legge tra l'altro nel documento Asgi del 2007 (a cura di P. Bonetti), *Osservazioni sul testo unificato delle proposte di legge di modifica della legge n. 91/1992 in materia di cittadinanza italiana*.

¹⁰ Come si legge nella presentazione del progetto Sarubbi-Granata.

seconde generazioni immigrate sembra emergere spesso una logica di “separazione” tra il loro destino e quello dei genitori¹¹.

3. Critica dell’idea d’introdurre lo *ius soli*

Sulla base di quanto detto a proposito dei limiti della disciplina attuale vanno valutate le proposte di riforma.

Nel loro prevedere chance d’acquisto prima dei diciotto anni esse appaiono apprezzabili a fronte dei rilievi di cui sopra. Ma al di là di questo le soluzioni prefigurate non convincono pienamente.

Lo *ius soli* in quanto *temperato* si baserebbe, per cominciare, su requisiti che a un attento esame appaiono non del tutto convincenti. Nei progetti, come si è visto, si dà rilievo in vario modo alla posizione dei genitori rispetto alla disciplina in tema d’ingresso e soggiorno. Ma se si parla, come nel progetto Boldrini, Bersani e altri, di un anno di regolare soggiorno si propone un requisito che sembra riferito solo all’esigenza di evitare l’effetto di incentivazione dei flussi irregolari tipico dello *ius soli* “puro” risultando davvero poco significativo rispetto ai percorsi d’integrazione della famiglia. Tale requisito, dunque, mal si colloca in una disciplina sulla cittadinanza che dovrebbe nella ratio delle previsioni anzitutto riferirsi alla natura di tale istituto. E anche in particolare ci si chiede se sia ragionevole discriminare – perché, comunque, alcuni nati in Italia sarebbero esclusi – facendo riferimento a un requisito relativo al governo dell’immigrazione e non alle finalità proprie della disciplina della cittadinanza.

Se invece, come nel disegno di legge dei senatori Verducci, Fedeli e altri, si indica come requisito la legittimazione di almeno uno dei genitori al soggiorno *sine die* si propone senza dubbio un elemento che può apparire rilevante rispetto alla cittadinanza, perché, come già accennato, esso, assai più della mera regolarità del soggiorno da un anno, per i suoi presupposti d’integrazione socio-economica e la prospettive che offre per una stabile residenza legale delinea, per l’intera famiglia, una situazione favorevole all’integrazione del figlio nel contesto italiano. A tale riguardo emergono però due motivi di perplessità. Anzitutto, considerando i presupposti della legittimazione al soggiorno *sine die* vediamo riemergere lo spettro del voto censitario¹²; l’unico profilo “non economico” è il modesto requisito linguistico richiesto ai c.d. extracomunitari per ottenere il permesso permanente, ma nel regime attuale che prevede per essi il contratto d’integrazione tale requisito si ricollega invero più in generale alla regolarità del soggiorno. Inoltre, quanto alle prospettive, dopo che la giurisprudenza ha bocciato la possibilità di far riferimento a tale legittimazione quale requisito per l’accesso alle prestazioni dello Stato sociale abbiamo una situazione tale per cui il “vantaggio” rispetto all’integrazione in Italia è costituito solo dalla non-necessità di giustificare periodicamente il soggiorno. E allora ci si può chiedere se questo solo dato giustifichi un radicale privilegio per il figlio nell’accesso alla cittadinanza.

¹¹Cfr. E. Codini-V. Riniolo, *L’attivismo delle seconde generazioni e la riforma della legge sulla cittadinanza in Italia*, in *Visioni Latinoamericane*, X, 18, gennaio 2018.

¹² Come si afferma tra l’altro nel documento Asgi del 2015 *La riforma della cittadinanza approvata dalla Camera: un importante passo avanti ma il testo va migliorato*.

Quanto poi ai cinque anni almeno di residenza legale richiesti invece dalla proposta Orfini, essi appaiono ancor meno rilevanti rispetto all'indicare un contesto favorevole all'integrazione del riferimento alla legittimazione al soggiorno *sine die*, non avendo analoghi presupposti e non dando analoghe garanzie quanto al protrarsi del soggiorno.

Va poi considerato su un piano sistematico che le proposte concernenti lo *ius soli* temperato valorizzano comunque, che si tratti di uno o cinque anni di regolare soggiorno o anche del diritto al soggiorno *sine die*, una posizione del genitore che nel vigente ordinamento è, di regola, radicalmente inidonea a consentirgli l'accesso alla cittadinanza essendo quest'ultimo per lui subordinato ordinariamente a dieci anni di regolare soggiorno e poi a una valutazione ampiamente discrezionale da parte delle autorità. E allora può apparire per lo meno strano, se non contraddittorio, che soggetti in una condizione assai "lontana" dalla cittadinanza possano in virtù di tale loro condizione aprire ad altri le porte della cittadinanza. Più coerente appare da questo punto di vista la soluzione tedesca secondo la quale il figlio di genitori stranieri riceve la cittadinanza alla nascita se uno di essi è legalmente residente da almeno otto anni ed è in possesso di un permesso permanente che, a sua volta, presuppone una buona conoscenza del tedesco e un buon livello d'integrazione, ossia secondo quell'ordinamento ha o è prossimo ad avere i requisiti che consentono l'acquisto della cittadinanza.

Si può notare in generale che lo *ius soli* temperato è alla fine fragile come istituto sul piano della ragionevolezza per un mix che non si riesce a ben costruire tra le logiche dello *ius soli*, che emergono con riguardo alla valorizzazione della nascita nel territorio, e quelle dello *ius sanguinis*, tipiche della tradizione italiana, che emergono nella valorizzazione della famiglia, perché comunque si tende a considerare determinante **una condizione familiare non così rilevante sul versante della cittadinanza**, sicché tra l'altro le conseguenti discriminazioni tendono ad apparire arbitrarie¹³.

A questo vanno infine aggiunte tre notazioni critiche:

- l'idea dello *ius soli*, come ben si è visto nelle passate legislature, suscita, anche per i suoi forti connotati simbolici, **radicali contrapposizioni politiche** tali da rendere assai difficile nell'attuale contesto l'approvazione di una legge che la contempli, comunque configurata. E questo è di per sé in contrasto con l'esigenza di adottare invece quanto prima modifiche alla disciplina tali da aprire l'ordinamento alla possibilità di un acquisto della cittadinanza al di là dell'*extension mode* prima della maggiore età per i figli degli immigrati nati in Italia e per i minori stranieri comunque giunti nel nostro paese;
- se l'esigenza, come appena ricordato, è quella di aprire l'ordinamento alla possibilità di un acquisto della cittadinanza per i figli degli immigrati nati in Italia e per i minori stranieri comunque giunti nel nostro paese, lo *ius soli* sarebbe **una risposta decisamente parziale**, perché non riguardante tutti i nati in Italia e poi per definizione non riguardante i minori giunti a seguito di ricongiungimento familiare o per altra via;
- se l'esigenza è quella di introdurre innovazioni tali da aprire l'ordinamento alla possibilità di un acquisto della cittadinanza *prima della maggiore età* per i figli degli

¹³ Come è stato già più volte rilevato, cfr. A. Rauti, *op. cit.*; E. Codini-V. Riniolo, *op. cit.*

immigrati nati in Italia e per i minori stranieri comunque giunti nel nostro paese, e se è vero che, come si è messo in evidenza, comunque ai minori, a tutti i minori indipendentemente dalla cittadinanza, vanno riconosciuti i diritti a loro necessari, allora non c'è motivo di concentrare l'attenzione sullo *ius soli* perché l'acquisto *iure culturae* potrebbe essere complessivamente adeguato oltre ad avere il "vantaggio" sul versante dell'integrazione di porsi come esito di un percorso dell'individuo e addirittura, come vedremo, di poter essere anche formalmente una "sua" scelta.

4. Inadeguatezza delle proposte di riforma concernenti lo *ius culturae*

Ma se consideriamo le proposte di cui sopra concernenti lo *ius culturae* troviamo anche a tale riguardo previsioni che non convincono.

In generale si tratta invero di un'opzione da tempo caldeggiata anche dalla Fondazione ISMU in quanto ragionevole risposta alle criticità ravvisabili nella disciplina vigente.

Che, in particolare, seguendo, come doveroso, una concezione civica, si leghi l'acquisto della cittadinanza specificamente alla scuola pubblica è del tutto ragionevole trattandosi di "valorizza[re] la scuola come luogo di formazione civica"¹⁴ valorizzando così, nell'attuale contesto, un ruolo ad essa conferito sin dall'unità d'Italia.

E, d'altra parte, non è decisiva la critica radicale allo *ius culturae* avanzata anche di recente osservando che vi sarebbero giovani stranieri che per il contesto familiare e comunitario in cui crescono e per altri fattori seppur scolarizzati sviluppano convinzioni e anche assumono atteggiamenti **estranei all'idealtipo del cittadino**¹⁵. Non si discute qui della fondatezza dell'osservazione, bensì della sua rilevanza. A questo proposito va considerato che, per quel che riguarda i nati in Italia, stiamo parlando di giovani destinati *comunque* a ottenere la cittadinanza una volta raggiunta la maggiore età in modo pressoché automatico (anche, si noti, se hanno disatteso l'obbligo scolastico), e che, più in generale, il nostro ordinamento, salvo casi particolarissimi, dà prima o poi la cittadinanza a tutti gli interessati. E non potrebbe essere altrimenti; anche Walzer, pur preoccupato di un apporto da parte dell'immigrazione di nuovi cittadini con concezioni inaccettabili, conclude che se si vuole tentare di impedirlo bisogna eventualmente selezionare i flussi perché una volta che le persone si sono stabilizzate la cittadinanza *va* loro concessa¹⁶. Perciò non va mai dimenticato che discutendo dei modi d'acquisto della cittadinanza sostanzialmente non si discute mai del *se* ma solo del *come* dell'acquisto. Conseguentemente, guardando realisticamente all'immigrazione, si discute di modi più o meno validi rispetto a determinate finalità e preoccupazioni fermo restando che comunque in alcuni casi vi saranno nuovi cittadini che si riveleranno "indegni" e magari anche criminali per difetto d'integrazione (ma non va mai dimenticato che l'acquisto della cittadinanza non comporta certo esenzioni sul piano del diritto penale). L'esperienza in Italia,

¹⁴ E. Codini-V. Riniolo, *op.cit.*

¹⁵ Cfr., da ultimo, E. Galli della Loggia, *L'ambiente familiare e religioso conta più dello "ius culturae"* (Corriere della Sera, il corsivo del giorno, 17 maggio 2021): la frequenza della scuola che i fautori dello *ius culturae* "ritengono sufficiente a dimostrare l'avvenuta integrazione dei giovani immigrati nati in Italia e perciò la loro idoneità a ottenere la cittadinanza, non ha da sol[a] il valore che [le] si vuole attribuire. L'influenza dell'ambiente familiare e religioso, di chi parla l medesima lingua materna, della tradizione, conta più di qualche migliaio di ore di lezione".

¹⁶ Cfr. *Spheres of Justice*, Basic Books, New York, 1983.

come in altri paesi istituzionalmente simili al nostro, mostra bene che *nessun* modo d'acquisto è tale da garantire l'assenza di casi di indegnità, per la tendenziale "apertura" del sistema e poi anche per la complessità della figura del cittadino, tale per cui è difficile avere garanzie quanto alle conoscenze e impossibile averle quanto agli atteggiamenti futuri. Pertanto, i diversi modi d'acquisto possibili vanno confrontati quanto alla loro idoneità in generale a promuovere e valorizzare l'adeguamento degli interessati alla figura ideale del cittadino e, se vogliamo, a contenere il numero degli "errori" che comunque ci saranno. E, d'altra parte, nessuno può negare che la scuola sia e ancor più possa essere luogo dove grazie a insegnamenti e a esperienze si "apprendono" determinati valori e anche, in una qualche misura, li si fa propri specie se si tratta, assumendo come dobbiamo quale riferimento una concezione civica della cittadinanza, di valori che riteniamo (e dobbiamo crederlo!) *universal human good* ossia tali da poter tendenzialmente affascinare chi, anche venendo da contesti culturali "altri", entri con essi in contatto in un contesto che li proponga e li faccia vivere nel modo migliore (ancor più se quella persona ha sperimentato o sperimenta, come spesso accade a chi è straniero, situazioni di difficoltà)¹⁷.

Ma, per cominciare, non convince la proposta Polverini nel suo escludere dall'acquisto *iure culturae* i minori stranieri giunti in Italia per ricongiungimento familiare o per altra via sul presupposto, come si è messo in evidenza, che il relativo diritto sorgerebbe alla nascita per concretizzarsi dopo il prescritto percorso scolastico. Se, infatti, si dà rilevanza comunque decisiva a tale percorso non appare ragionevole escludere i non nati nel territorio che pure l'hanno seguito, ponendo quale presupposto che la nascita dia, secondo i principi, diritto alla cittadinanza, il che non è nel nostro ordinamento.

Più in generale, non c'è nei progetti sopra considerati sufficiente attenzione per il **momento del percorso di vita nel quale collocare l'acquisto**. Essi comportano tutti la possibilità, in caso di nascita in Italia e, salvo quello Polverini, in caso di arrivo prima dei sei anni, dell'acquisto della cittadinanza al termine della scuola primaria. Ma tale possibilità appare immediatamente mal connessa con la programmazione scolastica, dove è previsto che l'educazione civica si sviluppi a partire dalla scuola dell'infanzia giungendo però al suo compimento nella secondaria. Non si capisce, infatti, perché, se è la frequenza scolastica, per usare le parole che troviamo nella presentazione del progetto Polverini, a rendere *certa* [rectius: probabile] *la sussistenza di un'effettiva integrazione sociale e culturale*, tale integrazione ai fini della cittadinanza dovrebbe essere ravvisata a prescindere da come la scuola stessa definisce il percorso di educazione civica e anzi in contrasto con esso. Perché l'interazione ambientale *nella* scuola "conta di più" dei contenuti proposti *dalla* scuola? Si tratta di una tesi difficile da sostenere, specie se, come doveroso, si assume quale riferimento una concezione civica della cittadinanza. La soluzione dell'acquisto al termine della scuola primaria, invero, sarebbe forse giustificabile se fosse la cittadinanza a conferire i diritti fondamentali – ben potendosi allora comprendere la logica del "quanto prima" – ma così non è, come si è messo in evidenza.

E d'altra parte, come anche già si è messo in evidenza, l'inadeguatezza dell'attuale disciplina consiste nel non dare chance ai minori stranieri nell'adolescenza, all'approssimarsi

¹⁷ Cfr. B. Z. Tamanaha, *On the Rule of Law. History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, cap. 11.

della maggiore età, ossia nel momento in cui il problema della cittadinanza si pone sia con riguardo alla costruzione dell'identità personale sia con riguardo al patrimonio giuridico compiuti i diciotto anni. E allora considerando i progetti possiamo parlare di un acquisto collocato "troppo presto" rispetto ai diritti da conseguire così come rispetto al percorso scolastico e personale con il quale dovrebbe rapportarsi se si ragiona in termini di *ius culturae*.

5. Una proposta alternativa

Dalla critica che si è sviluppata con riguardo alle proposte concernenti lo *ius culturae* discendono immediatamente i tratti generali della soluzione che si ritiene sarebbe la più corretta per superare le criticità della vigente disciplina: agganciare l'acquisto della cittadinanza *iure culturae* al compiersi del percorso scolastico di educazione civica e, insieme, all'adolescenza in modo tale da avere comunque l'acquisto prima della maggiore età.

Emerge invero a riguardo una tensione perché l'aggancio al percorso scolastico di educazione civica potrebbe portare l'acquisto *alla fine* della secondaria di secondo grado, ossia dopo il compimento dei diciotto anni. Il che implicherebbe anche una discriminazione a sfavore di chi avesse del tutto legittimamente interrotto prima la frequenza scolastica, una volta adempiuto l'obbligo; e non si può non osservare che così facendo si andrebbero a colpire nel complesso soggetti "più deboli", in totale contrasto col principio di eguaglianza sostanziale.

Ma si tratta di una tensione superabile considerando che se il legislatore ha posto l'obbligo scolastico a sedici anni si deve ragionevolmente assumere che l'essenziale del percorso di educazione civica si sviluppi entro il biennio della secondaria di secondo grado.

Quindi si propone una disciplina fondata sull'**acquisto della cittadinanza all'adempimento dell'obbligo scolastico** – il che, si noti, sarebbe anche un disincentivo rispetto a fenomeni di dispersione che purtroppo si riscontrano – ferma restando l'indicazione, ragionevole, degli almeno cinque anni di previa frequenza di cui ai progetti Verducci, Fedeli e altri, e Orfini. Andrebbe perciò introdotta nella legge una previsione quale quella che segue.

Il minore straniero acquista la cittadinanza all'adempimento dell'obbligo scolastico se ha frequentato regolarmente per almeno cinque anni le lezioni presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale idonei al conseguimento di una qualifica.

A tale indicazione¹⁸ si ritiene opportuno aggiungere, quanto alla dichiarazione di volontà, una soluzione differente da quella delle proposte sopra considerate. Tale soluzione è tratta dalla disciplina francese laddove essa, nel prevedere per il minore straniero la possibilità di acquisire la cittadinanza a sedici anni, dispone che in tal caso sia il minore a dichiarare la propria volontà in tal senso. In effetti, specie in un tempo come questo nel quale è diffusa l'idea di rendere i giovani quanto prima possibile protagonisti nello spazio pubblico, specie in un contesto nel quale, come sopra già accennato, nelle seconde generazioni immigrate sembra emergere spesso una logica di "separazione" tra il loro destino e quello dei genitori, considerato

¹⁸ Già proposta dalla Fondazione ISMU nel documento *La riforma* cit. (pp. 17-18).

che anche nella proposta che si formula le condizioni per l'acquisto della cittadinanza si realizzerebbero intorno ai sedici anni pare ragionevole prevedere, lungo la linea già emersa parlando dei limiti dell'acquisto *extension mode*, che la **dichiarazione** sia **dell'interessato** valorizzando così massimamente il passaggio come scelta di vita.

A tutto ciò si potrebbe anche aggiungere un qualche momento di tipo cerimoniale, anche in questo caso valorizzando il contesto scolastico. È vero che la tradizione italiana della cittadinanza prevede passaggi meramente nel chiuso degli uffici, ma se consideriamo l'esperienza di altri paesi simili al nostro e che conoscono, come il nostro, flussi migratori, vediamo invece valorizzate come eventi davvero pubblici le cerimonie legate alla cittadinanza quali momenti d'integrazione. E allora, se, secondo la linea seguita in queste riflessioni, si vuole delineare la disciplina stessa del conferimento della cittadinanza quale fattore d'integrazione, il tema dell'**aspetto cerimoniale** andrebbe per lo meno considerato.

Tre annotazioni, infine. La prima è la risposta a un'obiezione possibile e cioè che all'adempimento dell'obbligo dopo cinque anni di regolare frequenza è possibile che si riscontri una situazione di "fallimento" sostanziale del percorso scolastico per un suo mancato sviluppo nei termini previsti. L'obiezione pone una questione indubbiamente seria. Ma non è decisiva per le stesse ragioni per le quali non lo è quella sopra considerata del possibile fallimento della scuola di fronte all'alterità culturale che, in sostanza, già la propone con riguardo a un aspetto particolare. Non è decisiva perché non si tratta del *se*, dal momento che quei ragazzi otterranno prima o poi la cittadinanza, ma del *come*. Pertanto, riflettendo, ci si rende conto del fatto che probabilmente non ci sarà comunque *dopo* nella vita dell'interessato un momento migliore per l'acquisto.

Una seconda annotazione riguarda la scelta di equiparare alla scuola la formazione professionale. Essa può apparire poco convincente se si considera la debolezza dei percorsi di educazione civica nella formazione professionale rispetto a quelli scolastici. Ma tale equiparazione è doverosa, seguendo una logica di eguaglianza sostanziale. Perché non sarebbe corretto secondo tale logica negare a ragazzi già in generale per molti versi più deboli dei coetanei un'opportunità importante per la vita futura (per non parlare del valore simbolico che avrebbe la discriminazione). Si dovrà piuttosto provvedere ad adeguare i percorsi di formazione professionale alla nuova funzione ad essi attribuita.

La terza annotazione riguarda una possibile obiezione generale-radiale fondata sulla pochezza spesso in sostanza dell'educazione civica anche nella scuola. Si potrebbe osservare che, al di là degli enunciati di principio sul ruolo della scuola e sul valore dell'educazione civica, in generale e poi in particolare in alcuni contesti i percorsi effettivi sono poca cosa rispetto alla "costruzione" del cittadino sicché quel che si è detto a proposito del legame tra frequenza scolastica e *ius culturae* sarebbe fondato più su un dover essere che su dati reali. Va però ribadito anzitutto che non si discute del *se* ma solo del *come* quanto all'acquisto della cittadinanza e che in quella stagione della vita la scuola è l'istituzione di riferimento per l'educazione civica. Ciò premesso, va anche aggiunto che alla nuova funzione attribuita dalla legge dovrebbe ragionevolmente corrispondere un adeguamento non solo della formazione professionale ma anche della scuola. Non ci si riferisce qui, si badi, tanto a un pur opportuno miglioramento della definizione dei contenuti dell'educazione civica da proporre e dello spazio per essa nella didattica, quanto al fatto che si dovrebbe tener conto adeguatamente dell'esigenza di guardare, anche a questo proposito come e più che per altre attività, non alla

scuola come entità separata e autosufficiente, bensì alla scuola come parte per ciascun giovane di un contesto familiare e comunitario che gli propone dei modelli. Ciò con la consapevolezza che non sempre si tratta degli *stessi* modelli, che ci sono a riguardo tensioni e vere e proprie contraddizioni di cui alcuni giovani stranieri, così come anche non pochi loro coetanei italiani, sono “vittima”, dal che sorge l’esigenza di una scuola sempre più capace di comprendere, dialogare, coinvolgere. Da rivalutare probabilmente a riguardo il ruolo dei mediatori culturali, ma ovviamente non si tratta solo di questo.

E per chiudere, un’ammissione. La proposta di cui sopra è stata sviluppata fino all’ultimo esitando a fronte di due spinte opposte. Da un lato, la spinta ad accrescere la coerenza della disciplina e a valorizzarne di più la strumentalità rispetto al promuovere percorsi d’impegno prevedendo come requisito per l’acquisto della cittadinanza non già la mera frequenza bensì il successo scolastico. Dall’altro, la spinta a ridurre invece le richieste apparendo ingiusta una disciplina che andrebbe a negare un’opportunità importante a giovani stranieri, quelli che non adempiono all’obbligo scolastico e quelli che arrivano in Italia a troppo pochi anni dalla maggiore età, in generale più degli altri bisognosi d’aiuto. Ma alla fine si è confermata la proposta. Perché si tratta di una chance troppo necessaria alla persona per subordinarla a meriti particolari, dovendo bastare il rispetto dei doveri connessi alla scuola, e, insieme, troppo seria nelle implicazioni per svilire i requisiti al solo scopo di non escludere nessuno. Si dovranno trovare altre vie per promuovere, al di là di quanto già fatto, percorsi d’impegno dei giovani stranieri (e dei giovani in generale) così come per dare – nel contesto di un complessivo ripensamento delle regole sulla naturalizzazione – chance più adeguate delle attuali di acquisto della cittadinanza ai giovani stranieri esclusi dalla disciplina qui prefigurata.



Fondazione ISMU è un ente scientifico indipendente che promuove studi, ricerche, formazione e progetti sulla società multietnica e multiculturale, con particolare riguardo al fenomeno delle migrazioni internazionali. ISMU collabora con istituzioni, amministrazioni, terzo settore, istituti scolastici, aziende, agenzie internazionali e centri di ricerca scientifica italiani e stranieri.