

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
Resoconto della I Commissione permanente
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

Mercoledì 16 dicembre 2009

Norme in materia di cittadinanza.

Testo unificato C. 103 Angeli, C. 104 Angeli, C. 457 Bressa, C. 566 De Corato, C. 718 Fedi, C. 995 Ricardo Antonio Merlo, C. 1048 Santelli, C. 1592 Cota, C. 2006 Paroli, C. 2035 Sbai, C. 2431 Di Biagio, C. 2670 Sarubbi, C. 2684 Mantini, C. 2904 Sbai e C. 2910 Garagnani.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato da ultimo, nella seduta dell'11 dicembre 2009.

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che sono stati presentati emendamenti ed articoli aggiuntivi (*vedi allegato 2*) al testo unificato adottato dalla Commissione come testo base per il seguito dell'esame.

Gianclaudio BRESSA (PD) sottolinea che quello in esame è uno dei provvedimenti più importanti della legislatura. La materia permette di far emergere la posizione di ciascuna forza politica in ordine ai diritti fondamentali delle persone. Un Parlamento normale porrebbe mano ad una riforma della legge sulla cittadinanza per risolvere i problemi che si presentano. Di regola, il diritto nasce per reagire al fatto. La maggioranza, con il testo unificato presentato dalla relatrice, procede invece al contrario: si serve del diritto per nascondere i fatti. Anziché prendere atto della realtà, della trasformazione della società, dei nuovi scenari nazionali e internazionali caratterizzati da potenti flussi migratori, la maggioranza concepisce un provvedimento regressivo, che segna addirittura un passo indietro rispetto alla legislazione attuale.

Fa presente che il concetto di cittadinanza si intreccia strettamente con le nozioni di uguaglianza, diritti fondamentali, forma di Stato, democrazia: in una parola, con i principi fondamentali della vita associata. Tutto questo si rinviene nella questione del rapporto tra cittadino e non cittadino, tanto più oggi, quando si assiste ad una migrazione di massa motivata dalla disuguaglianza nell'accesso alle risorse e alle opportunità. La Costituzione non risponde ad un problema come questo. Non può rispondervi perché quando fu concepita i problemi all'attenzione del mondo erano altri. La Costituzione, su questa materia, si limita a stabilire, all'articolo 35, che la Repubblica riconosce la libertà di emigrazione e tutela il lavoro italiano all'estero; prevede poi, all'articolo 10, il diritto di asilo dello straniero, ma solo per ragioni politiche, non per ragioni economiche.

Rileva che però il mondo nel frattempo è completamente cambiato. Una riforma della legislazione in materia di cittadinanza che voglia adeguarsi alla realtà dei tempi dovrebbe assumere come punti di riferimento il diritto internazionale e la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di differenze tra il cittadino e lo straniero. La Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 120 del 1967, ha stabilito chiaramente che non ci può essere distinzione, sotto il profilo dei diritti fondamentali, tra il cittadino e lo straniero. È del resto evidente se solo si consideri che la nozione di cittadinanza è nata, alla fine del Settecento, proprio per eliminare le differenze legate alla differenziazione della popolazione in ceti e caste. La cittadinanza, in altre parole, è funzionale all'uguaglianza, è fattore di uguaglianza. La giurisprudenza costituzionale ha per questo stabilito il divieto discriminare in modo irragionevole tra il cittadino e lo straniero. Il testo unificato elaborato dalla relatrice si muove invece nella direzione opposta: basti pensare che inasprisce le norme vigenti per l'acquisto della cittadinanza da parte dello straniero nato in Italia stabilendo come condizione

aggiuntiva la frequentazione con profitto delle scuole riconosciute dallo Stato italiano: a suo avviso si tratta di una norma che non può superare il vaglio della Corte costituzionale. Nella stessa direzione del tendenziale abbattimento delle differenze tra il cittadino e lo straniero si è evoluto il diritto internazionale, il quale non ammette oggi distinzioni motivate su basi naturalistiche o di fatto. Il testo base si pone quindi in contrasto anche con il diritto internazionale. Da parte della maggioranza, ed in particolare del deputato Bianconi, si è cercato di rinvenire un fondamento alto e costituzionale a questa linea di chiusura, ma questo ragionamento non regge ad una valutazione approfondita sotto il profilo della ragionevolezza, oltre ad essere contraria a convenzioni internazionali cui l'Italia aderisce.

Osserva che il testo base ha di fatto un vizio insanabile: nasce per permettere alle diverse componenti della maggioranza di affermare che su un tema come questo, che suscita fortissime divisioni all'interno della stessa maggioranza, questa comunque resta unita. Il prezzo di questo atto di propaganda è però un compromesso di livello molto basso. A suo avviso, se non c'è accordo per una riforma all'altezza dei tempi, sarebbe più dignitoso segnare il passo, evitando almeno di porre mano ad una riforma che peggiori l'attuale quadro normativo. Per queste ragioni dichiara l'assoluta contrarietà della sua parte politica al testo base e preannuncia la presentazione all'Assemblea di un testo alternativo unitamente ad una relazione di minoranza.

Benedetto Fabio GRANATA (PdL) auspica che nel prosieguo dell'*iter* parlamentare possano essere apportate al testo unificato alcune modifiche importanti. Nel ricordare alcuni profili polemici che hanno riguardato anche la presentazione della proposta di legge C. 2670, che ha presentato insieme al collega Sarubbi, ritiene positivo il livello di discussione con cui si sta affrontando il tema della cittadinanza nell'ambito dei lavori della Commissione.

Ritiene, infatti, positivo l'approfondimento politico e giuridico della questione finora effettuato, caratterizzato dall'assenza di preconcetti e da una impostazione del dibattito incentrata sulla dimensione politica che è propria del tema della cittadinanza, estrapolandolo dalle questioni connesse ai profili della sicurezza. Ringrazia quindi la Commissione per il lavoro finora svolto e considera importante che il Parlamento sia impegnato in questi mesi ad esaminare una questione di rilievo, quale è quella affrontata dalle proposte di legge in esame.

Fa presente di aver ritenuto opportuno presentare una proposta di legge con il collega Sarubbi, del gruppo del Partito democratico, sulla base della volontà di affrontare con un approccio *bipartisan* un tema che per sua natura sfugge alle categorie della politica ed alla tradizionale dicotomia tra destra e sinistra, che è nata quando questo tema ancora non era posto nell'agenda politica dei Governi e dei Parlamenti. Ritiene, al contempo, legittima la posizione di quelle forze politiche che ritengono opportuno assumere un atteggiamento di difesa del territorio, rientrando nelle prerogative di ciascun partito definire la propria posizione politica. Deve peraltro rilevare come il testo unificato adottato dalla Commissione sia da considerare preoccupante per alcuni versi, con particolare riguardo al fatto che esso sembra inasprire i meccanismi di integrazione. Si chiede, quindi, se il legislatore intenda garantire con forza una reale politica di integrazione ovvero dare l'idea che una politica volta alla tutela della sicurezza metta in secondo piano quella per l'integrazione.

Evidenzia come nelle proposte di legge presentate vi sia uniformità nella volontà di superare la logica concessoria della legge n. 91 del 1992. Rileva, quindi, che non vi è una volontà preconcepita di fossilizzarsi sul termine temporale necessario affinché possa essere acquisita la cittadinanza: in proposito, la sua proposta è quella di prevedere il termine di cinque anni, ritenendola una proposta di buon senso.

Ritiene, in ogni modo, che la questione importante sia quella di consentire che i passaggi che prevedono l'esame della conoscenza della lingua italiana, della storia e della cultura nazionale ed il giuramento sulla Costituzione avvengano in tempi congrui affinché chi sia realmente intenzionato possa divenire cittadino italiano entro il termine effettivo di dieci anni. Ricorda come nella prassi tale termine - attualmente previsto dalla legge n. 91 del 1992 - divenga di fatto molto più ampio, al punto che alcune persone, nonostante siano pienamente integrate nel territorio, decidono di desistere

per motivi burocratici.

Sottolinea quindi la necessità di individuare un percorso che consenta di rendere il dato qualitativo coerente con la previsione di termini congrui.

Rileva come la proposta di legge C. 2670, da lui sottoscritta, abbia un'impostazione laica, diversamente da quanto previsto da alcune proposte presentate da altri gruppi che richiamano aspetti quale l'insegnamento della religione islamica che non appaiono condivisibili, in quanto volti a porre in essere meccanismi opposti alle finalità che si vogliono raggiungere. Ricorda che la visione della politica di cittadinanza si lega all'idea di *polis* intesa come partecipazione attiva ad un perimetro pubblico e non a valori religiosi.

Si sofferma, quindi, su quanto da lui proposto per fare in modo che chi nasca in Italia da genitori entrambi residenti ed abbia completato il ciclo di istruzione obbligatorio divenga cittadino italiano, previa richiesta dei genitori e ferma restando la possibilità di optare per la sua cittadinanza di sangue una volta compiuta la maggiore età. Rileva che, in questo caso, non vi è la volontà di fare promozione per l'acquisto della cittadinanza italiana o di consentirne l'acquisizione nel caso di nascite ai centri di Lampedusa, come è stato affermato da qualcuno nel corso dei dibattiti politici, quanto piuttosto di coinvolgere coloro che partecipano attivamente alla vita del Paese, concorrendo oltretutto alla formazione del PIL nazionale, facendoli sentire parte integrante di una nazione. Si tratta di accedere ad una visione che presuppone un forte legame tra integrazione e sicurezza, essendo chiaramente più facile chiudersi per coloro che non si sentono coinvolti dal Paese in cui vivono.

Preannuncia, quindi, di aver presentato una serie di emendamenti che recano un'articolazione graduale delle tematiche testè rappresentate, auspicando che possano essere oggetto di dibattito e di recepimento in uno spirito positivo e di sintesi alta delle questioni che attengono ad un tema di fondamentale rilievo.

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che risultano iscritti ad intervenire sul complesso degli emendamenti ancora numerosi deputati. Rileva, peraltro, che a alle 15.30 è prevista la ripresa dei lavori dell'Assemblea.

Pierluigi MANTINI (UdC), rilevato come il deputato Granata abbia svolto riflessioni nelle quali il suo gruppo in parte si riconosce, sottolinea come un tema delicato e complesso qual è quello della cittadinanza richieda, nel contesto dell'attuale società, multiethnica e in continua trasformazione, un approccio culturale adeguato: si tratta di un fenomeno che sfugge alle categorie tradizionali e che esige di essere studiato da un'ottica multidisciplinare, non solo dal punto di vista demografico o sociologico. Occorre senza dubbio una riforma della legge sulla cittadinanza. Serve una legge moderna che, da una parte, introduca accanto al principio dello *ius sanguinis* una qualche forma di *ius soli* temperato e, dall'altra parte, riduca il tempo di permanenza sul territorio nazionale al termine del quale lo straniero può chiedere la cittadinanza: altri Paesi europei l'hanno già fatto; l'Italia, invece, con la riforma del 1992 ha aumentato questo tempo da cinque a dieci anni. Gli emendamenti presentati dal suo gruppo tendono a modificare il testo base nei due sensi testè indicati. Per quanto riguarda il tempo di permanenza, gli emendamenti propongono di fissare il termine a sei anni, ferma restando la necessità di stabilire ulteriori requisiti, oltre alla permanenza, intesi come parametri di verifica dell'integrazione: dei parametri proposti dal testo base, alcuni possono essere in linea di principio condivisibili; altri sono invece discutibili o incerti, basti pensare al requisito del rispetto degli obblighi fiscali, che può risultare eccessivamente severo. Il giuramento, inoltre, dovrebbe, ad avviso del suo gruppo, contenere anche un esplicito impegno al rispetto della libertà delle donne, atteso che la disegualianza tra i sessi è forse la più importante e delicata preoccupazione legata all'integrazione. Per quanto riguarda invece lo *ius soli* temperato, il suo gruppo propone di riconoscere la cittadinanza a coloro che nascono sul territorio della Repubblica da genitori entrambi residenti in Italia da un congruo numero di anni; è peraltro disponibile ad accogliere anche altre forme di temperamento, per esempio la frequentazione di un

ciclo di istruzione in Italia. Per quanto riguarda invece il minore entrato in Italia in tenera età, il suo gruppo valuta con favore la soluzione proposta dall'emendamento Vassallo 1.5.

Ciò premesso, rileva che il testo predisposto dalla relatrice, per un comprensibile condizionamento politico, non affronta affatto le due questioni da lui segnalate ed anzi aggrava l'attuale quadro normativo.

Manuela DAL LAGO (LNP) considerato che a breve è prevista la ripresa dei lavori dell'Assemblea, ritiene necessario rinviare il proprio intervento ad altra seduta, non potendo comprimerlo in pochi minuti.

Raffaele VOLPI (LNP) propone di proseguire l'esame del testo unificato in titolo al termine della seduta odierna dell'Assemblea.

David FAVIA (IdV) e Pierluigi MANTINI (UdC) fanno presente che, al termine della seduta odierna dell'Assemblea, hanno concomitanti impegni istituzionali e non potranno essere presenti.

Sesa AMICI (PD) comprende l'esigenza dei colleghi di poter disporre di tempo adeguato per svolgere i propri interventi e ritiene pertanto opportuno proseguire l'esame al termine della seduta odierna dell'Assemblea e nella mattina di domani.

Donato BRUNO, *presidente*, alla luce di quanto testé emerso, ritiene opportuno prevedere una nuova seduta della Commissione per l'esame del testo unificato in titolo nella mattina di domani, prima della ripresa della discussione in Assemblea sui documenti di bilancio, considerato che dovrebbero esservi tempi congrui per i lavori della Commissione. Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.30.