



ACCESSO ALLA CITTADINANZA ITALIANA

NOTA ILLUSTRATIVA DEI PROBLEMI PER L'ACCESSO ALLA PROCEDURA E AI DIRITTI NELL'ATTESA DEL RICONOSCIMENTO DELLA CITTADINANZA ITALIANA.

1. Diritto alla cittadinanza italiana: riconoscimento

La legge n. 379 del 14 dicembre 2000 prevede il diritto al riconoscimento della cittadinanza italiana delle persone originarie dei territori che sono appartenuti all'Impero austro-ungarico prima del 16 luglio 1920, e ai loro discendenti (art. 1).

Si tratta di un procedimento diverso da quello previsto per i discendenti iure sanguinis di cittadini italiani emigrati (art. 1 legge 5 febbraio 1992 n. 91) per il fatto che è necessaria una dichiarazione di elezione della cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 23 l. 91/1992 entro il 20 dicembre 2010 (termine così prorogato con legge n. 51 del 23.2.2006, allegato 1 – nuovo art. 28 bis decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273). Il riconoscimento ha effetto retroattivo alla data della presentazione della suddetta dichiarazione (art. 15 l. 91/1992).

In entrambi i casi – legge 379/2000 e art. 1 legge n. 91/1992 – la legge prevede un **diritto soggettivo al riconoscimento della cittadinanza italiana di persone appartenenti al popolo italiano per origine e cultura**, e non di un mero interesse legittimo alla concessione (discrezionale) dello status civitatis da parte dello Stato italiano.

2. Esercizio del diritto: all'estero e in Italia

Il diritto al riconoscimento della cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 1 della legge 379/2000 si esercita presentando una dichiarazione ai sensi dell'art. 23 comma 1, l. 91/1992:

“Le dichiarazioni per l'acquisto, la conservazione, il riacquisto e la rinuncia alla cittadinanza e la prestazione del giuramento previste dalla presente legge sono rese all'ufficiale dello stato civile del comune dove il dichiarante risiede o intende stabilire la propria residenza, ovvero, in caso di residenza all'estero, davanti all'autorità diplomatica o consolare del luogo di residenza”

Pertanto **può essere validamente presentata in Italia la dichiarazione per il riconoscimento della cittadinanza italiana se il dichiarante si trova in Italia e vi intende stabilire la propria**

residenza. Il dichiarante può anche non essere già iscritto nell'anagrafe della popolazione residente ma deve poter essere iscritto. Da alcuni mesi incontra sempre maggiori ostacoli.

3. Iscrizione della residenza in Italia per i cittadini stranieri: presupposti

Presupposto dell'iscrizione di residenza è che l'interessato effettivamente abbia nel Comune la propria dimora abituale all'indirizzo dichiarato e che sia in regola con la normativa sul soggiorno dei cittadini stranieri in Italia.

L'iscrizione della residenza prevede l'annotazione della scadenza del permesso di soggiorno al fine di impedire che, ai fini anagrafici, vengano prese in considerazione e, in qualche modo, riconosciute le posizioni di persone entrate clandestinamente o in maniera irregolare nel territorio nazionale. L'art. 20 c. 2 d.P.R. 223/1989, come modificato dall'art. 15 del d.P.R. 394/99 stabilisce che "Nella scheda riguardante i cittadini stranieri sono comunque indicate la cittadinanza e la data di scadenza del permesso di soggiorno o il rilascio o rinnovo della carta di soggiorno".¹

La legge non richiede che il permesso di soggiorno, al fine dell'iscrizione di residenza, abbia una specifica durata.² La circolare del Ministero dell'Interno, Dip. Affari Interni e Territoriali, Dir. Centrale per i Servizi Demografici prot. 02007513-15100329 n. 28 del 23.12.2002 ha affermato che l'iscrizione di residenza può aver luogo a prescindere dalla durata del permesso di soggiorno.

Per coloro che sono autorizzati a soggiornare per breve periodo, è rilevante provare che si ha titolo a permanere nel territorio italiano per un periodo più lungo al fine di dimostrare di avere la dimora abitale nel luogo indicato al momento della richiesta dell'iscrizione anagrafica di residenza.

Tale prova è raggiunta se si dimostra che si hanno i requisiti previsti dalla legge per ottenere un permesso di soggiorno, quale un permesso di soggiorno per motivo di famiglia (es. per coloro che convivono con parenti entro il IV grado di cittadinanza italiana) o per motivo di attesa della cittadinanza italiana.

4. Ingresso e soggiorno in Italia

Richiedere la cittadinanza italiana presso le autorità diplomatiche e consolari italiane all'estero può essere estremamente lungo e gravoso. Basti pensare che l'attesa per presentare la dichiarazione di cittadinanza italiana può durare anche quattro anni presso il Consolato generale d'Italia in Buenos Aires e presso altri consolati italiani in Argentina e Brasile. Il procedimento di riconoscimento della cittadinanza italiana può durare altri anni soprattutto per i discendenti di emigrati di origine italiana dai territori appartenuti all'Impero Austro-Ungarico ex lege 379/2000

¹ E' stato abrogato (dall'articolo 13 del D.L. 30 dicembre 1989, n. 416) l'art. 14 c. 2 dello stesso d.P.R. 223/1989: "Per ottenere l'iscrizione gli stranieri devono esibire anche il permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno o risultare iscritti nello schedario della popolazione temporanea di uno stesso comune da almeno un anno. Se l'iscrizione è effettuata per questo secondo motivo, l'ufficiale di anagrafe deve darne comunicazione alla competente autorità di polizia."

² Art. 6 c. 7, d. lgs. 286/98: "Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione. In ogni caso la dimora dello straniero si considera abitualmente anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza. Dell'avvenuta iscrizione o variazione l'ufficio dà comunicazione alla questura territorialmente competente."

(almeno altri quattro, con trattazione presso il Ministero dell'Interno e perfezionamento delle pratiche presso i consolati italiani, in base alla circolare Min. Interno K78 del 24.12.2001).

Alcune persone decidono di stabilirsi in Italia e lì presentare la dichiarazione di cittadinanza italiana, come la legge consente di fare (art. 23 l. 91/1992 citato). Peraltro, esse trovano tali ostacoli burocratici da dover ormai rinunciare ad esercitare il diritto riconosciuto dalla legge.

La maggioranza dei cittadini stranieri di origine italiana che hanno diritto al riconoscimento della cittadinanza per discendenza da emigrati italiani proviene dal Sud America. Sono cittadini non comunitari, in gran parte provenienti da Stati esenti dall'obbligo del visto d'ingresso per soggiorni di breve periodo nell'Unione Europea – area Schengen in base alla normativa comunitaria.

La via meno gravosa prevista dalla legge per entrare in Italia, che ha permesso un accesso agevolato per i discendenti di italiani rispetto ai cittadini stranieri che non hanno titolo a chiedere il riconoscimento della cittadinanza italiana, è la seguente:

1. fare ingresso senza preventivo rilascio del visto da parte dell'autorità consolare italiana (procedimento lungo ed oneroso) ed ottenere un permesso di soggiorno di breve periodo (motivo di turismo, per soggiorni non superiori a 90 giorni) alle condizioni previste dalla legge (dimostrazione dei mezzi di sostentamento necessari per il breve periodo di permanenza, assicurazione sanitaria);
2. ottenere l'iscrizione anagrafica di residenza secondo le norme citate;
3. presentare la dichiarazione di cittadinanza italiana;
4. richiedere un permesso di soggiorno per motivo di attesa della cittadinanza (art. 11 c.1 lett. c, d.P.R. 394/99).

Questo percorso oggi non è più praticabile.

L'ultima disposizione citata (art. 11, co. 1, lettera c, DPR 394/1999) richiede, per il rilascio del permesso per acquisto cittadinanza, che lo straniero sia già in possesso di un permesso di soggiorno ad altro titolo. La stessa condizione, d'altra parte, è imposta per l'iscrizione anagrafica e per l'avvio del procedimento di riconoscimento della cittadinanza italiana.

Il fatto di poter ottenere un permesso per soggiorno breve (con requisiti, quindi, non troppo onerosi) è pertanto un tassello fondamentale della procedura.

Da dicembre 2006, con l'introduzione del sistema postale di richiesta dei permessi di soggiorno, non sono più stati rilasciati permessi di soggiorno per motivo di turismo (né per altri motivi), non ostante la legge preveda che il permesso di soggiorno sia rilasciato entro 20 giorni dalla domanda (art. 5 comma 9 d. lgs. 286/98),

Quasi tutti i Comuni rifiutano anche solo di ricevere le domande di iscrizione della residenza considerando insufficiente l'esibizione della ricevuta dell'invio postale dell'istanza di rilascio dei permessi di soggiorno. Del pari, è stata considerata insufficiente anche la "dichiarazione di presenza" che ha sostituito il permesso di soggiorno per motivo di turismo nel breve periodo di vigenza della disposizione del decreto-legge 15.2.2007 che l'aveva introdotta (norma non ricompresa nella legge di conversione n. 46 del 6.4.2007).

Questi cittadini, pur avendo per legge diritto ad ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana nel luogo in cui intendono stabilire la residenza, non sono mai stati autorizzati al soggiorno per ritardi dell'amministrazione e hanno dovuto lasciare lo Stato. Alcuni sono stati colpiti da decreti di espulsione.

Preme sottolineare che questo è **un problema comune ai discendenti di emigrati italiani che chiedono il riconoscimento iure sanguinis della cittadinanza italiana ex art. 1 l. 91/1992 e ai discendenti di emigrati di origine italiana provenienti dai territori appartenuti all'impero Austro-Ungarico ex lege 379/2000.**

5. Il permesso di soggiorno per motivo di attesa della cittadinanza italiana

L'art. 11 c. 1 lettera c del d.P.R. 394/99 afferma che "a favore dello straniero già in possesso del permesso di soggiorno per altri motivi, per la durata del procedimento di concessione o di riconoscimento."

Questa disposizione richiede, per il rilascio del permesso per acquisto cittadinanza, che lo straniero sia già in possesso di un permesso di soggiorno ad altro titolo. La stessa condizione, d'altra parte, è imposta per l'iscrizione anagrafica e per l'avvio del procedimento di concessione della cittadinanza.

Poiché la via meno gravosa e lunga di stabilirsi in Italia, per l'avente diritto alla cittadinanza italiana, è l'ingresso per motivo di turismo in regime di esenzione di visto, **il mancato rilascio di un permesso per motivo di turismo è pertanto il principale ostacolo al rilascio del permesso per motivo di attesa della cittadinanza e all'accesso alla cittadinanza italiana.**

E' da segnalare che, a fronte di tali ostacoli burocratici in Italia, il Consolato italiano di Curitiba (Brasile), da cui provengono molti dei discendenti aventi diritto alla cittadinanza, ha deciso recentemente di **negare l'indispensabile legalizzazione dei documenti relativi alla discendenza dall'avo emigrato per avere il riconoscimento della cittadinanza in Italia** (si veda l'avviso consolare del 10.4.2007 allegato). Ci giungono in questi giorni segnalazioni che altri Consolati italiani intendono seguire lo stesso comportamento.

Per conseguenza delle violazioni di legge da parte dell'amministrazione italiana in Italia (mancato rilascio dei permessi di soggiorno) e all'estero (diniego di accesso alla procedura di riconoscimento della cittadinanza, diniego di legalizzazione della documentazione della discendenza), non è più possibile accedere alla cittadinanza italiana con modalità e tempi non gravosi.

L'unica alternativa è fare ingresso in Italia per motivo di lavoro attraverso chiamata nominativa del datore di lavoro dall'Italia nell'ambito dei contingenti numerici stabiliti ogni anno con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi del d. lgs. 286/98 (procedure che durano non meno di 8 mesi e sono fortemente limitate nel numero di autorizzazioni che possono rilasciarsi), per studio o per ricongiungimento familiare a familiari già residenti in Italia.

Per risolvere le questioni illustrate qui e negli scorsi paragrafi, basterebbe indicare alle amministrazioni che

- 1) l'attestazione di avvenuta dichiarazione di presenza per soggiorno breve e' da considerare, ai fini del rilascio di un permesso per acquisto cittadinanza, equivalente al "permesso di soggiorno ad altro titolo";
- 2) la stessa attestazione e' utilizzabile anche ai fini dell'iscrizione anagrafica e dell'avvio del procedimento di concessione della cittadinanza;
- 3) coloro che abbiano già presentato, tramite le poste, la richiesta di permesso di soggiorno per turismo (o per altro soggiorno breve), possano utilizzare agli stessi fini (iscrizione anagrafica, avvio del procedimento di concessione della cittadinanza e rilascio di un permesso per acquisto cittadinanza) la ricevuta dell'avvenuta spedizione della richiesta di permesso.

6. L'accesso al lavoro e all'unità familiare

La legge non prevede a quali diritti dia accesso il permesso di soggiorno per motivo di attesa della cittadinanza, se non all'iscrizione obbligatoria e gratuita al Servizio Sanitario Nazionale. Questa lacuna lascia nell'incertezza tutti coloro che hanno diritto al riconoscimento della cittadinanza italiana ed hanno il diritto che tale riconoscimento avvenga in tempi accettabili all'estero ed in Italia. Coloro che decidono di stabilirsi in Italia e di chiedere qui il riconoscimento della cittadinanza italiana devono poter **attendere la definizione del procedimento in condizioni dignitose e tali da non violare il diritto al lavoro e a vivere con i propri familiari accanto.**

Superati gli ostacoli al rilascio del permesso di soggiorno per motivo di attesa della cittadinanza, **è necessario chiarire che tale permesso consente l'accesso al lavoro e all'unità familiare per il tempo necessario alla definizione del procedimento di riconoscimento.** Tale procedimento, nel caso della legge n. 379/2000 per i discendenti di emigrati dai territori appartenuti all'Impero Austro-Ungarico, ha tempi di trattazione molto più lunghi che per i discendenti di italiani emigrati che ottengono il riconoscimento della cittadinanza ai sensi dell'art. 1 l. 91/1992. Il Ministero dell'Interno prevede infatti una trattazione centralizzata presso la Commissione Interministeriale istituita ad hoc presso la Direzione Direttore centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze ex circ. Min Interno K78 24.12.2001, con tempi di definizione che arrivano almeno a tre anni.

In mancanza di tale chiarimento, non è possibile per gli aventi diritto chiedere ed ottenere in Italia il riconoscimento della cittadinanza italiana, né è possibile esercitare il diritto nello stato straniero di provenienza, in tutti i casi in cui i consolati italiani non offrono le condizioni necessarie per presentare le dichiarazioni di cittadinanza in tempi accettabili e portare a termine i procedimenti.

L'incertezza sull'ammissibilità dell'esercizio dell'attività lavorativa ha portato all'interruzione di molti rapporti di lavoro, alla mancata autorizzazione di nuovi rapporti, all'impossibilità di sostenere numerose famiglie ormai rientrate in Trentino anche con programmi di sostegno della Provincia Autonoma di Trento.

Nel frattempo, continuano i contenziosi promossi da discendenti di emigrati trentini per attendere la cittadinanza in Italia con la propria famiglia. Il tribunale e la Corte di Appello di Trento hanno affermato il diritto all'unità familiare del titolare del permesso di soggiorno per motivo di attesa della cittadinanza, come illustrato nella nostra segnalazione ai Ministeri dell'Interno e degli Esteri del 24.1.2007. Peraltro, il Ministero dell'Interno ha proposto un ricorso alla Corte di Cassazione su questo punto, attraverso l'Avvocatura dello Stato di Trento. Ad oggi in Trentino è possibile ottenere un permesso di soggiorno per i familiari del titolare di permesso di soggiorno per motivo di attesa della cittadinanza solo a seguito di onerosi ricorsi in Tribunale. Ci risulta che la stessa situazione possa presentarsi altrove, ovunque un titolare di permesso per motivo di attesa della cittadinanza chieda un permesso di soggiorno per i familiari durante la lunga attesa del riconoscimento della cittadinanza italiana. I costi umani ed economici di questa situazione sono sempre più ingenti.