

PAPER
Maggio 2022

di Ennio Codini

Ius scholae

Luci e ombre di un progetto

Ius scholae

Luci e ombre di un progetto

Ennio Codini

Sommario: 1. Il testo adottato dalla Commissione affari costituzionali della Camera. Sua portata innovativa – 2. Accantonamento dello ius soli temperato. Un passo opportuno – 3. Lo ius scholae. Una scelta apprezzabile – 4. Criticità del progetto – 5. Un ripensamento necessario

1. Il testo adottato dalla Commissione affari costituzionali della Camera. Sua portata innovativa

Il 9 marzo scorso la Commissione affari costituzionali della Camera ha adottato un testo base per la riforma della disciplina dei modi d'acquisto della cittadinanza. Il progetto prevede in particolare una possibilità d'acquisto nuova rispetto a quelle attualmente offerte dalla legge. Si parla a riguardo di *ius scholae*¹ per rimarcare la rilevanza attribuita appunto alla scuola per l'accesso alla cittadinanza.

La nuova possibilità riguarderebbe i figli di stranieri aventi i seguenti requisiti:

- nascita in Italia, o inizio del soggiorno in Italia entro il compimento del dodicesimo anno d'età;
- successiva residenza legale e senza interruzioni nel nostro Paese;
- aver “frequentato regolarmente, nel territorio nazionale, per almeno cinque anni, uno o più cicli scolastici presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale idonei al conseguimento di una qualifica”.

In presenza dei requisiti di cui sopra l'acquisto potrebbe avvenire:

- “a seguito di una dichiarazione di volontà in tal senso espressa, entro il compimento della maggiore età dell'interessato, da entrambi i genitori legalmente residenti in Italia o da chi esercita la responsabilità genitoriale, all'ufficiale dello stato civile del comune di residenza del minore”, oppure:
- su richiesta dell'interessato, una volta divenuto maggiorenne, entro due anni dal raggiungimento della maggiore età.

Tale nuova possibilità andrebbe ad aggiungersi a quelle attualmente sussistenti per i figli di stranieri in base alla legge n. 91 del 1992, legge sulla cittadinanza. Possibilità che, considerando quelle per loro specificamente previste, sono le seguenti:

- acquisto della cittadinanza a seguito di quello da parte di un genitore purché avvenuto prima del compimento della maggiore età dell'interessato, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 91. Una modalità estremamente rilevante sul piano del numero dei beneficiari: tra il 2011 il 2019 oltre 360mila minori sono diventati italiani per questa via², dunque in media circa quarantamila l'anno;

¹ Utilizza tale terminologia il Presidente della Commissione (*Ius Scholae, ecco il testo per una nuova legge sulla cittadinanza*, <https://www.giuseppebrescia.it/ius-scholae-ecco-il-testo-per-una-nuova-legge-sulla-cittadinanza/>) e lo stesso fanno osservatori e commentatori.

² Cfr. S. Strozza et al., *Nuovi cittadini. Diventare italiani nell'era della globalizzazione*, il Mulino, 2021, p. 42. Si veda anche in proposito la tabella a p. 71 del medesimo volume.

- solo per i nati in Italia, acquisto della cittadinanza dopo il compimento della maggiore età a seguito di una manifestazione di volontà in tal senso dell'interessato entro un anno e della successiva procedura, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 91. Una possibilità di rilievo non trascurabile sul piano del numero dei beneficiari se si considera che sempre tra il 2011 e il 2019 circa 52mila giovani stranieri sono diventati italiani per questa via³, dunque in media più di diecimila l'anno. Essa è utilizzata per lo più da ragazzi i cui genitori hanno scelto di non chiedere la cittadinanza italiana e che perciò non hanno beneficiato della possibilità di cui al punto precedente⁴;
- solo per i nati in Italia, acquisto *iure soli* nel caso particolare e raro in cui i genitori secondo le legge del loro Paese non possano trasmettere al figlio la propria cittadinanza.

Quanto invece alle modalità non specificamente previste per i figli di stranieri ma comunque ad essi applicabili va segnalato in particolare che i giovani stranieri giunti nel nostro Paese prima della maggiore età se non beneficiano del sopra citato modo d'acquisto ex art. 14 della legge sulla cittadinanza una volta maggiorenni possono accedere alla naturalizzazione ordinaria secondo le regole per essa previste.

A fronte di tale scenario normativo in concreto la nuova possibilità prevista dal testo base approvato dalla Commissione affari costituzionali della Camera, considerando la chance d'acquisto prima della maggiore età su richiesta dei genitori, sarebbe un'alternativa potenzialmente vantaggiosa, in quanto tale da consentire un acquisto anticipato della cittadinanza, per i figli di stranieri provvisti dei relativi requisiti che altrimenti diverrebbero cittadini solo successivamente, a seguito dell'acquisto della cittadinanza da parte di un genitore oppure ancora più tardi: se nati in Italia, a seguito della maggiore età ex art. 4 della legge n. 91, o con tempi ancor più lunghi tramite naturalizzazione ordinaria. In sintesi, la nuova possibilità prevista dal testo base sarebbe un'alternativa potenzialmente vantaggiosa, in quanto tale da consentire un acquisto anticipato della cittadinanza, per i minori stranieri nati in Italia o giunti nel nostro Paese entro il compimento del dodicesimo anno d'età che dopo cinque anni di scuola non avessero ancora ricevuto la cittadinanza per "trasmissione" da un genitore in virtù del sopra citato modo di cui all'art. 14 della legge n. 91. Si consideri, a riguardo, che spesso la "trasmissione" de qua quando avviene si verifica a ridosso della maggiore età del figlio e soprattutto non di rado non ha luogo. Perché i genitori, pur avendo il requisito base riguardante la durata del soggiorno, non chiedono a cittadinanza italiana, ad esempio perché in tal caso perderebbero quella del Paese d'origine col quale invece vogliono mantenere legami (colpisce in particolare la poca propensione degli immigrati cinesi a chiederla)⁵, oppure perché i genitori conseguono il requisito riguardante la durata del soggiorno troppo tardi, quando il figlio è già maggiorenne, come spesso accade specialmente con riguardo ai figli giunti a seguito di ricongiungimento⁶.

Quanto poi alla chance d'acquisto dopo la maggiore età su richiesta dell'interessato, sarebbe un'alternativa vantaggiosa in particolare per minori stranieri giunti in Italia entro il compimento del dodicesimo che non avessero beneficiato della chance d'acquisto prima della maggiore età su richiesta dei genitori, per la contrarietà di questi ultimi, e fossero divenuti maggiorenni senza aver ricevuto la cittadinanza per "trasmissione" ex art. 14 della legge n. 91.

³ S. Strozza et al., *Nuovi cittadini* cit., p. 44 e tabella a p. 71.

⁴ S. Strozza et al., *Nuovi cittadini* cit., p. 43 in nota.

⁵ Sulla rilevanza del fenomeno cfr. S. Strozza et al., *Nuovi cittadini* cit., p. 90 e ss.

⁶ Se, ad esempio, due genitori immigrati, cittadini di Paese non facente parte dell'Unione europea, ottengono che il figlio minore venga in Italia, a titolo di ricongiungimento, dopo due anni di regolare soggiorno, e al momento dell'arrivo il figlio ha dieci o undici anni, quando il primo dei due, eventualmente attivatosi nel tempo più breve per chiederla, avrà la cittadinanza per naturalizzazione il figlio sarà già maggiorenne e quindi la "trasmissione" non potrà avere luogo.

Per tali neomaggiorenni l'acquisto su richiesta come previsto dal testo base sarebbe più agevole di quello per naturalizzazione ordinaria.

Difficile dire per quanti figli di stranieri in concreto la nuova possibilità sarebbe un'alternativa, non essendo tra l'altro esattamente prevedibile il se e il quando dell'acquisto per "trasmissione". Difficile poi dire quanti effettivamente in concreto ne beneficerebbero, anche distinguendo tra l'acquisto prima della maggiore età su richiesta dei genitori e quello dopo la maggiore età su richiesta dell'interessato, essendo impossibile prevedere quanti genitori farebbero la relativa richiesta e quanti interessati, in subordine, la farebbero una volta divenuti maggiorenne. Va notato in generale che quando l'acquisto della cittadinanza è legato alla volontà dell'interessato o dei suoi genitori esso non è scontato perché non è scontato che la richiesta vi sarà (anche se molti, in concreto, la faranno)⁷.

Ma in ogni caso è ragionevole ritenere che molti minori stranieri beneficerebbero della possibilità prevista dal testo base adottato dalla Commissione affari costituzionali della Camera ove venisse introdotta nella legge.

2. Accantonamento dello *ius soli* temperato. Un passo opportuno

Il testo base adottato dalla Commissione affari costituzionali della Camera si colloca nel contesto di un dibattito politico da tempo in corso sull'opportunità d'introdurre innovazioni nella disciplina dei modi d'acquisto della cittadinanza da parte dei figli degli stranieri. Un progetto a riguardo era stato approvato dalla Camera nel 2015 ma non poi dal Senato. In questa legislatura poi in particolare finora lo scenario aveva visto una serie di proposte di riforma concernenti i figli di stranieri nati in Italia o giunti nel nostro Paese entro il compimento del dodicesimo anno d'età, sulle quali ci si è soffermati in un precedente *Paper ISMU*⁸. Proposte legate a due possibili linee di intervento:

- introdurre lo *ius soli* temperato, ossia un'ipotesi d'acquisto a seguito della nascita nel territorio ma subordinato anche a ulteriori condizioni riguardanti la famiglia e in particolare almeno uno dei genitori. A seconda dei progetti: regolare soggiorno da almeno uno, oppure cinque anni, oppure titolarità di un permesso permanente. Un approccio che si ritrovava già nel citato progetto approvato dalla Camera nel 2015 e prima ancora tra l'altro nel disegno di legge del 2006 del Governo Amato e poi nel progetto Sarubbi-Granata del 2009;
- introdurre quello che era stato chiamato *ius culturae*, ossia una possibilità d'acquisto prima della maggiore d'età per i nati in Italia o anche, nella più parte delle proposte, per i giunti nel territorio entro il compimento del dodicesimo anno d'età, che avessero seguito un determinato percorso scolastico – secondo i casi: avessero completato un ciclo scolastico o un percorso di formazione professionale oppure frequentato per almeno cinque anni la scuola o eventualmente anche la formazione professionale – secondo una linea che si ritrovava già ad esempio nel citato progetto Sarubbi-Granata⁹.

La prima delle due linee di intervento ha sempre catalizzato l'attenzione anzitutto per il valore simbolico del riferimento allo *ius soli* dando luogo però anche per questo a forti contrasti.

Ora a seguito del testo base adottato dalla Commissione affari costituzionali della Camera essa risulta almeno per il momento accantonata puntandosi in via esclusiva su quello che era

⁷ Per un quadro a riguardo si rinvia a S. Strozza et al., *Nuovi cittadini* cit.

⁸ E. Codini, *Ius culturae. Brevi note a proposito dei progetti di riforma dei modi d'acquisto della cittadinanza concernenti i figli degli immigrati*, paper ISMU, luglio 2021, <https://www.ismu.org>.

⁹ 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, <http://www.rivistaaic.it>.

denominato *ius culturae* e con riferimento all'attuale testo base si preferisce chiamare *ius scholae*.

La scelta di accantonare lo *ius soli* appare opportuna. Non solo per i forti contrasti legati all'idea, di grave ostacolo all'approvazione, ma anche perché, come si è messo in evidenza nel citato *Paper*,

- la proposta dello *ius soli temperato* ha da sempre quale presupposto l'idea che i minorenni stranieri nel nostro Paese sarebbero in quanto tali necessariamente privi di diritti essenziali per il loro percorso di crescita dal che deriverebbe che ogni modo d'acquisto non operante immediatamente a seguito della nascita sarebbe per essi gravemente pregiudizievole. Ma si tratta di un presupposto erroneo perché nel nostro ordinamento a tutti i minori, a prescindere dalla loro cittadinanza, devono essere riconosciuti tutti i diritti necessari e se questo non avviene la discriminazione deve essere superata. Dal che deriva anche una certa pericolosità dell'assumerlo insita nel considerare "normale" qualche cosa – ossia quelle discriminazioni che talora si riscontrano – che è semplicemente inaccettabile;
- lo *ius soli temperato* come disegnato nei progetti di questi anni comporterebbe poi discriminazioni nell'accesso alla cittadinanza da ritenersi irragionevoli. Perché, in sostanza, le condizioni prefigurate riguardanti i genitori valorizzano situazioni diverse ma tutte, comunque, piuttosto distanti da quelle che consentirebbero loro di conseguire la cittadinanza e allora le conseguenze discriminatorie proprio quanto all'acquisto della cittadinanza da parte del figlio tendono ad apparire arbitrarie.

3. Lo *ius scholae*. Una scelta apprezzabile

La scelta di puntare per una riforma su quello che viene denominato *ius scholae* appare d'altra parte invece opportuna sulla base di due considerazioni.

Anzitutto, con lo *ius scholae* di cui al testo base, e in particolare con la chance d'acquisto prima della maggiore età su richiesta dei genitori, si andrebbe a ridurre in misura significativa il numero di quei giovani, figli di stranieri, nati o comunque cresciuti in Italia che con le regole vigenti divengono maggiorenni senza divenire cittadini.

Un numero, si noti, non piccolo. Se è vero che, come sopra messo in evidenza, negli ultimi tempi sono stati in media circa quarantamila i minori stranieri che hanno ottenuto ogni anno la cittadinanza per trasmissione dai genitori divenuti italiani, è parimenti vero che per molti giovani nati o comunque cresciuti in Italia questo invece non accade, e dunque essi arrivano alla maggiore età senza la cittadinanza e poi, si noti, almeno per qualche tempo proseguono il loro percorso di vita necessariamente in tale condizione. Si pensi, per avere un'idea di quanti possano essere, ai più di diecimila nati in Italia che in media ogni anno, come sopra messo in evidenza, ottengono la cittadinanza dopo la maggiore età secondo la procedura di cui all'art. 4 nella legge n. 91; e non va poi trascurato l'elevato numero di figli di stranieri giunti in Italia che non beneficiando dell'acquisto per trasmissione ai sensi dell'art. 14 della legge n. 91 si ritrovano ad essere maggiorenni con davanti la prospettiva della cittadinanza solo seguendo la lunga e faticosa strada della naturalizzazione ordinaria.

E d'altra parte, per un giovane straniero il divenire maggiorenne rimanendo straniero si accompagna a due fenomeni negativi: da un lato, quel giovane, dopo essere cresciuto in un ordinamento che tutela i minori e di norma garantito quanto alla regolarità del soggiorno dal permesso dei genitori, viene a trovarsi in una nuova condizione giuridica dove non solo non gode dei diritti politici propri dell'adulto ma deve anche legittimare, talora con difficoltà, il proprio soggiorno, con una possibile crisi anche del suo rapporto con le istituzioni e del suo

sensu d'appartenenza; dall'altro, l'acquisto della cittadinanza dopo la maggiore età propone un inopportuno disallineamento tra gli anni dell'adolescenza nei quali il figlio di stranieri cresciuto in Italia va in qualche modo a definire la propria posizione rispetto alla possibile identificazione con la nostra comunità politica e il tempo nel quale l'ordinamento gli dà la possibilità di divenire cittadino. Ecco allora emergere l'opportunità di introdurre lo *ius scholae* di cui al testo base, e in particolare la relativa chance d'acquisto prima della maggiore età, sia sul piano pratico dell'esistenza quotidiana che con riguardo a quel senso d'appartenenza che la disciplina della cittadinanza dovrebbe per quanto possibile promuovere.

Inoltre, ma non è certo considerazione di minor rilievo, con lo *ius scholae* di cui al testo base per molti figli di immigrati si andrebbe a connettere la possibilità di divenire cittadini italiani a quel contesto scolastico che deve essere luogo di formazione civile, e dunque di formazione del cittadino in una concezione civica della cittadinanza, valorizzando così un ruolo conferito alla scuola sin dall'unità d'Italia.

Non a caso in diversi Paesi europei troviamo chance d'acquisto pensate per i minori stranieri, fruibili prima della maggiore età o immediatamente alla maggiore età, legate al loro soggiorno negli anni della fanciullezza e dell'adolescenza (così, ad esempio, in Francia¹⁰ e nel Regno Unito¹¹) e dunque anche alla frequenza scolastica, talora anche esplicitamente valorizzata (così in particolare, ad esempio, in Belgio¹² e in Grecia¹³).

4. Criticità del progetto

Se la scelta per lo *ius scholae* di cui al testo base adottato dalla Commissione affari costituzionale della Camera appare in sé opportuna il testo presenta però, per alcuni aspetti rilevanti, evidenti criticità.

Per cominciare, il requisito della residenza legale e senza interruzioni dalla nascita o dall'arrivo in Italia suscita perplessità per due aspetti.

Anzitutto per il riferimento alla *residenza legale*. Quest'ultima, si noti, ai sensi dell'art. 1 del regolamento di attuazione della legge n. 91 deve intendersi come la condizione di chi "risiede avendo soddisfatto le condizioni e gli adempimenti previsti dalla norme in materia d'ingresso e soggiorno degli stranieri in Italia e da quelle in materia d'iscrizione anagrafica". E allora il riferimento suscita perplessità perché nel nostro ordinamento mentre in generale lo straniero in posizione irregolare rispetto alla normativa sul soggiorno ha uno status giuridico radicalmente diverso da quello degli altri stranieri e dei cittadini questo non è vero per i minori "irregolari" che sono invece tendenzialmente equiparati agli altri minori presenti nel territorio; non a caso addirittura spesso si critica la stessa qualificazione di "irregolare" applicata a un minore straniero. E in particolare per quel che qui interessa si deve notare che ai sensi dell'art. 38 del testo unico sull'immigrazione "i minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo scolastico" e "ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica". Dunque, *tutti* i minori stranieri, comunque presenti sul territorio, hanno il diritto-dovere di frequentare la scuola dell'obbligo, a prescindere dalla "legalità" del loro soggiorno. E non a caso in un ampio studio recente dell'Istat sulle cosiddette seconde generazioni e in

¹⁰ Cfr. F. Comanducci, *Francia*, in M. Savino (a cura di), *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, ES, 2014, 67-86.

¹¹ Cfr. L. Carbonara – G. Sciascia, *Regno Unito*, in M. Savino (a cura di), *Oltre lo ius soli cit.*, 87-108.

¹² Secondo quanto dispone l'art. 12 bis del codice della cittadinanza.

¹³ Secondo quanto dispone l'art. 1A.2 del codice della cittadinanza.

particolare sul loro percorso scolastico¹⁴ non si fa nemmeno cenno alla questione della residenza legale, in quanto irrilevante. E allora ben può apparire irragionevole che il dato diventi invece addirittura discriminante in un progetto che sin dalla denominazione correntemente usata per identificarlo – *ius scholae* – è centrato sulla frequenza scolastica.

Suscita altresì perplessità il requisito della residenza *senza interruzioni*. Poiché nel cuore del progetto c'è il riferimento alla frequenza scolastica va osservato anzitutto che quest'ultima richiede in ogni caso una certa continuità del soggiorno. E allora ci si chiede: si vuole richiedere dunque una continuità ulteriore? Presumibilmente sì, altrimenti la previsione sarebbe inutile. Ma perché? E in che cosa dovrebbe consistere tale ulteriore continuità? Un soggiorno estivo nel Paese d'origine la farebbe venire meno? Ma perché, se è la scuola che nella logica del progetto rende cittadini? È ben vero che nella disciplina della naturalizzazione così come in quella dell'acquisto dopo la maggiore età per i nati in Italia ha sempre trovato spazio il tema della *continuità* della presenza nel territorio (ed è probabilmente pensando a queste discipline che il legislatore l'ha inserito anche in questo caso), ma per tali modalità c'è un'autonomia, essenziale rilevanza della protratta residenza che non può riscontrarsi per lo *ius scholae* rispetto al quale il riferimento rischierebbe dunque di essere mera fonte di tensioni in sede applicativa.

Al di là delle questioni legate alla residenza dell'interessato va osservato poi che anche la previsione secondo cui l'acquisto prima della maggiore età dovrebbe avvenire “a seguito di una dichiarazione di volontà in tal senso espressa ... da entrambi i genitori legalmente residenti in Italia o da chi esercita la responsabilità genitoriale” suscita perplessità da due diversi punti di vista.

Anche in questo caso appare anzitutto difficile da giustificare quel “legalmente residenti” a proposito dei genitori. È il figlio che deve essere “idoneo” alla cittadinanza! E non si capisce in che misura il fatto che, ad esempio, uno dei due genitori non sia riuscito a rinnovare il permesso di soggiorno a causa di una protratta disoccupazione dovrebbe incidere su tale “idoneità”, considerato che quest'ultima si lega a una frequenza scolastica rispetto alla quale, come si è messo in evidenza, il permesso di soggiorno dei genitori è irrilevante.

Inoltre, con tale previsione si dà valore alla volontà dei genitori e non a quella del minore. Una scelta che non persuade. Colpisce la differenza rispetto alla disciplina della vicina Francia dove nel prevedere per il minore straniero la possibilità di acquisire la cittadinanza a sedici anni si prevede che in tal caso sia il minore a dichiarare la propria volontà in tal senso. E come si è già osservato nel citato precedente *Paper* in un tempo come questo nel quale è diffusa l'idea di rendere i giovani quanto prima protagonisti nello spazio pubblico – spazio cui si riferisce essenzialmente la cittadinanza – e in un contesto nel quale sembra emergere nella migrazione una differenza, che viene spesso addirittura enfatizzata, tra prime e seconde generazioni dove queste ultime vivono peculiari esperienze di “appartenenza multipla”¹⁵ e giungono talora a concepire una vera e propria separazione tra il proprio destino civico e quello dei genitori¹⁶, considerata anche l'esigenza di valorizzare il passaggio quanto allo *status civitatis* quale scelta di vita appare strano che si proponga di dar peso alla volontà dei genitori e non a quella dell'interessato.

Ma se pure quelle di cui sopra sono criticità rilevanti ve n'è un'altra che si ritiene ancor più rilevante perché tocca il nucleo centrale del disegno riformatore.

Nel testo base si ricollega sul piano sostanziale l'acquisto della cittadinanza all'aver il giovane “frequentato regolarmente, nel territorio nazionale, per almeno cinque anni, uno o più

¹⁴ Istat, *Identità e percorsi di integrazione delle seconde generazioni in Italia*, 2020, <https://www.istat.it/it/archivio/240930>.

¹⁵ Riprendendo il titolo di un importante lavoro sul tema: G. G. Valtolina – A. Marazzi (a cura di), *Appartenenze multiple. L'esperienza dell'immigrazione nelle nuove generazioni*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

¹⁶ Cfr. 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, <https://www.openstarts.units.it>.

cicli scolastici presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale idonei al conseguimento di una qualifica". Così, e opportunamente come si è osservato, si dà ai nati in Italia e ai giunti entro il compimento del dodicesimo anno d'età la possibilità di divenire cittadini prima di divenire maggiorenni e si valorizza la scuola ma:

- collocando di fatto la possibilità d'acquisto tra gli undici e i diciassette anni, il disallineamento tra gli anni dell'adolescenza nei quali il figlio di stranieri cresciuto in Italia va in qualche modo a definire la propria posizione rispetto alla possibile identificazione con la nostra comunità politica e il tempo nel quale l'ordinamento gli dà la possibilità di divenire cittadino in alcuni casi continua a sussistere seppur diverso da quello proposto dall'acquisto dopo la maggiore età ai sensi dell'art. 4 della legge n. 91 o per naturalizzazione ordinaria. Perché in particolare l'acquisto a undici o anche a dodici o tredici anni si colloca assai prima del tempo nel quale secondo il naturale sviluppo della persona quest'ultima comincia a interrogarsi sul serio sulla propria appartenenza civica e a maturare scelte consapevoli a riguardo. Se con l'applicazione dell'art. 4 e ancor più con la naturalizzazione ordinaria l'acquisto avviene troppo tardi, con lo *ius scholae* come delineato nel testo base esso potrebbe avvenire troppo presto. Se, invece, i genitori non dovessero chiedere la cittadinanza per il figlio e fosse dunque quest'ultimo a chiederla alla maggiore età il disallineamento resterebbe, si noti, quello che si ha oggi in caso di applicazione dell'art. 4;
- la possibilità derivante dal disposto del testo base di un acquisto della cittadinanza al termine della scuola primaria appare poi mal connessa col percorso scolastico. In quest'ultimo, infatti, l'educazione civica, secondo quanto previsto dalla legge n. 92 del 2019 (si veda in particolare l'art. 4) e dalle relative linee guida, si sviluppa a partire dalla scuola dell'infanzia giungendo però al suo compimento nella secondaria di secondo grado, in armonia con il complessivo svilupparsi della didattica. È possibile, invero, individuare un "punto d'arrivo" prima del termine del percorso della secondaria di secondo grado, ma si tratta del compiersi dell'obbligo da sempre disegnato come essenziale per la formazione della persona e del cittadino, siamo dunque ben al di là del termine della scuola primaria.

Nel prevedere la possibilità d'acquisto già al termine della scuola primaria il progetto sembra risentire in qualche modo dell'idea, come si è detto sbagliata e anche pericolosa, che la cittadinanza serva a "dare i diritti" ai minori stranieri, sicché sarebbe opportuno comunque darla quanto prima. E poi, e probabilmente questo soprattutto ha inciso, il testo sembra risentire di una concezione diffusa secondo la quale il valore della scuola in generale e in particolare per quanto qui interessa risiederebbe non tanto in quello che ivi si impara ma nell'esperienza dello stare insieme che ivi si realizza (si pensa all'enfasi sull'inclusione), sicché l'essenziale sarebbe il numero di anni passati a scuola e non "che cosa" si è incontrato in termini di conoscenze e valori. Ma si tratta di una concezione che non trova riscontro nel generale quadro normativo concernente la scuola e toglie all'idea dello *ius scholae* buona parte della sua forza.

Colpisce, infine, negativamente sempre a proposito del nucleo centrale del disegno riformatore ossia il rapporto tra cittadinanza e scuola il fatto che nel testo base non vi sia alcun cenno, neppure nei termini minimali della previsione di eventuali adeguamenti della disciplina e delle direttive, all'essere e al dover essere del sistema nazionale di istruzione e della formazione professionale. Il silenzio a riguardo è coerente col riferimento all'esperienza scolastica come uno "stare insieme" ma l'attribuzione, comunque, ad essa di un ruolo nuovo, seppur coerente con la tradizione, ossia quello di essere per alcuni ragazzi la formalmente via d'accesso alla cittadinanza, considerato anche il fatto che la vigente disciplina sull'educazione

civica è recente e il tema è da sempre controverso dovrebbe invece, valorizzando davvero il ruolo della scuola nei termini di cui sopra, comportare la previsione di misure di adeguamento (previa valutazione dei risultati finora raggiunti e delle criticità emerse nell'esperienza per quanto rileva).

A proposito delle possibili misure si propongono due indicazioni esemplificative.

La prima. La disciplina vigente dedica oggi solo brevi cenni alla figura del mediatore culturale. E la prassi vede impiegati tali professionisti solo occasionalmente e per lo più nella fase iniziale del percorso scolastico con un ruolo anzitutto linguistico. Non sarebbe opportuno, allora, considerato anche il fatto che non di rado il minore straniero vive in un contesto familiare e sociale che gli propone valori "diversi" da quelli che dovrebbero essere di riferimento per un cittadino italiano, valorizzare invece tale figura come perno di una rete che viepiù all'avvicinarsi del compimento del percorso verso la cittadinanza dovrebbe virtuosamente collegare la scuola, la famiglia e le altre realtà rilevanti dentro un patto per giungere insieme al risultato di avere davvero un nuovo cittadino?

La seconda. Il mondo della scuola conosce, oggi soprattutto, un gran numero di eventi in qualche modo legati alla formazione del cittadino, si pensi ad esempio alle giornate nelle quali si ricordano fatti storici legati ai valori civili. Ebbene, in un tale contesto, nel momento in cui si dovesse attribuire alla scuola il ruolo di essere per alcuni ragazzi formalmente la via d'accesso alla cittadinanza, non sarebbe forse opportuno prevedere anche una giornata legata al conferimento appunto della cittadinanza? La tradizione italiana quanto all'acquisto della cittadinanza invero ha sempre previsto meramente passaggi nel chiuso degli uffici pubblici, ma se consideriamo l'esperienza di altri Paesi simili al nostro vediamo invece anche eventi pubblici, in particolare cerimonie legate al conferimento, nella consapevolezza del fatto che la procedura deve essere anche nella sua struttura funzionale all'integrazione civica e quest'ultima concerne anche la sfera dei sentimenti rispetto alla quale in particolare eventi cerimoniali possono agire con forza quali riti di passaggio. E allora prevedere nella scuola una "giornata" legata ai conferimenti in quell'anno della cittadinanza ad alcuni degli studenti potrebbe avere un grande valore.

5. Un ripensamento necessario

Le considerazioni di cui sopra dovrebbero portare a un ripensamento del testo base adottato dalla Commissione affari costituzionali della Camera. Ferma restando la scelta per lo *ius scholae* la disciplina andrebbe riformulata indicativamente nei seguenti termini.

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

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

All'articolo 4, dopo il comma due è aggiunto il seguente:

3. Lo straniero residente in Italia che abbia adempiuto all'obbligo scolastico e frequentato regolarmente per almeno cinque anni le lezioni presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale idonei al conseguimento di una qualifica diviene cittadino a seguito di una sua dichiarazione di volontà resa all'ufficiale dello stato civile del Comune di residenza. Tale dichiarazione può essere resa fino a un anno dal raggiungimento della maggiore età.

Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge lo Stato e le Regioni per quanto di competenza provvedono a adottare le opportune misure per adeguare il sistema nazionale di istruzione e i percorsi di istruzione e formazione professionale alla previsione di cui al comma 3 della legge 5 febbraio, n. 91, con particolare attenzione all'opportunità di prevedere ogni anno una giornata dedicata ai minori stranieri che entro lo stesso anno saranno in possesso del requisito sostanziale di cui al medesimo comma.

Rispetto al testo base adottato dalla Commissione affari costituzionali della Camera quello proposto contiene soluzioni diverse in linea con le osservazioni sviluppate nei paragrafi precedenti. In particolare:

- si pone quale presupposto sostanziale per l'acquisto della cittadinanza l'adempimento all'obbligo scolastico. In tal modo si lega in modo ottimale l'acquisto al tempo della vita in cui il minore va a definire la propria identità civica e allo sviluppo del percorso scolastico quale educazione alla cittadinanza. Si noti incidentalmente che in tal mondo si incentiverebbe anche il rispetto dell'obbligo in un contesto nel quale purtroppo si riscontrano fenomeni di non adempimento specie con riguardo al biennio successivo alla secondaria di primo grado. Va poi segnalato che la modifica comporterebbe una diminuzione del numero dei possibili beneficiari della riforma. Inizialmente, nel primo anno di applicazione, dove il riferimento è a uno stock, la diminuzione sarebbe marcata passandosi, in sostanza, dal riferimento agli undici-diciassettenni stranieri nati in Italia o giunti entro il compimento del dodicesimo anno d'età a quello ai soli sedici-diciassettenni in tale condizione. Poi, col riferimento a flussi, la diminuzione sarebbe invece ridotta riguardando solo gli undici-sedicenni beneficiari dell'acquisto della cittadinanza per trasmissione da parte di un genitore divenuto italiano;
- si prevede che sia l'interessato a dichiarare la propria volontà di acquistare la cittadinanza, secondo il modello che troviamo nell'ordinamento francese dove è stabilito che il minore straniero residente stabilmente in Francia dall'età di undici anni "*peut à partir de l'âge de seize ans réclamer la nationalité française par déclaration*" (art. 21-11 del *code civil*). In tale contesto, si noti, la previsione della possibilità per l'interessato di porre in essere la dichiarazione "fino a un anno dal raggiungimento della maggiore età" è proposta pensando ai casi in cui dovesse esserci una contrarietà dei genitori all'acquisto della cittadinanza e perciò dovesse apparire agli occhi dell'interessato inopportuno chiedere la cittadinanza essendo ancora minorenni;
- si prevede che siano adottate misure per adeguare il sistema nazionale scolastico e i percorsi di formazione professionale al ruolo ad essi attribuito a proposito dell'acquisto della cittadinanza;
- non si prevede il requisito della residenza legale e senza interruzioni dalla nascita o dall'arrivo in Italia. L'impatto di tale modifica sul numero dei possibili beneficiari della riforma sarebbe, si noti, ridotto ma non trascurabile; la principale categoria "aggiunta" sarebbe quella dei minori in famiglia monoreddito col genitore lavoratore impossibilitato a rinnovare il permesso di soggiorno per prolungata disoccupazione.

Rispetto alla disciplina proposta, al di là di quanto già detto sono possibili due obiezioni, secondo linee critiche già emerse rispetto al testo base adottato dalla Commissione affari costituzionali della Camera, provenienti da due punti di vista in certo modo opposti.

Da un lato, si può obiettare che la mera frequenza scolastica seppur sviluppata nei termini dell'obbligo sarebbe "troppo poco" dovendosi invece richiedere un qualche "successo" del percorso scolastico secondo l'idea che l'interessato dovrebbe in qualche modo "meritare" la cittadinanza andando al di là del mero adempimento dell'obbligo di frequentare la scuola. In tal

senso, si noti, sono molti degli emendamenti proposti rispetto al testo base adottato dalla Commissione affari costituzionali della Camera.

Dall'altro, emerge l'idea secondo cui sarebbe sbagliata una disciplina che nel prevedere che i minori stranieri "devono frequentare ... cinque anni di scuola per *meritare* il riconoscimento della cittadinanza italiana conferma una sottintesa differenza che li separerebbe da chi, invece, alla luce della cittadinanza italiana dei genitori, acquisisce il passaporto con la nascita"¹⁷.

Ma siffatte obiezioni non sono condivisibili. Quanto alla prima, va osservato che vi è certo nel pensiero dell'Occidente una lunga tradizione, a partire da Platone, che immagina i cittadini come una élite connotata da peculiari-elevate "qualità"; però, prima ancora di tutte le possibili critiche legate all'impossibilità in concreto di mettere in campo in particolare in questo caso una selezione dei "meritevoli" che non sia, considerato il quadro complessivo, irragionevole, se non risibile, e perciò inaccettabile, vale in senso contrario un argomento tanto chiaro quanto decisivo e cioè che, dopo un lungo percorso, l'Italia, come gli altri Paesi europei, superata l'idea che i diritti politici dovessero legarsi al censo o all'alfabetizzazione è approdata alla soluzione per cui tali diritti sono della persona a prescindere da peculiari "qualità" e su questa base, faticosamente, ma infine con successo abbiamo edificato la nostra democrazia che trova in essa un proprio essenziale tratto identitario. Perciò nel definire per i minori stranieri un percorso d'accesso alla cittadinanza non ha senso andare al di là della frequenza scolastica nei termini di quell'obbligo che deve essere patrimonio comune delle nuove generazioni.

Quanto invece alla seconda obiezione, ossia che lo *ius scholae* "confermerebbe" l'idea di una differenza dei minori stranieri rispetto a quelli italiani *iure sanguinis*, va osservato quanto segue. Senza dubbio lo *ius scholae* propone una tale "conferma", beninteso non in termini generali differenza bensì per quanto rileva a proposito della cittadinanza. Ma il punto è che in tali termini una differenza effettivamente sussiste. In questi anni il dibattito in Italia è stato segnato dalla contrapposizione tra chi ritiene i minori stranieri portatori di una cultura radicalmente, irriducibilmente opposta alla nostra e chi, al contrario, li considera uguali ai minori italiani *iure sanguinis*. Ma si tratta di due tesi inaccettabili in particolare se si discute della disciplina della cittadinanza. La prima è tale perché enfatizza contrapposizioni estreme al più riscontrabili in casi particolari e dunque irrilevanti per una disciplina che invece deve basarsi su quello che si riscontra nella più parte dei casi. Ma anche la seconda non può essere posta alla base della disciplina perché nega in generale ogni rilevanza del background migratorio rispetto alla cittadinanza, il che appare francamente difficile da sostenere a fronte della complessità dei riferimenti culturali che caratterizza in molti casi il percorso di crescita del minore straniero – si parla a riguardo di "appartenenze multiple", come già accennato, ovvero di "identità sospese"¹⁸ o di "ibridazione di identità"¹⁹ – e a fronte anche di dati che mostrano chiaramente peculiarità sul piano ad esempio del senso d'appartenenza, come quelli di un'indagine recente secondo la quale solo il 40% circa degli studenti stranieri della scuola secondaria dice di sentirsi italiano e la percentuale scende al 25-30% quando si tratta di ragazzi cinesi, filippini o peruviani²⁰.

Si conferma perciò la proposta di cui sopra, la cui traduzione in legge sarebbe per le ragioni indicate un importante sviluppo per il nostro ordinamento. Ciò fermo restando che dopo trent'anni una legge come la n. 91 del 1992, già nata vecchia, dovrebbe essere oggetto di un complessivo superamento, il che però non potrà avvenire prima della prossima legislatura.

¹⁷ F. Ferri, *Aprire i confini dello ius scholae. Appunti sul testo adottato dalla commissione affari costituzionali* (17 marzo 2022), <https://www.meltingpot.org/2022/03/aprire-i-confini-dello-ius-scholae/>.

¹⁸ V. Lannutti, *Identità sospese tra due generazioni*, FrancoAngeli, 2014.

¹⁹ J. Pieterse, *Melange globale. Ibridazioni e diversità culturali*, Carocci, 2005.

²⁰ Istat, *Identità e percorsi cit.*, p.23.



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.