

## Italiani si nasce e si diventa (ieri, oggi e domani)

di Paolo Bonetti \*

1. Le preoccupazioni espresse da Enrico Grosso circa la legge n. 379/2000 sulla cittadinanza italiana meritano alcune precisazioni e suscitano ulteriori riflessioni.

L'art. 18 della legge n. 91/1992 consentì di riacquisire la cittadinanza italiana ai discendenti degli emigrati italiani. La legge 379 del 2000 tenta di rimediare alla disparità subita dai trentini, giuliani e dalmati residenti all'estero (soprattutto in Brasile e nei Balcani), ma - come risulta dall'originaria proposta di legge AC n. 4541 presentata dall'on. Smid del gruppo DS - mira soprattutto al gruppo italiano originario del Trentino e del bellunese (curiosamente Grosso non cita il Trentino tra i territori italiani ex-austro-ungarici annessi nel 1919).

Occorre ricordare che migliaia di trentini e bellunesi emigrarono nei due periodi compresi tra la fine dell'Ottocento e il luglio del 1914 e tra l'armistizio del 3 novembre 1918 e l'annessione all'Italia con il trattato di Saint Germain (10 settembre 1919). Erano spesso falegnami e boscaioli o muratori e mattonai e furono portati a lavorare come tali in gruppi di centinaia in villaggi isolati in zone boschive ed isolate in Brasile o in altri territori dell'Impero asburgico, tra cui la Croazia (non si tratta delle diverse decine di migliaia di italiani che da sempre vivono in Istria, a Zara e nelle altre zone della Dalmazia - i cui avi optarono per la cittadinanza italiana già tra il 1919 e il 1920 - e a Fiume - i cui abitanti acquisirono la cittadinanza italiana sulla base dell'accordo italo-jugoslavo di Nettuno del 20 luglio 1925 -, bensì di quelle piccole comunità italiane di origine trentina e bellunese che vivono isolate nella pianura della Slavonia e della Moslavina nelle zone di Plostine, Pakrac, Ciglenica, Lipik.), la Bosnia-Erzegovina (un migliaio di italiani di origine trentina vive tra Sarajevo, Stivor e Tuzla) e la Romania (intorno a Brasov che fino al 1918 era nella Transilvania ungherese tuttora vivono italiani di origine trentina, così come italiani di origine bellunese vivono a Petrosani e Judet Hunedoara). In alcuni casi si tratta di piccole isole linguistiche italiane.

Si voleva dunque provvedere alla particolare situazione di quei gruppi di italiani che prima del 16 luglio 1920, ed essendosi trovati nell'impossibilità oggettiva di esercitare il diritto di opzione previsto dal Trattato di Saint Germain, non poterono acquistare la cittadinanza italiana. Gli emigrati da quei territori rimanevano di fatto privi anche della cittadinanza di origine in base alla Patente Imperiale del 24 marzo 1832, capo IV, articolo 9, per cui si venivano a trovare nello stato di apolidi, incapaci di trasmettere *jure sanguinis* ai loro discendenti la cittadinanza originale.

Tra il 1919 e il 1920 non ebbero informazione in merito all'opzione da esercitare entro un anno dall'entrata in vigore del trattato di Saint Germain o ebbero grandi difficoltà materiali di accedere alle autorità consolari italiane in Brasile o non riuscirono ad effettuare i riscontri nei registri dello stato civile dei Comuni di nascita dalle difficoltà di comunicazione durante le guerre che hanno flagellato i Balcani o dalla mancanza di libertà e di informazione che contraddistinse le forme di Stato dei Paesi nati dalla dissoluzione della monarchia austro-ungarica rispettivamente tra le due guerre mondiali e dal 1945 al 1990 (in quest'ultimo caso, Austria esclusa). I gravi contrasti internazionali che coinvolsero i Balcani tra il 1919 e il 1920 (p. es. fino al 1924 la questione fiumana impedì normali rapporti tra Italia e Jugoslavia), il conflitto bellico che coinvolse la Croazia e la Bosnia dal 1992 ad oggi e le difficoltà pratiche di reperire certificazioni da Comuni che oggi si trovano in altri Stati o in Stati in cui magari vigeva lo stato di guerra, di fatto impedirono a questi "ex-austriaci" di lingua e cultura italiana e ai loro discendenti di presentare domanda (documentata) di riacquisto della cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 17 l. n. 91/1992 avendola perduta o non avendo reso l'opzione prevista dalla legge n. 123/1983 (termine che dal 1992 fu più volte prorogato al 31 dicembre 1997), perché in realtà non potevano riacquistare quella cittadinanza italiana che mai poterono acquisire nel 1919/1920, né potevano presentare domanda di concessione della cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 9, comma 1 l. n. 91/1992 dopo tre anni di residenza regolare in Italia, perché già nel 1992 i protagonisti diretti in grande maggioranza erano morti, i loro figli forse erano centenari e i loro nipoti troppo anziani per ottemperare a tre anni di residenza in Italia.

Ma per rimediare a tali difficoltà si sono voluti evitare due rischi, quello di introdurre un'ulteriore proroga del termine di riacquisto automatico, giustificato soltanto dalla necessità di favorire quelle particolari situazioni (poiché una proroga avrebbe invece avuto un'applicazione generalizzata e avrebbe potuto indurre richieste di ulteriori e generalizzate proroghe di tale termine), e quello di favorire un ricorso pretestuoso o numericamente eccessivo al procedimento di

concessione della cittadinanza italiana con D.P.R. ex art. 9, comma 1 lett. a), come esteso dall'art. 18 L. n. 91/1992.

Si è perciò deciso di abrogare l'art. 18 L. n. 91/1992. La perdurante vigenza di tale articolo avrebbe consentito - senza limiti di tempo - di far ottenere la concessione della cittadinanza italiana a persone già residenti nei territori austroungarici ed emigrate all'estero e ai loro discendenti in linea retta.

A ben osservare dunque la legge del 2000 limita molto l'efficacia di una norma generale già esistente e che forse se non fosse stata abrogata avrebbe provocato quelle conseguenze negative criticate da Grosso. Essa infatti da un lato pone un limite di tempo (se ne potrà beneficiare non per sempre, come prevedeva la legge del 1992, ma soltanto fino alla fine del 2005) e di beneficiari (ne possono usufruire non più coloro che semplicemente erano residenti nei territori ex austroungarici e poi se ne andarono - magari, come afferma Grosso perché in realtà erano ungheresi, boemi ecc. -, ma coloro che vi erano *nati* e ai loro discendenti). E dall'altro modifica la procedura: non più concessione con D.P.R., ma riconoscimento con dichiarazione di fronte all'ufficiale dello stato civile o al console. Ma ciò comporterà che si reperiscano i certificati di nascita degli avi rilasciati dai Comuni italiani (per il Trentino Alto - Adige, il Veneto, e il Friuli-Venezia Giulia) o dai Comuni che hanno fatto parte dell'Italia fino al 1947 o al 1975 e che oggi fanno parte della Slovenia o della Croazia.

2. Dunque - rispondendo al titolo dell'articolo di Grosso - dalla legge n. 379/2000 si ricava che tuttora "italiani si nasce e si diventa", perché essa riafferma che la nascita nel territorio italiano di un italiano (o di chi non lo è stato soltanto per difficoltà legate a eventi storici) e lo *ius sanguinis* sono criteri prioritari per l'acquisto della cittadinanza italiana. E' vero che sembra non esserci limite alla discendenza, ma vi è un nuovo limite temporale per richiedere tale riconoscimento della cittadinanza. Il numero complessivo dei beneficiari potrebbe dunque non superare qualche migliaio di persone.

Occorre ricordare che quel criterio è la conseguenza delle caratteristiche del movimento migratorio che in 120 anni ha indotto circa 30 milioni di persone a lasciare l'Italia. Dopo la Cina l'Italia è il Paese del mondo la cui popolazione è più emigrata nel mondo. Non bisogna mai dimenticarlo e non lo fa l'art. 35 Cost. allorché dichiara che la Repubblica tutela il lavoro italiano all'estero.

Rivolgendosi ai parlamentari di origine italiana riuniti per la prima volta a Montecitorio il 20 novembre 2000 l'allora presidente della Camera Violante ricordava che "in un secolo dal 1870 al 1970, 27 milioni di italiani si sono recati all'estero prendendo la via dell'emigrazione. Questa cifra corrisponde alla totalità della popolazione italiana del secolo scorso e a circa la metà di quella attuale. Oggi, 60 milioni di persone di origine italiana vivono al di fuori dell'Italia, dunque più di quanti non siano gli italiani che vivono in Italia. Milioni di famiglie italiane di tutte le regioni hanno conosciuto nella loro vita quotidiana l'esperienza dell'emigrazione".

E' questo il vero problema che ha davvero impedito finora di dare effettività all'elettorato attivo e passivo di costoro: sono tantissimi e sono ovunque, ma questo è un dato di fatto della storia dell'Italia e anche grazie alle rimesse di costoro e al loro lavoro essa ha potuto migliorare la sua condizione e la propria immagine all'estero.

Né si può continuare nel 2001 a riferirsi ai 3-4 milioni di cittadini italiani residenti all'estero (gli altri 60 milioni di oriundi italiani che malgrado le proroghe delle norme legislative che lo consentivano non hanno chiesto di diventare cittadini italiani forse non vogliono più diventare o ritornare ad essere cittadini italiani) con alcune argomentazioni che spesso ricorrono, ma che ben si confacevano alla realtà sociale di qualche decennio fa, quando la mobilità delle persone e delle informazioni era molto più lenta e difficile di quella attuale.

Davvero i cittadini italiani residenti all'estero non saprebbero nulla dell'Italia? Ma allora soltanto per costoro non vale la capillare diffusione (anche in Paesi poteri) della TV via satellite, dei giornali (a parte le decine di quotidiani italiani editi nel mondo i maggiori giornali italiani sono da tempo teletrasmessi ogni giorno in molte parti del globo) e anche di Internet?

Davvero costoro sono tutti anziani emigrati più di trent'anni fa o non ritornano da decenni in Italia? Chi sono allora i ricercatori e tecnici in California o i tecnici della City di Londra o gli imprenditori che oggi lavorano in Paesi europei dell'Est e i muratori siciliani che negli anni '90 hanno contribuito alla ricostruzione di Berlino o i funzionari italiani impiegati negli organismi europei a Bruxelles o a Strasburgo?

Ancora oggi capita di leggere qualche articolo di giornale in cui si afferma che costoro non dovrebbero votare perché non contribuiscono alle finanze pubbliche italiane. Curiosamente si dimentica che salvo che sia in vigore una

convenzione bilaterale che eviti le doppie imposizioni fiscali l'ICI è pagata ai comuni italiani dai tanti italiani all'estero che tuttora sono proprietari di case in Italia. In ogni caso l'argomento non può essere accolto dai costituzionalisti perché equivale a dire che bisogna sopprimere il suffragio universale di cui all'art. 48 Cost. e che dunque sarebbe meglio tornare al suffragio censitario e che bisogna abrogare la legge che nel 1975 ha consentito l'esercizio del diritto di voto ai diciottenni (salvo che già lavorino, s'intende...). E poi ciò che conta può essere soltanto il contributo finanziario o anche il contributo di lavoro (incluso il rientro produttivo in Italia di italiani emigrati e diventati imprenditori) e di diffusione nel mondo della cultura italiana?

La libertà di emigrazione protetta dall'art. 35 Cost. si deve dunque pagare col mancato o difficoltoso esercizio del diritto di voto? E la tutela del lavoro italiano all'estero di cui all'art. 35 Cost. non vale dunque per coloro che possono vivere soltanto grazie alla pensione italiana di vecchiaia dopo essere stati costretti a lasciar tutto per trovare dove vivere meglio altrove, malgrado esistesse già l'art. 4 Cost.? L'art. 38 Cost. - che la Corte costituzionale nel 1998 ha giustamente riconosciuto come esteso anche ai cittadini stranieri regolarmente residenti in Italia - non vale dunque per gli italiani all'estero?

3. Non può dunque costituire un problema il fatto che tanti all'estero abbiano la cittadinanza italiana, né la legge ordinaria sull'esercizio del voto dei cittadini italiani all'estero, che peraltro ancora non è stata approvata. Nessuno dubita che alla cittadinanza italiana sia intrinsecamente connaturato il diritto di voto e sarebbe incostituzionale impedirne o renderne difficoltoso l'esercizio.

Le critiche dunque non possono certo riguardare l'esercizio del diritto di voto: per evitare che morti e dispersi alterino il numero degli aventi diritto al voto, il che, come è noto, ha avuto indubbi riflessi sul quorum di validità dei referendum popolari abrogativi, occorre attendere il prossimo completamento dei riscontri telematici incrociati che sono in corso da un anno tra i dati dell'anagrafe consolare del Ministero degli Affari esteri (che al 31 ottobre 2000 registrava **3.930.499 cittadini italiani all'estero**) e quelli dell'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (A.I.R.E.) tenuta dal Ministero dell'Interno sulla base dei dati forniti dall'A.I.R.E. di ciascun Comune (che al 21 marzo 2001 registrava ancora soltanto 2.755.091 **cittadini italiani residenti all'estero**). Per il resto restano indispensabili la personalità e la segretezza del voto e ciò dovrebbe far propendere per l'espressione del voto *in loco* (p. es. nelle sedi consolari), mentre soltanto nei luoghi in cui ciò non sia agevole per gli elettori si dovrebbe optare per il voto per corrispondenza.

Certo soltanto l'Italia oggi prevede l'elezione diretta di un numero specifico di parlamentari riservato ai cittadini residenti all'estero, ma - al di là dei tentativi di strumentalizzazione da qualche partito - l'anomalia appare minore se si pensa che tra i Paesi democratici del mondo soltanto l'Italia ha un numero così elevato di emigrati e che costoro hanno richiesto una propria specifica rappresentanza parlamentare anche perché per troppi decenni i parlamentari eletti in Italia hanno dimenticato i loro diritti culturali (le scuole italiane all'estero, gli istituti italiani di cultura, le borse di studio nelle università italiane per gli studenti italiani residenti all'estero, la diffusione della stampa e della radiotelevisione italiana ecc.), i loro diritti previdenziali (gli accordi bilaterali in materia previdenziale sono pochi) ed economici (le doppie imposizioni) e il loro diritto di rientrare in Italia in condizioni lavorative ed alloggiative possibilmente non peggiori di quando la lasciarono per cercare altrove.

La vera anomalia sta nell'art. 2 della stessa legge cost. n. 1/2001 in cui per la prima volta l'efficacia di una revisione costituzionale è subordinata *sine die* al volere di darvi attuazione da parte del legislatore ordinario, che potrebbe non volervi adempiere, anche se dovrebbe esservi costituzionalmente tenuto con la modifica dell'art. 48 Cost. introdotta con la legge cost. n. 1/2000.

4. La legge n. 379/2000 porta alle ultime conseguenze il criterio dello *ius sanguinis* che da sempre connota la disciplina legislativa della cittadinanza italiana e che fu confermata dalla legge n. 91/1992, sicché criticarne le disposizioni che a tale criterio si richiamano significa in realtà sollevare un diverso problema che si può senz'altro condividere, ma che deve essere fino in fondo esplicitato.

Infatti già la legge n. 91/1992 perse l'occasione per una introdurre una modifica profonda della disciplina della cittadinanza italiana che da un lato non dimentichi il suo passato e presente di Paese di emigrazione e dall'altro consideri che - anche per ineluttabili ragioni connesse al prossimo rapido declino demografico italiano - il presente e futuro del nostro Paese sarà quello dell'immigrazione straniera (già dal 1974 statisticamente il movimento migratorio si invertì).

Se davvero si vuole evitare di aumentare per legge il numero dei cittadini italiani allora si preveda da un lato un

aumento dei casi di perdita automatica della cittadinanza italiana per quei cittadini italiani residenti all'estero che abbiano anche un'altra cittadinanza e che da molti anni non abbiano più legami con l'Italia (p. es. in caso di mancato rientro in Italia dopo un numero elevato di anni per chi non ne sia impedito dalla vecchiaia o dalle condizioni di salute: il più lungo termine di oblio previsto nell'ordinamento è quello di 20 anni per la prescrizione per i più gravi reati e per l'usucapione dei beni immobili e dei diritti reali immobiliari) e dall'altro un elevamento dei termini richiesti per l'acquisto della cittadinanza per matrimonio.

Per completare la riforma della disciplina dell'immigrazione introdotta con la L. n. 40/1998 e il processo di integrazione degli stranieri regolarmente residenti in Italia e per meglio uniformare la legislazione italiana in materia di cittadinanza alla Convenzione europea sulla cittadinanza elaborata dal Consiglio d'Europa, aperta alla firma a Strasburgo il 6 novembre 1997, occorre una nuova legge che persegua gli obiettivi insiti nelle disposizioni della predetta Convenzione, di cui contestualmente occorre autorizzazione la ratifica e l'esecuzione nell'ordinamento interno, e preveda numerose innovazioni anche per collegare gli istituti della legislazione sulla cittadinanza italiana alla nuova disciplina legislativa dell'immigrazione e della condizione dello straniero.

Occorre prevedere una semplificazione ed accelerazione delle procedure che renda effettivi i casi di naturalizzazione e di doppia cittadinanza già consentiti dalla n. 91/1992.

Occorre poi aumentare i casi di naturalizzazione degli stranieri nati in Italia o quivi lungo residenti (pur escludendo, secondo gli orientamenti consolidati della giurisprudenza costituzionale, ogni acquisto automatico della cittadinanza da parte dello straniero che non lo desidera) così integrando il tradizionale criterio dello *ius sanguinis*, tipico della legislazione italiana. A tal fine si potrebbero introdurre nuovi criteri per l'acquisto della cittadinanza italiana o precisare quelli esistenti, formulati con espliciti ed evidenti riferimenti costituzionali: a) aver soddisfatto in Italia all'obbligo di frequentare i corsi dell'istruzione inferiore obbligatoria per almeno otto anni (cfr. art. 34, comma 1 Cost.) e di superare i relativi esami di Stato (art. 33, comma 5 Cost.); b) l'essere genitore naturale straniero che in Italia adempie il dovere costituzionale (cfr. art. 30 Cost.) di istruire, educare e mantenere il proprio figlio cittadino italiano; c) aver adempiuto in Italia per un certo numero di anni (almeno la durata di una legislatura) alcuni importanti doveri costituzionali che gravano anzitutto sui cittadini italiani, cioè il dovere tributario (cfr. art. 53 Cost.: rispetto degli obblighi fiscali e contributivi) e il diritto-dovere di svolgere un lavoro, che è fondamento della Repubblica (cfr. artt. 1, 4 e 35 Cost.: svolgimento di un'occupazione lavorativa non occasionale o titolarità di una pensione italiana).

Il legislatore deve certo adeguare la legge sulla cittadinanza alle necessità di un'integrazione lungimirante dell'immigrazione straniera in l'Italia, ma senza dimenticare che non si possono cancellare né dalla storia, né dalla geografia, né dal diritto le persone che sono collegate all'esperienza secolare di emigrazione massiccia all'estero che fa parte dell'identità del popolo di questo Paese che oggi accoglie immigrati stranieri e che mira a rafforzare la cittadinanza europea.

r.c. nella facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Milano Bicocca **pabonett@tin.it** oppure **paolo.bonetti@unimib.it**