



Il punto

ABITARE IL PRESENTE DELLA CITTADINANZA

Un riconoscimento indispensabile, una riforma urgente

Francesco Ferri

Il dato di fondo è noto: la legge che definisce i criteri per il riconoscimento della cittadinanza italiana è vecchia, iniqua, escludente.

Dal 1992 — anno di approvazione dell'attuale legge — l'Italia è radicalmente cambiata. Nel 1992 risiedevano in Italia 589.000 persone di origine straniera. Oggi, invece, sono 5 milioni e 382 mila. La legge fotografa un'Italia chiusa e omogenea che non esiste più, che, probabilmente, non è mai esistita.

La possibile riforma della legge sulla cittadinanza si è ciclicamente riaffacciata, negli ultimi dieci anni, nel dibattito pubblico istituzionale, senza che l'iter giungesse a conclusione. Per chi nasce, cresce o vive stabilmente in Italia ed è figlio di genitori non italiani, il riconoscimento della cittadinanza italiana è una corsa a ostacoli escludente, selettiva, classista.

Perché nei 29 anni che ci separano dal giorno dell'approvazione della legge attuale sulla cittadinanza la normativa non è stata modificata? Ci sono due risposte plausibili. La prima ha a che fare con lo scenario politico e l'indirizzo dei governi che si sono susseguiti. Nonostante le differenze politiche — anche macroscopiche — dal punto di vista delle *politiche della cittadinanza* è molto difficile cogliere differenze strutturali di approccio. Alcuni Governi hanno ulteriormente peggiorato la disciplina normativa e altri, viceversa, hanno provato, con specifici interventi parziali, ad aumentare le tutele. In ogni caso, la Legge n. 91 del 1992 è ancora lì. Ragioni di ordine ideologico, politico, culturale, elettorale hanno contribuito alla sostanziale immobilità istituzionale.

È possibile leggere il mancato intervento del legislatore anche da una prospettiva differente.

Questa seconda traccia, generalmente poco battuta, ha a che fare con le posizioni politiche e culturali espresse dall'insieme delle donne, degli uomini e delle organizzazioni che si mobilitano per la riforma della cittadinanza. È plausibile che nell'ordine del discorso pubblico in tema di cittadinanza ci siano alcuni blocchi analitici e discorsivi che, nei fatti, determinano la non puntuale messa a fuoco del tema e che hanno involontariamente contribuito a far retrocedere l'argomento *cittadinanza* nella lista delle priorità politiche? Vale la pena porsi la domanda. Non per autocolpevolizzarsi: al contrario, per aumentare l'efficacia delle imprescindibili mobilitazioni, energie e passioni dedicate al tema della cittadinanza. Tra Parlamento e società civile non c'è, con tutta evidenza, alcuna corresponsabilità: la mancata approvazione della riforma della cittadinanza è direttamente imputabile a chi ha amministrato e amministra il potere legislativo.

Può essere utile, in ogni caso, riflettere sulle parole e gli immaginari che evochiamo quando parliamo di cittadinanza e quando ci mobilitiamo per la sua riforma, analizzare alcuni degli aspetti salienti del discorso pubblico sulla cittadinanza che si sta affermando in questa precisa fase politica e interrogarsi sulle potenzialità e sugli eventuali limiti. L'azione del legislatore, infatti, è direttamente influenzata dalla percezione diffusa del tema, che ciascuno degli attori che si occupano di questo argomento — reti, associazioni, ONG, gruppi informali, ecc... — contribuisce con le proprie parole, discorsi, proposte e iniziative a determinare la forma e le caratteristiche del discorso pubblico sulla cittadinanza.

Attraversiamo un momento cruciale. In sede di Commissione Affari Costituzionali della Camera, infatti, sono depositate tre differenti proposte di

L'autore

Francesco Ferri è Programme Developer Migration per ActionAid Italia. È nato a Taranto e vive e lavora a Roma. Si occupa di politiche migratorie e strategie di contrasto alle violazioni dei diritti.

riforma. L'iter di analisi di queste proposte procede a rilento. Anche prima dell'emergenza sanitaria, infatti, l'impegno del Governo su questo tema è stato piuttosto ambivalente, contraddittorio, altalenante. Una mobilitazione diffusa e costante della società civile può essere decisiva e può indurre la maggioranza a portare effettivamente a compimento l'iter di riforma. È indispensabile che nell'ambito di questa legislatura una nuova legge sulla cittadinanza sia approvata. Non è sufficiente una *legge qualsiasi*: è necessaria una riforma strutturale e organica che segni una netta discontinuità rispetto ai criteri attuali. Le parole, i discorsi e gli immaginari evocati dalla società civile — soprattutto quando sostenuti da mobilitazioni diffuse — contribuiscono a dare forma all'azione del legislatore. Da questa prospettiva può essere molto utile analizzare quali caratteristiche ha l'attuale *discorso pubblico sulla cittadinanza* e valutarne la portata politica.

«Cittadinanza» è una parola ambivalente

«Bisogna ascoltare i cittadini», «La cittadinanza si mobilita», «Tutta la cittadinanza è invitata!»: nel nostro linguaggio comune, la parola «cittadinanza» è utilizzata in termini estremamente positivi. Più in generale, la nozione di cittadinanza ha un'ottima reputazione. Questa fama corrisponde alla realtà dei fatti?

Se si appartiene alla cerchia di chi è cittadino del Paese in cui vive, è molto probabile che la rilevanza e l'ambivalenza del termine «cittadinanza» non siano colti e che, tutto sommato, la parola restituisca sensazioni positive, ancor più marcate se la propria cittadinanza fa parte della ristrettissima lista di *cittadinanze d'élite*. Chi è cittadino italiano, infatti, ha la possibilità di viaggiare senza particolari limitazioni in giro per il mondo, ha la possibilità di risiedere in

tantissimi contesti globali e, più in generale, gode dei vantaggi connessi al possesso di una cittadinanza da «Nord del mondo». È molto probabile che l'immaginario consolidato della cittadinanza, per chi possiede uno status d'élite, sia positivo e che la parola evochi buoni sentimenti.

Immaginando di osservare dall'alto e da fuori una società — come quella italiana — profondamente segnata dall'ambivalenza del termine, la prospettiva cambia radicalmente. La linea della cittadinanza, infatti, è un potente confine invisibile. Separa, gerarchizza, frantuma l'insieme degli abitanti di un territorio. Immaginiamo che, per un attimo, questo confine invisibile si materializzi e diventi visibile. Diverrebbero osservabili, fianco a fianco, donne e uomini, bambini e bambine, che condividono luoghi di lavoro, spazi di socialità, percorsi scolastici e formativi costantemente separati dalla linea della cittadinanza.

Da questa prospettiva, la dimensione della cittadinanza cambia profondamente. Più che un *bene comune*, ha la forma di un potente dispositivo che divide l'insieme delle persone che vivono in un territorio, che classifica e distribuisce in maniera diseguale opportunità, diritti, ricchezza. Dal punto di vista di chi — come chi scrive — è cittadino italiano unicamente in ragione della nazionalità dei propri genitori — e, quindi, senza che abbia fatto nulla per conquistare lo status d'élite che gli è stato attribuito alla nascita — problematizzare la nozione di cittadinanza e cogliere la sua strutturale natura ambivalente sono utili esercizi per mettere in discussione il proprio privilegio. Anche dal punto di vista della qualità del discorso pubblico sulla cittadinanza che è promosso dalle organizzazioni che si mobilitano per la sua riforma, è indispensabile



sviluppare la capacità di far comprendere, su larga scala, il carattere contraddittorio e strutturalmente escludente della cittadinanza. La sua significativa trasformazione è, alla luce della natura strutturalmente ambivalente dell'istituto, un'urgenza non più rinviabile.

Le implicazioni materiali della «questione cittadinanza»

Dove è collocata la «questione cittadinanza»? Agisce contemporaneamente a due livelli tra loro molto distanti. La definizione dei criteri e delle procedure per il riconoscimento della cittadinanza ha a che fare con i caratteri salienti di uno Stato. Si colloca, quindi, molto in alto, all'interno del dibattito sugli elementi fondamentali di una comunità politica e sulle modalità di attribuzione del diritto di farvi parte. Questa dimensione formale e astratta della cittadinanza è spesso la più inflazionata e valorizzata, e ha molta visibilità nell'ordine del discorso pubblico sulla cittadinanza. Questa circostanza configura un rischio: che la «questione cittadinanza» sia percepita come un problema essenzialmente di forma, di principio, potenzialmente rilevante ma tutt'altro che urgente.

Viceversa, è politicamente urgente dare visibilità, spazio e risonanza alla dimensione materiale e concreta della cittadinanza. L'esclusione dallo status determina, infatti, condizioni di vita altamente differenziate rispetto alla cerchia dei cittadini. Con riferimento all'ordinamento italiano, chi è escluso dalla cittadinanza ha, ad esempio, molto spesso una posizione differente all'interno del mercato del lavoro. Per chi ha uno status da *non comunitario*, l'assenza di cittadinanza determina, nei fatti, la sostanziale e generalizzata esclusione dal pubblico impiego.

Anche dal punto di vista dell'accesso al mercato del lavoro privato, il mancato riconoscimento della cittadinanza determina un pregiudizio estremamente concreto. Chi è costantemente vincolato alla necessità di rinnovare, pena l'espulsione, il permesso di soggiorno — strettamente connesso alla disponibilità di un lavoro — è spesso costretto ad accettare qualifiche, condizioni retributive e contrattuali peggiori di chi ha lo status di cittadino. I *non cittadini* sono collocati, all'interno dell'informale gerarchia del mercato del lavoro, in posizione differenziata e subalterna. Nella biografia di tantissime persone nate, cresciute e stabilmente residenti in Italia ma non formalmente cittadini, la necessità di accettare un lavoro differente da quello a cui si aspira o per cui si è formati è estremamente ricorrente. È opportuno fare in modo che nell'ordine del discorso pubblico in tema di cittadinanza si dia adeguato risalto alla dimensione materiale del tema. Questa circostanza può contribuire a restituire l'urgenza di una riforma strutturale. È in gioco la qualità della vita di chi è ingiustamente escluso dall'acquisizione dello status e non è più tollerabile che si tergiversi.

Lo «ius culturae» è una tentazione da rifiutare

«Ius culturae» è la prospettiva secondo la quale il riconoscimento della cittadinanza deve essere vincolato alla frequenza di un ciclo scolastico. Ci sono molte possibili formulazioni concrete di questo legame tra cittadinanza e istruzione. Il riconoscimento della cittadinanza può, ad esempio, essere subordinato al *buon esito* del percorso di formazione oppure può essere semplicemente connesso alla frequenza di un certo numero di anni scolastici.

È una prospettiva che ha avuto, negli ultimi due anni, molta fortuna. Il numero di esponenti politici, rappresentanti istituzionali e anche organizzazioni

della società civile che promuove il modello dello «ius culturae» è in ascesa. È una locuzione considerata, implicitamente o esplicitamente, meno divisiva rispetto allo «ius soli». Qual è, però, il pericoloso *non detto* dello «ius culturae»? L'introduzione, nel nostro ordinamento, di una previsione di questa tipologia configurerebbe due modalità diverse e parallele di acquisizione della cittadinanza italiana. Chi è figlio di genitori italiani, sarebbe, come allo stato attuale, immediatamente italiano fin dalla nascita. Chi è figlio di genitori non italiani non acquisirebbe alla nascita la cittadinanza italiana ma dovrebbe compiere un percorso formativo per *meritare* il riconoscimento dello status. A prescindere dalle specifiche caratteristiche di questo percorso — più o meno oneroso a secondo dei criteri che possono essere previsti — l'idea che i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze, in ragione della provenienza geografica dei genitori, siano sottoposti a procedure diversificate, con alcuni che devono far qualcosa per *meritarsi* la cittadinanza, riafferma l'idea della differenza, della gerarchia.

Anche «ius soli» è, probabilmente, una locuzione da archiviare. Non tanto — o non solo — per la valanga d'odio che spesso lo accompagna. Esso indica che chi è figlio di genitori stranieri acquisisce la cittadinanza del luogo in cui nasce. È indubbiamente utile che questa previsione sia promossa dalla società civile e prevista nella nuova legge. Lo «ius soli», però, non è una proposta che sintetizza e riassume tutti

i termini della questione. Anche lo «ius soli» può avere molteplici forme, più o meno inclusive. In molti ordinamenti, ad esempio, è richiesto che i genitori abbiano specifici requisiti inerenti alla durata di residenza legale o alla tipologia di permesso di soggiorno posseduto.

Se il riconoscimento della cittadinanza per chi nasce in Italia è indubbiamente indispensabile, è altrettanto importante che siano previsti percorsi equi e accessibili per l'acquisizione per chi, pur non essendoci nato, cresce in Italia, e per gli adulti che vivono stabilmente in Italia, nell'ambito di procedure molto più rapide e meno arbitrarie di quelle attuali. In chiusura, una complessiva riforma della cittadinanza è, da molte prospettive diverse, non più rinviabile. È urgente che siano modificati, in profondità, i criteri fondativi di questo istituto. Non è soltanto una questione che riguarda chi, in maniera riduttiva e fuorviante, è classificato come *seconda generazione*. È un affare di tutte e tutti, anche di chi è già cittadino e cittadina. Ogni scelta sui modi di acquisizione della cittadinanza è una scelta immediatamente politica e riguarda la società nel suo complesso. La configurazione di un ordine del discorso pubblico sulla cittadinanza libero da alcune delle tendenze problematiche che attualmente lo caratterizzano può, sospinto da mobilitazioni diffuse e coraggiose, far sì che la riforma complessiva della cittadinanza sia un obiettivo effettivamente raggiungibile.