

Pardo Cellini
Avvocato del Foro Fiorentino

Profili giuridici e pratici del disegno di legge 2092/15

Cercherò di offrire in questo mio intervento validi spunti di riflessione a questa platea di convegnisti sotto il profilo che mi è proprio, quello giuridico

Secondo alcuni analisti il disegno di legge 2092 (nuova legge sul diritto di cittadinanza) potrebbe tornare a palazzo Madama a gennaio 2018. Da notizie acquisite in rete e disponibili a tutti, pare che manchino cinque o sei senatori per garantire una maggioranza parlamentare in grado di portare all'approvazione della norma. Se finisse la legislatura si dovrà ricominciare da capo.

Perché questa proposta di legge ha avuto un così lungo iter parlamentare:

1) L'accesso alla cittadinanza agli stranieri nati in Italia o a chi arriva in giovane età, è da sempre terreno di scontro su almeno tre punti.

La questione della cittadinanza riguarderebbe circa 800 mila minori stranieri figli di immigrati che diventeranno italiani dopo l'entrata in vigore della nuova legge. La legge se passasse adesso inciderebbe in prima battuta dunque su 800 mila nuovi cittadini.

Ogni anno poi, 70 mila bambini e bambine che nascono sul nostro territorio nazionale diventeranno cittadini italiani; da considerare l'incidenza che questa legge avrebbe sui flussi migratori un vero e proprio incentivo alla permanenza dei migranti nel nostro Stato Italiano.

Da qui una prima critica alla proposta di legge, si teme in sostanza che l'approvazione della legge porterà troppe persone a beneficiare dei diritti legati alla cittadinanza. Sul punto però si osservi che già l'Europa ci ha obbligato a dare agli immigrati che soggiornano legalmente nel nostro paese tutti i diritti sociali tranne quelli politici, di fatto il vantaggio per queste persone straniere che vivono nel nostro paese, sarebbe il diritto di voto e la libertà di movimento, cioè la possibilità di spostarsi liberamente in tutti i paesi con cui l'Italia ha degli accordi.

2) Altro aspetto è l'impatto di spesa sullo Stato con aumento della spesa sanitaria e previdenziale. Ma anche questo aspetto trova risposta evidentemente nella trattazione del primo punto.

3) Un altro punto di criticità del disegno di legge ha a che fare con il terrorismo.

A me pare che l'aspetto più rilevante nello scontro politico e ideologico sia proprio questo terzo punto.

Il problema è più giuridico che altro: poiché il passaggio della nuova legge non darebbe loro solo il diritto al voto e di muoversi liberamente sul territorio ma costituirebbe anche un impedimento

ad ogni provvedimento di espulsione e rimpatrio.

Sempre in rete si apprende che, solo nei primi due mesi del 2017, in Italia, sono state eseguite quindici espulsioni con accompagnamento alla frontiera di soggetti gravitanti in ambienti dell'estremismo religioso.

Le ultime, ha fatto sapere il Viminale lo scorso 25 febbraio, hanno interessato due tunisini, uno dei quali figurava tra i contatti dell'attentatore di Berlino, Anis Amri. In totale, dal gennaio 2015, "per motivi di sicurezza dello Stato" è stato adottato questo provvedimento nei confronti di 147 persone.

Riguardo la possibilità alternativa al rimpatrio di tenere sotto controllo i sospettati è utile sapere che per quanto ne sappiamo, in Francia ci sono almeno 400 soggetti di origine maghrebina, che sono considerati pericolosi ma non arrestabili per mancanza di indizi gravi. Questi essendo cittadini francesi non possono essere espulsi e quindi vengono tenuti sotto controllo, ma quando il numero dei sospettati aumenterà come sarà possibile controllarli tutti quanti h 24?

Questi problemi che stanno incontrando paesi come Francia e Germania, nei prossimi anni diventeranno concreti anche in Italia ed allora la vera domanda da porsi è la seguente: la legge sulla cittadinanza ha a che fare con l'ordine pubblico o no?

Leggendo la storia recente si apprende che nel 2009 il governo Berlusconi ha inserito nel Pacchetto sicurezza una norma che ha innalzato il termine a due anni per acquisire la cittadinanza per chi contrae matrimonio. Nel 2008 la vittoria della coalizione di centrodestra, formata da Forza Italia e dalla Lega nord secondo alcuni commentatori politici, "scelse" di spostare le politiche migratorie sul piano dell'ordine pubblico e la conseguenza fu che anche il problema cittadinanza venne declinato come un problema di ordine pubblico.

Ma è davvero una "scelta" politica o il problema cittadinanza è ontologicamente collegato all'ordine pubblico.

A prendere esempio dalla Francia si direbbe "buona la seconda", difatti all'indomani degli attentati in Francia del 13 novembre del 2015, quelli del massacro del Bataclan e dell'attacco allo Stade de France, il Presidente francese Francois Hollande in un discorso al parlamento annunciava la volontà di togliere la cittadinanza francese a chi fosse condannato per terrorismo. "Sono stati dei francesi ad aver ucciso altri francesi" tuonava Hollande, e anche per questa ragione, sono necessarie misure straordinarie. "Non possiamo rendere gli individui apatridi – ha aggiunto il presidente a Versailles davanti ai parlamentari riuniti in seduta comune – ma dobbiamo poter fare in modo che una persona condannata per atti di terrorismo, anche se è nata in Francia, se ha un'altra nazionalità possa perdere quella francese".

Una misura forse solo simbolica (a detta di Manuel Valls, ex primo ministro francese), ma a ben vedere essa puntava a modificare l'articolo 2 della Costituzione francese, quello che regola la cittadinanza, modifica alla quale però il governo è stato costretto a rinunciare perché un compromesso appariva "irraggiungibile". Secondo gli oppositori la norma avrebbe introdotto due tipi di cittadini con diversi diritti.

Diritti di cui si è ricominciato a discutere anche in Italia nell'ambito della riforma della legge sulla cittadinanza che come già anticipato è ferma in commissione Affari Costituzionali del Senato da anno e mezzo.

Nel nostro Paese la norma si fonda oggi sullo *ius sanguinis*, il diritto di sangue, e non prevede lo *ius soli*, il diritto che si acquisisce per nascita sul territorio italiano indipendentemente dalla cittadinanza dei genitori. Un requisito che in Francia, ad esempio, è accettato sin dal lontano 1515 ma nel corso del tempo si è attenuato progressivamente.

Questa "scelta" politica e cioè di collegare il problema cittadinanza con l'ordine pubblico o questa constatazione, asseconda che uno la veda in un modo o nell'altro, hanno impresso una battuta d'arresto al dibattito sulla riforma.

Di fatto in Francia e in Germania si tenta di attenuare o togliere lo *ius soli* perché immancabilmente viene collegato all'ordine pubblico giacché esso impedisce l'espulsione del cittadino radicalizzato terrorista.

Come funziona in Europa

Anche negli altri Paesi Europei ci si divide tra *ius sanguinis* (diritto di cittadinanza per sangue) e *ius soli* (diritto di cittadinanza in base al Paese di nascita). I 27 Stati non hanno una legislazione univoca e di solito temperano un principio con l'altro. Ma tutti, anche quelli più flessibili, non contemplano lo *ius soli* puro (adottato, invece, negli Usa e alcuni Paesi del Sudamerica che hanno avuto una storia diversa dalla nostra).

A ben vedere tra i punti di forza del nostro sistema di prevenzione c'è la possibilità di espellere velocemente i sospettati. Strategia che non è attuabile in paesi come la Francia dove i possibili attentatori, ne sono una dimostrazione gli ultimi episodi, sono spesso cittadini francesi di seconda o terza generazione.

Cosa prevede nello specifico il disegno di legge 2092

In Italia la cittadinanza viene disciplinata dalla legge numero 91 del 5 febbraio 1992 e l'obiettivo della riforma ferma in Senato è quello di introdurre due nuovi canali per diventare cittadini italiani.

Il primo, definito *ius soli temperato*, consente ai genitori di un nato in Italia, di cui almeno uno è in possesso del permesso di soggiorno europeo per soggiornanti di lungo periodo, di chiedere che il bambino acquisisca direttamente la cittadinanza.

Il secondo, prevede che si possa fare domanda per i minori che non siano nati in Italia (arrivati però entro il dodicesimo anno di età) ma che hanno concluso almeno un ciclo scolastico nel nostro Paese. Motivo per il quale viene definito *ius culturae*.

Il disegno di legge è stato approvato alla Camera il 13 ottobre 2015 con 301 voti favorevoli, provenienti dalle fila di Pd, Scelta Civica, Ncd e Sel, mentre Lega Nord e Forza Italia si sono espresse contro e il Movimento Cinque Stelle si è astenuto. Da allora il provvedimento è fermo in commissione Affari Costituzionali al Senato, dove la Lega ha presentato oltre 7.000 emendamenti. Qualche tempo fa, però, il presidente del Partito democratico, Matteo Orfini, ha dichiarato che ci sono delle priorità che il governo deve portare avanti e che se necessario si può pensare ad aiutare l'approvazione dello *ius soli* con la fiducia.

La dichiarazione di Orfini ha riaperto, com'era prevedibile, la polemica politica intorno alla questione, causando una vera e propria alzata di scudi, giacché porre la fiducia su un tema così delicato sarebbe una sorta di violazione della Costituzione che prevede che la sovranità appartiene al popolo e di sicuro è quantomeno opportuno discuterne in parlamento.

Secondo chi scrive, l'approvazione del disegno di legge provocherebbe un ulteriore incentivo all'immigrazione, già a livelli record, aumentando di certo il peso sul sistema sanitario e sulla previdenza ma soprattutto sulla sicurezza nazionale. E' indubitabile che con l'attuale normativa consente che se uno straniero è sospettato di terrorismo può essere espulso, senza troppe difficoltà, mentre il cittadino italiano anche se "radicalizzato" non potrà essere espulso, che è poi il problema francese e tedesco.

A conferma di questa riflessione si veda la dichiarazione dello scorso 27 febbraio, durante la presentazione a Palazzo Chigi della Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza, del capo dell'*intelligence*, il prefetto Alessandro Pansa, il quale ha confermato come "i principali profili di criticità in Italia continuano a provenire dalla possibile attivazione di elementi auto-radicalizzati." Dunque pare che gli aspiranti terroristi decidano di diventare tali quando sono già arrivati in europa o addirittura quando ci sono nati e cresciuti.

Quindi sempre a parere di chi scrive se da un lato è sacrosanta la richiesta di un'integrazione effettiva con la concessione della cittadinanza, dall'altra preliminare è però la vittoria del mondo sul terrorismo, pertanto occorre concentrarsi sulla prevenzione e impegnarsi nell'attività di indagine. Per ora il decreto anti-terrorismo del 2015 ha introdotto le misure necessarie per la repressione del fenomeno jihadista, e i risultati si vedono.