

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

Giovedì 8 gennaio 2009

**Norme in materia di cittadinanza.**

**C. 103 Angeli, C. 104 Angeli, C. 457 Bressa, C. 566 De Corato, C. 718 Fedi, C. 995 Ricardo Antonio Merlo, C. 1048 Santelli e C. 1592 Cota.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 18 dicembre 2008.

Il sottosegretario Nitto Francesco PALMA consegna agli atti della Commissione una nota (*vedi allegato 1*) recante i dati informativi richiesti nella precedente seduta dal deputato Zaccaria. Al riguardo, rileva che, in sintesi, per il riconoscimento della cittadinanza a seguito di matrimonio il termine legislativo di due anni, considerato perentorio dalla giurisprudenza consolidata, è sostanzialmente rispettato, salvo nei casi di sospensione *ope legis* del procedimento; per il riconoscimento della cittadinanza per residenza, invece, il termine legislativo di due anni è considerato dalla giurisprudenza non perentorio e occorrono mediamente tre anni per l'espletamento delle pratiche.

Donato BRUNO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Martedì 13 gennaio 2009

**Norme in materia di cittadinanza.**

**C. 103 Angeli, C. 104 Angeli, C. 457 Bressa, C. 566 De Corato, C. 718 Fedi, C. 995 Ricardo Antonio Merlo, C. 1048 Santelli e C. 1592 Cota.**

*(Rinvio del seguito dell'esame).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta dell'8 gennaio 2009.

Jole SANTELLI, *presidente*, considerata l'assenza della relatrice, impossibilitata a prendere parte alla seduta odierna, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13.25.**

Giovedì 15 gennaio 2009

**Norme in materia di cittadinanza.**

**C. 103 Angeli, C. 104 Angeli, C. 457 Bressa, C. 566 De Corato, C. 718 Fedi, C. 995 Ricardo**

**Antonio Merlo, C. 1048 Santelli e C. 1592 Cota.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato da ultimo, nella seduta del 13 gennaio 2009.

Donato BRUNO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Mercoledì 21 gennaio 2009**

**Norme in materia di cittadinanza.**

**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 e C. 2006 Paroli.**

*(Seguito dell'esame e rinvio - Abbinamento della proposta di legge C. 2006).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato da ultimo, nella seduta del 15 gennaio 2009.

Donato BRUNO, *presidente*, comunica che è stata assegnata alla Commissione la proposta di legge C. 2006 Paroli, recante «Norme in materia di cittadinanza». Poiché la suddetta proposta di legge verte sulla stessa materia oggetto delle proposte in titolo, ne è stato disposto l'abbinamento ad esse, ai sensi dell'articolo 77, comma 1, del regolamento. In una successiva seduta la relatrice, deputata Bertolini, integrerà la sua relazione.

Quindi, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Giovedì 29 gennaio 2009**

**Norme in materia di cittadinanza.**

**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 e C. 2006 Paroli.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato da ultimo, nella seduta del 27 gennaio 2009.

Donato BRUNO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Giovedì 5 febbraio 2009**

**Norme in materia di cittadinanza.**

**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 e C. 2035 Sbai.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato da ultimo nella seduta del 29 gennaio 2009.

Donato BRUNO, *presidente*, comunica che è stata assegnata alla I Commissione la proposta di legge n. 2035 del deputato SBAI, recante «Modifiche all'articolo 12 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di revoca della cittadinanza». Poiché la suddetta proposta di legge verte sulla stessa materia delle proposte di legge già all'ordine del giorno, avverte che ne è stato disposto l'abbinamento, ai sensi dell'articolo 77, comma 1, del regolamento.

Roberto ZACCARIA (PD) si sofferma preliminarmente sulla relazione illustrata dalla relatrice Bertolini nella seduta dello scorso 16 dicembre, in ordine alla quale ribadisce le proprie perplessità dovute alla mancanza di approfondimenti sulle principali questioni problematiche, essendosi risolta in una loro mera elencazione, senza l'indicazione delle linee fondamentali che dovrebbero guidare il processo di riforma.

La relatrice in primo luogo ha invitato la Commissione a non farsi condizionare dalle discussioni in corso presso l'opinione pubblica. Al contempo ha invitato a riflettere su quello che considera un nodo centrale del dibattito sulla materia, vale a dire se la cittadinanza debba considerarsi il momento conclusivo dell'integrazione dello straniero, che pare l'interpretazione preferita della relatrice, ovvero se essa debba rappresentare lo strumento per agevolare l'integrazione nella nuova società.

La concessione della cittadinanza produce in capo allo straniero che la acquista importanti e significativi diritti civili e politici: c'è una consolidata giurisprudenza costituzionale in materia, sulla quale si sofferma.

Il punto di partenza per ogni approfondimento sul tema in questione è a proprio avviso rappresentato dai tempi necessari per la conclusione delle procedure amministrative finalizzate al rilascio della cittadinanza. Cita al riguardo alcuni dati che evidenziano una costante crescita del numero di richieste di cittadinanza presentate e che, soprattutto negli ultimi anni, ha registrato un significativo aumento. Si tratta, per lo più, di richieste di cittadinanza per matrimonio ma anche, seppure in numero minore, per residenza.

I dati trasmessi a questa Commissione dal Ministero dell'interno hanno evidenziato che, con riferimento alle concessioni della cittadinanza per residenza, le procedure per il loro rilascio registrano ritardi significativi, anche in considerazione del fatto che il termine finale è considerato di natura ordinatoria, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale. In considerazione di ciò assume rilevanza il dato sulla presenza di stranieri regolari nel nostro Paese che, a seconda delle fonti, oscilla tra 3 milioni e 500 mila e 3 milioni e 900 mila persone. Se si considera che, attualmente, il Ministero dell'interno rilascia circa 37 mila concessioni di cittadinanza in un anno, è evidente che, contestualmente alla progressiva maturazione nel tempo del requisito della residenza da parte degli stranieri regolari, si rischia di andare incontro a gravi problemi, soprattutto di natura amministrativa, per le strutture ministeriali competenti. La rilevanza del problema, infatti, è destinata a crescere nei prossimi anni, in quanto il fenomeno della immigrazione nel nostro Paese è iniziato nei primi anni novanta, ma si è intensificato nell'ultimo decennio.

Per rendere più chiaramente la situazione descritta, sottolinea il dato dei nuovi nati da genitori stranieri sul territorio italiano, che nel 2007 ammonta a circa 63 mila, nonché quello dei minori stranieri che si ricongiungono ai loro genitori in Italia che, nello stesso periodo, ammonta a 32 mila unità.

Da questa situazione deve pertanto muovere l'esame del provvedimento in oggetto. Appare cioè necessario introdurre opportune modificazioni nella vigente disciplina in materia, che è entrata in vigore prima che si registrassero i grandi movimenti migratori iniziati negli anni novanta. Illustra quindi brevemente la proposta di legge C. 457 del deputato Bressa, di cui è cofirmatario, evidenziando in particolare che essa introduce il principio del diritto alla cittadinanza *iure soli*, in

aggiunta a quello *iure sanguinis*, assicurando così il diritto a diventare cittadini italiani per i nati sul territorio italiano da persone straniere in presenza di determinate circostanze. Questa proposta di legge, inoltre, è volta ad agevolare la concessione della cittadinanza ai minori che comunque giungono in Italia, a prescindere dal fatto della loro nascita. Si sofferma quindi sui requisiti previsti per la concessione della cittadinanza. In proposito osserva che la proposta di legge C. 457 Bressa è volta a razionalizzare i requisiti richiesti, creando un meccanismo concessorio efficiente e funzionale. In particolare, è stabilito in cinque anni il periodo di residenza legale minimo per poter ottenere la cittadinanza. Si sofferma brevemente sugli altri requisiti richiesti, a partire da quello della conoscenza della lingua italiana. Al riguardo osserva che, sempre secondo la proposta di legge C. 457, la verifica dell'integrazione linguistica è riscontrabile dal possesso di una conoscenza della lingua italiana parlata equivalente al livello A2 di cui al quadro comune europeo di riferimento delle lingue, approvato dal Consiglio d'Europa. Conclude invitando la Commissione a confrontarsi al proprio interno su queste problematiche al fine di giungere alla definizione di una disciplina che consenta al nostro Paese di affrontare ragionevolmente il sempre crescente numero di richieste di cittadinanza che, già nei prossimi anni, assumerà dimensioni assai rilevanti.

Mario TASSONE (UdC) fa presente che le proposte di legge in esame affrontano un tema di straordinaria complessità ed interesse, su cui il proprio gruppo si dichiara disponibile a confrontarsi. Ritiene necessario che la Commissione prosegua in modo serrato e fattivo l'esame di questo provvedimento al fine di consentire una approfondita disamina di tutte le questioni più rilevanti, a cominciare da quella relativa ai requisiti necessari per l'ottenimento della cittadinanza, fino a giungere ad una definizione della platea dei potenziali beneficiari in linea con le esigenze del Paese.

David FAVIA (IdV) si dichiara favorevole a prevedere l'ottenimento della cittadinanza *iure soli*, purché siano previsti adeguati limiti e accorgimenti volti ad evitarne usi strumentali o arbitrari. Si sofferma quindi sulle procedure amministrative relative alla concessione della cittadinanza, che in molti casi richiedono tempi lunghi a causa di complicate istruttorie, spesso dovute a motivi di sicurezza nazionale. Sarebbe pertanto ragionevole prevedere meccanismi automatici di concessione della cittadinanza al termine di un dato periodo di tempo, fatta salva la possibilità di interrompere la procedura in presenza di determinate circostanze.

Giuseppe CALDERISI (PdL) fa presente che i deputati del proprio gruppo sono seriamente interessati al provvedimento in esame e che pertanto si riservano di intervenire nella prossima seduta.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 11.40.**

Giovedì 12 febbraio 2009

**Norme in materia di cittadinanza.**

**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 e C. 2035 Sbai.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 5 febbraio 2009.

Isabella BERTOLINI (PdL), *relatore*, integrando, con riguardo alle proposte di legge da ultimo abbinata, la relazione introduttiva già svolta, riferisce che la proposta C. 2035 Sbai prevede la revoca della cittadinanza in caso di «presentazione di dichiarazioni mendaci, di formazione di atti pubblici falsi o di uso degli stessi in violazione delle norme di legge». La relazione illustrativa della proposta di legge chiarisce che la sua finalità è quella di colpire, in particolar modo, quegli stranieri che omettono, al momento della richiesta della cittadinanza italiana, di dichiarare precedenti matrimoni contratti in altri Paesi e che successivamente si sposano con una cittadina o un cittadino italiani, divenendo in questo modo bigami, contro la legge italiana. Il senso della proposta di legge è di considerare come segno di mancanza di fedeltà alla Repubblica italiana il mancato rispetto delle sue leggi in materia di matrimonio. La proposta di legge prevede inoltre la revoca della cittadinanza in caso di «condanna passata in giudicato dello straniero ovvero del cittadino appartenente a uno Stato membro dell'Unione europea per i delitti di associazione sovversiva e con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico, di arruolamento e addestramento con finalità di terrorismo anche internazionale o di condotta con finalità di terrorismo, nonché per i delitti contro la personalità internazionale dello Stato, di cui al libro secondo, Titolo I, capo I, del codice penale, indipendentemente dalla pena edittale stabilita per i medesimi delitti».

Quanto alla proposta C. 2006 Paroli, la quale scaturisce anche dall'esperienza amministrativa del presentatore, in essa si suggerisce innanzitutto di istituire una tassa per l'istruttoria della pratica relativa all'acquisto della cittadinanza, che è complessa e laboriosa. Si propone poi di limitare il riconoscimento della cittadinanza per parentela solo a quanti abbiano nonni o bisnonni italiani; questo in considerazione del fatto che l'attuale legge comporta spesso l'attribuzione della cittadinanza per *ius sanguinis* a stranieri che non hanno alcun effettivo legame con l'Italia. Per la stessa ragione si prevede che la cittadinanza per parentela sia attribuita solo a coloro che dimostrino la frequentazione, da almeno tre anni, di scuole di lingua italiana o l'appartenenza a circoli e associazioni di lingua e cultura italiane presenti nel territorio di appartenenza, nonché la conoscenza della lingua italiana parlata e scritta. Si esclude poi la possibilità della doppia cittadinanza per gli stranieri non comunitari, a pena della perdita della cittadinanza italiana. Lo stesso è previsto per il figlio adottivo. Quanto alla cittadinanza acquisita per matrimonio, se ne prevede la revoca nel caso in cui lo straniero, eventualmente dopo aver divorziato, contragga un nuovo matrimonio con un altro straniero; e questo al fine di evitare che la cittadinanza sia trasmessa in questo modo a figli di genitori di fatto non italiani. Infine, si prevede la perdita della cittadinanza nel caso in cui, dopo averla acquisita, non si mantenga un effettivo legame di interessi economici col territorio italiano. In conclusione, si tratta di proposte di legge che forniscono al dibattito utili elementi di riflessione.

Sesa AMICI (PD) ritiene che sarebbe opportuno che a questo punto si procedesse alla definizione di un testo di riferimento per il seguito della discussione. Come infatti ricordava la relatrice, sono ormai due legislature che il Parlamento dibatte della riforma della legge sulla cittadinanza, senza raggiungere la convergenza su alcune questioni. Ricorda poi che l'attuale legge, che attribuisce un

particolare rilievo allo *ius sanguinis*, è nata in una fase storica ormai superata e non tiene quindi conto delle dinamiche della società europea contemporanea. L'Italia è diventata nel frattempo, da terra di emigrazione, terra di immigrazione. Si è formata una popolazione straniera che vive stabilmente sul territorio, che vi ha i propri interessi economici e che manda i propri figli nelle scuole italiane per più cicli di istruzione, talvolta consentendo di mantenere aperte scuole che altrimenti, a causa del calo demografico degli italiani, dovrebbero essere chiuse per insufficienza di iscritti. Questa popolazione, inoltre, spesso genera i propri figli in Italia. Si tratta di minori che crescono in Italia, che sono parte del futuro del Paese e che non possono quindi essere tenuti esclusi dalla partecipazione a fondamentali diritti della vita associata. Tenere conto di quest'evoluzione della società italiana non significa, naturalmente, concedere la cittadinanza a tutti illimitatamente - la proposta di legge presentata dal suo gruppo, a prima firma Bressa, prevede infatti precisi requisiti per la concessione della cittadinanza per residenza, volti a comprovare un primo radicamento dello straniero sul territorio; - significa però rivedere la legge in modo da evitare che la cittadinanza intervenga dopo troppi anni o sia riconosciuta con criteri troppo severi. Ricorda che, come sottolineato dal collega Zaccaria, con gli attuali ritmi di attribuzione della cittadinanza occorrerebbero decenni per riconoscere tutti gli stranieri che di fatto ormai vivono stabilmente in Italia.

In conclusione, occorre a suo avviso prendere atto che la difesa a oltranza del primato dello *ius sanguinis* è oggi anacronistica e che occorre riflettere seriamente sulla revisione dello *ius soli*. Per affrontare, in ogni caso, le questioni di fondo in modo costruttivo è a questo punto opportuno confrontarsi su un testo base.

Mario TASSONE (UdC) si dice d'accordo con la deputata Amici sull'opportunità di far riferimento ad un testo unitario. Diversamente, c'è il rischio che la discussione si prolunghi ancora per molto tempo senza un effettivo progresso. Si tratta di capire che cosa si vuol fare rispetto alle trasformazioni in atto nel Paese.

Donato BRUNO, *presidente*, chiede alla relatrice se intenda proporre a breve un testo base, fermo restando che la discussione di carattere generale dovrà restare ancora aperta per consentire di intervenire ad alcuni deputati che l'hanno chiesto.

Isabella BERTOLINI (PdL), *relatore*, ritiene che la Commissione potrebbe procedere nel modo seguente: i colleghi che intendono intervenire nella discussione di carattere generale potrebbero farlo nel corso della prossima settimana, eventualmente nell'ambito di un'unica seduta; quindi, al termine della discussione stessa, intenderebbe, prima di proporre un testo, esporre sinteticamente le questioni e le posizioni emerse in modo da concentrare il dibattito su di esse; successivamente potrebbe lavorare, su queste basi, alla stesura di un testo unificato delle proposte di legge.

Donato BRUNO, *presidente*, rilevato che i profili organizzativi potranno essere discussi nell'ambito dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, e nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Giovedì 26 febbraio 2009

**Norme in materia di cittadinanza.**

**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 e C. 2035 Sbai.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 12 febbraio 2009.

Donato BRUNO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta. Sospende quindi la seduta fino alle ore 12.

Giovedì 12 marzo 2009

**Norme in materia di cittadinanza.**

**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 e C. 2035 Sbai.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 26 febbraio 2009.

Donato BRUNO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Mercoledì 18 marzo 2009

**Norme in materia di cittadinanza.**

**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 e C. 2035 Sbai.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato da ultimo, nella seduta del 12 marzo 2009.

Gianclaudio BRESSA (PD) anticipa che, dopo una premessa di carattere generale, si soffermerà sulla proposta di legge C. 457, presentata dal suo gruppo.

Ricorda che la legge sulla cittadinanza, pur essendo ordinaria, ha implicazioni costituzionali molto forti. Rivedere la disciplina per l'acquisto della cittadinanza da parte degli stranieri residenti in Italia è oggi necessario per restituire a questi ultimi quell'eguaglianza di opportunità che l'articolo 3 della Costituzione garantisce a tutti: eguaglianza di opportunità che deriva dalla pari capacità giuridica, cioè dall'eguale capacità di essere titolari di diritti e di doveri.

Fa presente che sul tema della cittadinanza si mette a nudo la visione che una comunità ha dei rapporti che intercorrono tra cittadini e detentori del potere. Per questo la legge sulla cittadinanza

non è una legge tra le tante, ma è la legge che misura la cultura democratica, la consapevolezza giuridica e il livello di umana civiltà di un Paese.

Rilevato che la maggioranza sembra credere che rendere più difficile l'acquisizione della cittadinanza per lo straniero residente in Italia possa servire a bloccare o a rallentare i flussi migratori verso il nostro Paese, osserva che chi viene in Italia lo fa per lo più sotto la spinta di motivazioni fortissime, cioè per sfuggire a povertà, disperazione o oppressione nel proprio Paese. Le difficoltà di ottenimento della cittadinanza non costituiscono quindi un deterrente sufficiente a dissuadere queste persone dall'emigrazione, ma diventano un ostacolo per il loro inserimento nella comunità. Si tratta, d'altra parte, di persone necessarie alla comunità italiana e nulla è più triste, a suo avviso, dell'ipocrisia di accettare i processi di globalizzazione più favorevoli sul piano economico respingendoli invece sul piano dei diritti.

Ad avviso della sua parte politica, occorre oggi, di fronte alle dinamiche del mondo globalizzato, che nel sistema di acquisizione della cittadinanza lo *jus soli* prevalga sullo *jus sanguinis*. Il costituente ha del resto optato per una concezione civica della nazione: si potrebbe dire, citando il professor Bartole, che l'appartenenza alla nazione non è fondata sul legame etnico, che, pur implicando un riferimento a tradizioni storiche e culturali, rinvia in ultima istanza a legami di terra e sangue, ma si identifica con l'accettazione volontaria di dati valori civici e costituzionali della nostra comunità statale.

Ciò premesso, sottolinea che i punti più importanti della proposta di legge presentata dal suo gruppo sono tre: la previsione di chiare agevolazioni per l'acquisto della cittadinanza da parte degli stranieri nati sul territorio della Repubblica; la previsione di un nuovo regime per l'acquisizione della cittadinanza da parte dei minori stranieri; la previsione di un nuovo e più garantistico percorso per l'acquisizione della cittadinanza, denominato «attribuzione», che si affianca al tradizionale procedimento di concessione, previsto nella legge attuale.

Per quanto riguarda il primo punto, osserva che è tempo di superare il principio della prevalenza dello *jus sanguinis* a favore dello *jus soli*, pur senza abbandonare del tutto quel criterio di attribuzione della cittadinanza. A tal fine, la proposta di legge C. 457 prevede un'agevolazione per l'acquisto della cittadinanza da parte dei soggetti nati sul territorio italiano da genitori stranieri, residenti in Italia al momento della nascita. Si prevede che la nascita sul territorio italiano dia diritto all'acquisto della cittadinanza in presenza di due condizioni sostanziali alternative e di una condizione procedimentale: le due condizioni sostanziali alternative sono la nascita sul territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno residente legalmente in Italia da almeno 5 anni ovvero la nascita sul territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno sia nato in Italia e vi risieda legalmente da almeno un anno; la condizione procedimentale è la dichiarazione di volontà di uno dei genitori nell'atto di nascita. Non si prevede quindi che la cittadinanza sia acquisita per il mero fatto della nascita sul territorio nazionale - fatto che, in un'epoca di spostamenti continui di popolazioni, può essere casuale e non attesta di per sé l'intento dei genitori del minore di risiedere legalmente in Italia - ma si prevedono però termini di più breve durata rispetto ad oggi. Il meccanismo della dichiarazione di volontà è finalizzato ad evitare che la cittadinanza sia acquisita anche in casi in cui i genitori non desiderano che il figlio diventi cittadino italiano. Al tempo stesso si salvaguarda l'interesse di quest'ultimo, consentendogli di divenire cittadino mediante apposita dichiarazione entro due anni dal compimento della maggiore età. Per quanto riguarda il secondo punto, l'innovazione proposta dal progetto di legge C. 457 sta nel consentire al minore straniero nato in Italia o entrato prima del compimento del quinto anno di età di diventare cittadino al compimento della maggiore età, mediante una dichiarazione da rendere entro un anno da tale ultima data. In tal modo si consente ai cittadini stranieri nati in Italia, ma che non abbiano potuto utilizzare il percorso precedentemente illustrato in quanto i loro genitori non erano residenti legalmente da almeno cinque anni, di acquisire comunque la cittadinanza al compimento della maggiore età, e analoga opportunità è offerta a chi sia giunto nel territorio italiano in tenera età.

Per quanto riguarda il minore straniero legalmente residente in Italia, l'acquisto si produce in

presenza di due condizioni sostanziali alternative fra loro e di una condizione formale: la frequenza di un corso di istruzione primaria o secondaria (di primo grado o superiore) presso istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione; un percorso di istruzione o formazione professionale idoneo al conseguimento di una qualifica professionale; l'istanza dei genitori o del soggetto esercente la potestà. Anche in questo caso la condizione procedimentale può essere soddisfatta in seguito, dal diretto interessato, mediante apposita istanza entro due anni dal compimento della maggiore età, qualora la richiesta non sia stata a suo tempo presentata dai genitori. È inoltre previsto che la cittadinanza possa essere concessa al minore straniero o apolide che abbia frequentato integralmente un ciclo scolastico in Italia, al raggiungimento della maggiore età: disposizione, questa, che mira soprattutto ad incentivare i processi di scolarizzazione, e quindi di integrazione sociale, dei giovani nomadi.

La novità fondamentale del progetto di legge riguarda comunque la procedura per l'acquisizione della cittadinanza da parte degli stranieri adulti legalmente residenti sul territorio italiano. Attualmente il canale a disposizione di tali soggetti presenta una duplice caratteristica: si tratta di un procedimento di tipo concessorio, il cui esito è rimesso alla totale discrezionalità dell'amministrazione competente; il periodo di soggiorno sul territorio italiano è pari a un minimo di dieci anni, che per varie ragioni diventano di più. La proposta di legge lascia immutato il canale di acquisizione della cittadinanza rappresentato dal procedimento di concessione e non modifica il termine di dieci anni per presentare istanza in tale procedimento; crea però anche un percorso parallelo per l'«attribuzione» della cittadinanza: un procedimento che si distingue sia dai meccanismi tendenzialmente automatici di acquisizione della cittadinanza - per nascita, a seguito di frequenza di un ciclo scolastico, a seguito di matrimonio - sia dal procedimento di tipo concessorio. Il procedimento per l'attribuzione della cittadinanza configura un *iter* nel quale esiste un vero e proprio diritto soggettivo all'acquisizione della cittadinanza da parte dello straniero, anche se condizionato al possesso di una serie significativa di requisiti. Tali requisiti sono sia di tipo positivo sia di tipo negativo.

I requisiti di tipo positivo includono la residenza legale sul territorio italiano per almeno cinque anni; il possesso di un livello reddituale minimo; una verifica dell'integrazione linguistica e sociale dello straniero sul territorio della Repubblica, consistente in un controllo di base della lingua italiana, in una conoscenza sufficiente della vita civile dell'Italia e nella conoscenza dei principi fondamentali di storia, cultura, educazione civica e Costituzione del nostro Paese. Vi è poi una condizione ulteriore - che funziona come requisito di efficacia del provvedimento di attribuzione della cittadinanza - rappresentata dal giuramento di osservanza della Costituzione e di rispetto della pari dignità sociale dei cittadini, con il quale lo straniero cui sia attribuita la cittadinanza si impegna solennemente a rispettare e a promuovere i valori fondanti della convivenza civile dell'Italia repubblicana. Le modalità e i titoli idonei a verificare i requisiti ora indicati non sono definiti direttamente dalla legge, ma rimessi al regolamento di attuazione.

A tali requisiti positivi se ne affiancano di negativi, vale a dire cause di esclusione dall'attribuzione della cittadinanza o di sospensione del procedimento di attribuzione. Si prevede un'articolata serie di motivi preclusivi dell'attribuzione della cittadinanza, tra cui la condanna a reati di particolare disvalore sociale. Sono poi previsti due meccanismi di salvaguardia, connessi all'esigenza di garanzia della sicurezza nazionale. Così, da un lato la pericolosità del richiedente legittima il Ministro dell'interno a respingere l'istanza di attribuzione, ma con l'obbligo di dare comunicazione al Consiglio dei ministri del decreto motivato di reiezione; dall'altro lato si prevede che, ove la particolare posizione dell'istante renda necessario acquisire ulteriori informazioni in ordine alla sua pericolosità, il Ministro dell'interno possa sospendere il procedimento per un periodo massimo di tre anni, informandone il Presidente del Consiglio dei ministri.

Tra le altre innovazioni proposte dal progetto di legge C. 457 segnala la ridefinizione delle regole dell'acquisizione della cittadinanza per *juris communicatio*; la già ricordata previsione di un'apposita formula di giuramento; la previsione della regola generale dell'ammissibilità della doppia cittadinanza; la previsione di una serie di ipotesi di riacquisto o di acquisto della cittadinanza

per gli italiani emigrati all'estero e per i loro discendenti.

In particolare, nel caso di matrimonio di un non cittadino con un cittadino si richiede - a evitare la frode alla legge con matrimoni di convenienza - la presenza di due condizioni alternative: la residenza legale da almeno due anni nel territorio della Repubblica da parte del coniuge che acquisisce la cittadinanza e l'acquisizione della stessa dopo tre anni dal matrimonio se l'aspirante cittadino risiede all'estero. In entrambi i casi è prevista la riduzione dei termini della metà in presenza di figli nati o adottati da entrambi i genitori. In caso di scioglimento o annullamento del matrimonio prima del decorso del termine idoneo a far maturare le condizioni per la *juris communicatio*, lo straniero può integrare l'istanza per l'acquisizione della cittadinanza indicando il possesso di titoli alternativi, idonei a consentirgli di utilizzare uno degli altri percorsi previsti dalla legge per l'acquisizione della cittadinanza.

In conclusione, premesso di essere consapevole che le posizioni espresse dalla maggioranza rendono estremamente difficile raggiungere un accordo su una riforma di ampio respiro, importante e innovativa come quella proposta dal progetto di legge C. 457, invita la maggioranza a rivedere, se non tutta la disciplina della cittadinanza, per lo meno la parte relativa ai minori, sulla quale forse le posizioni di maggioranza e opposizione sono meno distanti che su altri punti.

Mario TASSONE (UdC), intervenendo sui lavori della Commissione, rileva che disposizioni in materia di cittadinanza sono previste anche dal disegno di legge del Governo C. 2180, recante disposizioni in materia di sicurezza pubblica. Chiede pertanto alla presidenza se sia stata valutata la possibilità di un abbinamento di tale disegno di legge alle proposte in titolo.

Donato BRUNO, *presidente*, chiarisce che l'abbinamento ipotizzato dal deputato Tassone non è possibile, per ragioni regolamentari, in quanto il disegno di legge del Governo C. 2180, a differenza delle proposte di legge in titolo, è assegnato alle Commissioni riunite I e II.

Adriano PAROLI (PdL) rileva che l'esperienza degli anni ha dimostrato il tendenziale fallimento dei diversi tentativi esperiti per l'integrazione degli stranieri. Si è dimostrata falsa, a suo avviso, l'idea che per integrarsi basti la permanenza in Italia. L'apertura e disponibilità mostrata nei confronti degli stranieri non ha dato frutti soddisfacenti. Occorre quindi definire regole chiare per chi intende acquisire la cittadinanza italiana, specificando con precisione diritti e doveri. In particolare, occorre che l'ottenimento della cittadinanza sia condizionato a presupposti severi e restrittivi ed intervenga quindi a conclusione di un percorso nel quale sia chiaramente accertata la volontà dello straniero di essere parte della comunità italiana nel rispetto della sua cultura e tradizione.

Ciò premesso, si sofferma sulla proposta di legge C. 2006, da lui presentata, la quale, sulla base anche dell'esperienza di altri Paesi, prevede innanzitutto il pagamento di una tassa per l'istruttoria delle pratiche volte all'ottenimento della cittadinanza, sulla scorta di quanto avviene in Gran Bretagna. Fa presente che la mancanza di costi connessi alla richiesta di cittadinanza in Italia fa sì che molti cittadini stranieri, per lo più sudamericani, intenzionati ad ottenere una qualsiasi cittadinanza europea, scelgono alla fine di chiedere quella italiana proprio perché gratuita. La proposta di legge limita poi la discendenza *iure sanguinis* al solo nonno e bisnonno: attualmente, infatti, la legge italiana non pone limite al numero di antenati cui si può risalire per reperire la propria ascendenza italiana, il che comporta che, ancora una volta soprattutto in Sudamerica, ottengano facilmente la cittadinanza italiana persone che con gli italiani hanno un legame di sangue estremamente flebile e nessun rapporto culturale e che, grazie alla cittadinanza così acquisita, accedono alle cure mediche a carico del Servizio sanitario nazionale o, in quanto nullatenenti e disoccupati, alle pensioni sociali, che vengono loro erogate nel Paese di residenza e che, fatto il debito cambio di valuta, rappresentano un mensile di tutto rispetto.

Ancora, la proposta di legge da lui presentata prevede che chi richiede la cittadinanza per rapporti di parentela debba provare la propria appartenenza alla comunità italiana e alla sua cultura, per

esempio dimostrando di aver frequentato istituti, scuole, circoli italiani, e debba inoltre conoscere la lingua italiana: al riguardo fa presente che si presentano spesso presso i consolati italiani persone che non parlano una sola parola di italiano.

La proposta di legge esclude, poi, il possesso contemporaneo, a qualsiasi titolo, della cittadinanza italiana e di altra cittadinanza non comunitaria. Quella della doppia cittadinanza è infatti una pratica biasimevole che sta prendendo piede anche in Italia e che deve essere contrastata. La proposta di legge obbliga, quindi, i figli stranieri adottati da genitori italiani a scegliere una cittadinanza entro un anno dalla maggiore età o, se già maggiorenni, entro un anno dal provvedimento di adozione o dal riconoscimento.

La proposta limita poi la trasmissibilità della cittadinanza acquisita per matrimonio: in molti casi, infatti, gli stranieri, soprattutto nordafricani e mediorientali, dopo aver acquisito la cittadinanza italiana attraverso un matrimonio, magari di convenienza, divorziano, conservando la cittadinanza, che poi trasmettono al nuovo coniuge, il quale, certo non per caso, è spesso un conterraneo: si determina così un meccanismo di propagazione della cittadinanza che di fatto aggira le leggi italiane sull'immigrazione.

La proposta di legge, infine, prevede la possibilità della perdita della cittadinanza per quanti, avendo acquisito la cittadinanza italiana, non conservano in Italia la propria residenza e i propri interessi economici, finanziari o immobiliari per almeno due anni.

Invita inoltre la Commissione a riflettere sul fatto che oggi, spesso, a causa di un'interpretazione discutibile delle leggi e della Costituzione, accade che i cittadini italiani siano meno garantiti degli stranieri. Mentre infatti accade spesso che siano adottati dalle amministrazioni pubbliche provvedimenti recanti sovvenzioni o interventi di sostegno a favore dei soli stranieri, non accade mai il contrario, in quanto si ritiene, falsamente, che contrasti col principio di eguaglianza distinguere tra cittadini italiani e stranieri per favorire i primi anziché i secondi. A suo avviso, occorre invece recuperare il sentimento della differenza tra cittadini e stranieri, stabilendo il principio della tendenziale preferenza per i cittadini, in modo che essere cittadino non diventi uno svantaggio. Ritiene, infatti, che a fronte di un indiscutibile dovere delle amministrazioni pubbliche di farsi carico dei problemi sociali degli stranieri che vivono e lavorano in Italia, non deve però sorgere un diritto dello straniero ad ottenere un trattamento di favore nell'assegnazione di alloggi o in altre provvidenze.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15.25.**

Giovedì 26 marzo 2009

**Norme in materia di cittadinanza.**

**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 e C. 2035 Sbai.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 18 marzo 2009.

David FAVIA (IdV) preannuncia la presentazione di una nuova proposta di legge in materia di cittadinanza.

Donato BRUNO, *presidente*, assicura che non appena la proposta del gruppo dell'Italia dei Valori sarà assegnata, essa sarà valutata ai fini dell'abbinamento ai progetti di legge in esame. Quindi, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Mercoledì 1° aprile 2009

**Norme in materia di cittadinanza.**

**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 e C. 2035 Sbai.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato da ultimo, nella seduta del 26 marzo 2009.

Raffaele VOLPI (LNP) preannuncia il deposito di un intervento scritto sulle proposte di legge in titolo.

Salvatore VASSALLO (PD), intervenendo sui lavori della Commissione, ripropone il problema, già sollevato in una precedente occasione, dell'organizzazione di tali lavori, sollecitando la presidenza ad affrontarlo nell'ambito di un'apposita riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, al fine di verificare se anche da parte degli altri gruppi sia avvertita l'esigenza di una riflessione a tale riguardo. A suo avviso, occorrerebbe infatti, almeno per i provvedimenti più importanti, procedere per sessioni di lavoro temporalmente definite, in modo che ciascun argomento fosse posto all'ordine del giorno dei lavori soltanto in determinati giorni prestabiliti, e non vi fosse invece mantenuto a tempo indefinito in attesa di interventi, perché questo provoca un'eccessiva frammentazione della discussione e impedisce un effettivo confronto sui temi. Ritiene che questo metodo di lavoro potrebbe essere sperimentato proprio a cominciare dai provvedimenti in materia di cittadinanza, per i quali si potrebbe quindi stabilire una data certa di conclusione dell'esame preliminare.

Donato BRUNO, *presidente*, concorda con il deputato Vassallo sull'opportunità di approfondire il problema organizzativo da lui sollevato e di verificare al riguardo le sensibilità dei diversi gruppi. Quindi nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Mercoledì 29 aprile 2009**

**Norme in materia di cittadinanza.**

**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 e C. 2035 Sbai.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 1° aprile 2009.

Donato BRUNO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Martedì 5 maggio 2009**

**Norme in materia di cittadinanza.**

**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 e C. 2035 Sbai.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 29 aprile 2009.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Giovedì 14 maggio 2009**

**Norme in materia di cittadinanza.**

**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 e C. 2035 Sbai.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 5 maggio 2009.

Donato BRUNO, *presidente*, considerato che sono iscritti a parlare sul provvedimento ancora alcuni deputati, che non tutti questi deputati sono oggi presenti e che è però opportuno concentrare in un'unica seduta tutti gli interventi rimasti, in modo da evitare un andamento troppo dispersivo dei

lavori, propone di rinviare il seguito dell'esame ad altra seduta, con l'accordo che la prossima sarà l'ultima dedicata agli interventi sulle linee generali del provvedimento.

La Commissione concorda.

Donato BRUNO, *presidente*, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Martedì 26 maggio 2009**

**Norme in materia di cittadinanza.**

**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 e C. 2035 Sbai.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 14 maggio 2009.

Donato BRUNO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 12.35.**

**Giovedì 11 giugno 2009**

**Norme in materia di cittadinanza.**

**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 e C. 2035 Sbai.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato da ultimo, nella seduta del 26 maggio 2009.

Donato BRUNO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.50.**

**Giovedì 25 giugno 2009**

**Norme in materia di cittadinanza.**

**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 e C. 2035 Sbai.**

*(Rinvio del seguito dell'esame).*

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

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che numerosi deputati sono ancora iscritti a parlare sul provvedimento e che, su richiesta degli stessi, i rispettivi interventi avranno luogo in altra data. Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15.30.**

**Mercoledì 1° luglio 2009**

**Norme in materia di cittadinanza.**

**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 e C. 2035 Sbai.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato da ultimo, nella seduta del 25 giugno 2009.

Raffaele VOLPI (LNP), richiamato l'intervento del deputato Bressa, il quale ha sostenuto, tra l'altro, che l'attribuzione della cittadinanza è necessaria al fine di «restituire i diritti» agli immigrati regolari presenti nel nostro Paese, nel rispetto del principio costituzionale di eguaglianza, obietta che altro è la cittadinanza, altro il riconoscimento dei diritti: si tratta di due temi che vanno tenuti disgiunti. Quanto ai diritti, premesso che, come osservato dal deputato Paroli, spesso le discriminazioni avvengono ormai in favore degli stranieri, e non contro, ricorda che la giurisprudenza costituzionale e di merito ha riconosciuto ormai ampiamente l'esistenza di diritti che spettano alla persona in generale e dunque anche al non cittadino. A quanti invece hanno sostenuto che la cittadinanza costituisce il mezzo per l'integrazione, ricorda che nell'esperienza di altri Paesi questa via non ha prodotto i risultati sperati in termini di integrazione e di reciproco riconoscimento: richiama, a titolo di esempio, il caso della Francia. Fa presente che rinunciare a una cittadinanza per richiederne un'altra equivale a rinunciare ad un'identità complessiva per scegliere di essere altro ed altrove: lo straniero che accetta un passaggio così forte, che non lo fa per convenienza o per contingenza bensì con forti motivazioni e convinzioni, accetta serenamente il procedimento di concessione della cittadinanza e non teme i dieci anni di residenza legale previsti dalla legge attuale per diventare cittadino. Invita poi a riflettere sul fatto che la cittadinanza di uno Stato membro implica oggi la cittadinanza europea. Anche per questo la sua parte politica avverte forte la responsabilità di un'eventuale modifica della legge sulla cittadinanza e non condivide né la semplificazione dei percorsi di ottenimento della cittadinanza che è stata attuata in alcuni Paesi membri, né quelle, tra le proposte di legge in esame, che si muovono nella stessa direzione. È stato detto che la legislazione italiana sulla cittadinanza sarebbe più arretrata di altre, in quanto più severa e restrittiva: a suo avviso, proprio in considerazione delle trasformazioni e dei cambiamenti della nostra epoca, una legislazione severa e restrittiva è una legislazione adeguata ai tempi, realistica e responsabile sia nei confronti del Paese sia nei confronti dell'Unione europea. Ribadisce che i tentativi di formale equiparazione sociale tra italiani e stranieri attraverso la concessione della cittadinanza a seguito di percorsi facilitati non agevolano una consapevole ricerca dell'integrazione: l'integrazione presuppone infatti, nello straniero, una scelta sincera e profonda nel senso di voler accedere ad un nuovo ed esclusivo *status*. Molti studi hanno analizzato il rapporto tra cittadinanza e integrazione: non si può dire che emerga da essi la prova della efficacia della cittadinanza come mezzo di integrazione; anzi, spesso gli studi hanno sviluppato riflessioni negative al riguardo, basate sull'analisi di esperienze già realizzate. È emerso che un troppo facile accesso alla cittadinanza sviluppa spesso non tanto una consapevole e convinta integrazione quanto una

irragionevole aspettativa di diritti inaccessibili o indisponibili anche per i cittadini. Parlando invece della «collocazione giuridica» della cittadinanza, rileva che non vi è dubbio che essa segua le evoluzioni dei concetti prima di popolo poi di nazione e di Stato. Considerando lo Stato come ordinamento generale della società civile, la sua parte politica considera lo stesso come evoluzione propria di una stretta colleganza tra appartenenza, popolo, nazione in tutti suoi aspetti costitutivi di cultura, concetto di legge, modello di società, consuetudini e tradizioni e non certo da ultimi i valori. Ovviamente la sua parte politica rigetta in modo deciso le elaborazioni teoriche che congiungono la cittadinanza come riconoscimento di un'appartenenza etnica, ma riconosce invece la cittadinanza come un insieme di concezioni e convinzioni di appartenenza e di valori che nel loro insieme hanno determinato il passaggio da popolo-nazione a Stato-ordinamento. Per la sua parte politica non vi è dubbio che la cittadinanza, nel suo rapporto con la riconoscibilità di un popolo-nazione-Stato, anche nella forma federalista, abbia l'importante aspetto di essere un bene di riferimento e quindi presupponga una inevitabile, determinata, consapevole appartenenza. Proprio per questo si deve considerare la cittadinanza un riconoscimento reciproco, consapevole ed esclusivo tra l'individuo e l'appartenenza ad un ordinamento nella sua forma più espressiva di una comunità con valori fondanti certi e non contrattabili. La cittadinanza non è non può essere passeggera o momento di compromesso o, ancora, via di fuga per risolvere problematiche sociali, perché ne risulterebbe sminuita nel suo valore di *status*. Inoltre si sfuggirebbe alla ricerca di soluzioni sul campo ai problemi reali. D'altra parte, ancor peggio sarebbe immaginare la concessione della cittadinanza come un mezzo per normalizzare, e quindi quietare, disagi che possono insorgere dalla presenza di non cittadini sul territorio dello Stato: questo ricalcherebbe le peggiori esperienze del passato, in una chiave peraltro antistorica in quanto questa strada è stata percorsa nei secoli spesso solo nei casi di conquiste territoriali, quando la *pax* si produceva concedendo cittadinanza e creando nuove élite locali. Certamente superata la fase storica dell'assioma appartenenza-sudditanza è stata indotta una diversa e rinnovata percezione in cui gli istituti democratici superano la sudditanza e trasformano la cittadinanza in partecipazione. La sua parte politica, quindi, ritiene che sarebbe un grave errore considerare la cittadinanza alla stregua di un mero rapporto giuridico in quanto la cittadinanza non presenta profili di contrattualità. La cittadinanza va piuttosto considerata uno *status* e quindi una situazione giuridica legata a precisi fatti e requisiti non trattabili: requisiti che sono situazioni di fatto e quindi mai in nessun caso meri rapporti. Su queste basi appare evidente perché la cittadinanza come *status* si acquisisca e si trasmetta attraverso lo *jus sanguinis* e perché lo *jus soli* debba essere una marginale e sempre molto ponderata funzione correttiva. Il criterio di trasmissione della cittadinanza per discendenza è infatti il più adeguato all'attribuzione di un bene esclusivo di riferimento come lo *status* di cittadino. È d'altra parte inaccettabile la proposta contenuta in alcuni progetti di legge in esame i quali che prevedono che la cittadinanza acquisita con percorsi speciali possa essere revocata: tali ipotesi dimostrano che le forme di cittadinanza non basate sullo *jus sanguinis* non portano con sé i valori centrali di uno *status* esclusivo ma la contrattualità di un rapporto giuridico. In conclusione, la sua parte politica rigetta con fermezza qualsiasi compromesso sulla concessione della cittadinanza e respinge le ipotesi di acquisizione precaria della stessa che di fatto andrebbero verso un declassamento inaccettabile di uno *status* esclusivo. Il gruppo Lega Nord Padania è disponibile alla discussione, ma non intende discutere il principio dei dieci anni di residenza per l'acquisto della cittadinanza. Sarebbe anzi sorpreso se, se al di fuori dei programmi sottoscritti dai partiti della maggioranza di Governo, si manifestasse la tendenza a cercare di «definire nuovi percorsi per la cittadinanza» e ancor più se da parte di esponenti della maggioranza, di cui la Lega Nord Padania fa parte, vi fossero convergenze, su questo importante argomento, con parti dell'opposizione. La Lega Nord Padania non capirebbe, non condividerebbe, non si adeguerebbe.

Souad SBAI (PdL) sottolinea che la cittadinanza rappresenta la fase finale di un completo e positivo processo di integrazione del cittadino straniero nel Paese. Il 2008 è stato caratterizzato da un'intensa

attività di concessione della cittadinanza italiana, collegata all'imponente fenomeno della migrazione di cittadini provenienti principalmente da Paesi extracomunitari, inseriti stabilmente nella società italiana. Ad oggi essi rappresentano un'imponente forza lavoro su cui si basano importanti settori dell'economia nazionale, come l'agricoltura, l'edilizia o l'assistenza domiciliare. Gli immigrati regolari concorrono quindi allo sviluppo demografico, sociale ed economico dell'Italia. In tale contesto, la cittadinanza rappresenta, a suo avviso, il mezzo più efficace per attuare una integrazione vera, piena e consapevole nel rispetto della Costituzione e dell'ordinamento giuridico italiano.

Nella prospettiva, quindi, di una naturalizzazione che tenga conto, da una parte, della tutela delle istituzioni dell'Italia, della sua coesione sociale, di una pacifica e fruttuosa convivenza tra i cittadini e, dall'altra, delle esigenze degli immigrati, che vivono da molti anni in Italia, ritiene necessario aggiornare la relativa normativa, tenendo conto di tutte le variabili in gioco. Mantenendo invariato il principio dello *jus sanguinis*, la cittadinanza dovrebbe essere concessa a tutti i minori che abbiano compiuto in Italia il ciclo di studi obbligatorio e che non abbiano beneficiato dell'istituto del ricongiungimento familiare o della coesione familiare. Questo è, a suo parere, essenziale: occorre evitare che i ragazzi che crescono in Italia sentendosi italiani e spesso parlando solo l'italiano scoprano poi a diciotto anni di non essere italiani e di dover mettersi in fila con gli altri per ottenere un riconoscimento: è qui infatti che fa presa l'estremismo. Analogamente la cittadinanza dovrebbe essere concessa a tutte quelle donne straniere, e sono molte, alle quali il coniuge ha sequestrato il permesso di soggiorno e che si trovano quindi in una condizione di sudditanza fisica, psicologica e sociale.

Ritiene, d'altra parte, che per diventare cittadino italiano occorra saper parlare e scrivere la lingua italiana e conoscere la Costituzione: per questo motivo è necessario che, nel percorso di naturalizzazione, dopo l'ottenimento del permesso di soggiorno di 3 anni e prima della concessione della carta di soggiorno, gli stranieri interessati dimostrino di conoscere la lingua e le leggi italiane. Giudica inoltre necessario agire, specularmente, anche al livello sanzionatorio, prevedendo la revoca della cittadinanza per coloro che abbiano riportato condanne penali per reati di associazione sovversiva e con finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico: costoro infatti violano il patto di fedeltà allo Stato commettendo delitti contro la sua personalità internazionale. In tal caso, per coloro che l'abbiano ottenuta da meno di 5 anni, la cittadinanza deve essere revocata.

Nel caso, poi, di acquisizione della cittadinanza per matrimonio con un cittadino italiano, reputa assolutamente necessario che venga accertato, come previsto nella sua proposta di legge, che lo straniero che si sposa non sia già sposato nel suo Paese di origine. Molto spesso infatti lo strumento del ricongiungimento familiare è utilizzato in maniera impropria, contravvenendo alle leggi dello Stato: uomini già sposati nei propri Paesi si sposano nuovamente con cittadine italiane, acquistano la cittadinanza e chiedono il ricongiungimento alle proprie mogli non italiane, riunendo così in Italia una famiglia poligama. Occorre, quindi, una disciplina che abbia alla sua base il rispetto del patto etico tra il cittadino e lo Stato e tra l'uomo e la donna.

Ricorda, al riguardo, che anche il disegno di legge governativo in materia di sicurezza, attualmente all'esame dell'altro ramo del Parlamento (S. 733-B), tratta aspetti importanti in tema di cittadinanza introducendo riforme in materia di immigrazione: i commi 11 e 12 dell'articolo 1 del testo approvato dalla Camera intervengono sulla legge 91 del 1992, introducendo nuovi requisiti, più stringenti, per l'ottenimento della cittadinanza italiana a seguito di matrimonio con cittadino italiano. È previsto, che, per l'ottenimento della cittadinanza a seguito di matrimonio con cittadino italiano, è necessario che, al tempo dell'adozione del decreto del Ministro dell'interno di riconoscimento della cittadinanza, non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi. Quanto all'acquisto della cittadinanza da parte del coniuge straniero o apolide residente in Italia, la disciplina proposta è più rigorosa sotto due profili: innanzitutto, la residenza nel territorio della Repubblica deve essere biennale, e non semestrale, come nel testo vigente e deve essere inoltre

successiva al matrimonio. Inoltre, rispetto all'acquisto della cittadinanza nel termine di tre anni successivi al matrimonio, il testo precisa che detto termine triennale vale per il coniuge straniero o apolide «se residente all'estero». I termini sono dimezzati, in presenza di figli nati «dai coniugi». Fa presente di aver presentato un'apposita proposta di legge (C. 2035), la cui finalità, è di colpire, in particolar modo, quegli stranieri che omettono, al momento della richiesta della cittadinanza italiana, di dichiarare precedenti matrimoni contratti in altri Paesi e che successivamente si sposano con una cittadina o un cittadino italiani, divenendo in questo modo bigami, contro la legge italiana (articolo 86 del codice civile).

Ribadisce che innumerevoli sono i casi di utilizzo improprio dell'istituto del ricongiungimento familiare e dell'acquisizione della cittadinanza italiana da parte di cittadini stranieri. Ha ritenuto per questo necessario presentare una proposta di legge, ad integrazione di quanto sta già facendo il Governo in materia di lotta all'immigrazione clandestina e di sicurezza pubblica. L'intento è di tutelare le donne di origine extracomunitaria presenti in Italia: infatti i casi di abusi e discriminazioni contro di esse si moltiplicano e rendono necessario un intervento normativo. Si intende così assicurare un maggiore rispetto dei diritti fondamentali della persona nei confronti dei componenti di nuclei familiari di origine extracomunitaria, abolendo le discriminazioni per cause etniche, ideologiche o religiose, anche al fine di tutelare queste donne e tenuto conto dei principi fondamentali della citata legge n. 91 del 1992.

Maria Piera PASTORE (LNP) intende intervenire facendo riferimento, in primo luogo, a quanto finora emerso nel dibattito, condividendo alcune considerazioni ed esprimendo invece più perplessità e cautela rispetto ad altre.

Ricorda preliminarmente che la legge n. 91 del 1992 non ha modificato il carattere discrezionale della concessione della cittadinanza; conseguentemente, non è possibile configurare un diritto soggettivo del richiedente, anche a seguito del periodo di residenza prescritto. Il Consiglio di Stato, nelle proprie pronunce, ha sottolineato la necessità di verificare alcuni elementi, a partire dalla serietà dell'intento, dalla conoscenza della lingua e dall'assolvimento degli obblighi contributivi. Ritiene, quindi, opportuno verificare attentamente quanto previsto dalla proposta di legge C. 457 Bressa che individua una nuova procedura per l'acquisizione della cittadinanza al termine della quale si configura - previa sussistenza di determinate condizioni - un vero e proprio diritto soggettivo del richiedente. Tale diritto, seppur condizionato, darebbe luogo ad una posizione molto diversa da quella attuale, basata sul carattere discrezionale della concessione della cittadinanza. Rileva, inoltre, che in più interventi è stato fatto riferimento al principio di eguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione: in proposito, come evidenziato anche dal collega Volpi, ricorda che tale previsione è rivolta ai cittadini, risultando quindi difficile pensare che essa vada applicata rigorosamente anche a chi cittadino non è ancora.

Evidenzia come la cittadinanza non possa essere considerata come un premio da acquisire o come un pezzo di carta di cui disporre, quanto piuttosto come il risultato finale di un processo di accettazione dei principi, dei doveri e delle regole di un Paese. Per tali ragioni, infatti, la vigente normativa prevede che dopo dieci anni chi è interessato ne presenti richiesta.

Sottolinea, inoltre, come l'acquisto della cittadinanza non possa essere l'inizio di un processo di integrazione né un modo per realizzare meglio tale obiettivo; deve piuttosto configurarsi come l'atto finale di un percorso che si conclude con un giuramento solenne. Rileva, in proposito, come tale giuramento sia spesso considerato una mera «formula di rito» privo di una reale volontà, da parte dell'interessato, di mantenere l'impegno solenne assunto con la promessa.

Ritiene, inoltre, che la Costituzione debba essere conosciuta ed osservata nei suoi principi ispiratori da parte dei futuri cittadini, non essendo sufficiente una lettura formale che si accompagni a comportamenti che, di fatto, non riconoscono principi quali la parità tra uomo e donna o il rispetto dei diritti fondamentali della persona o nell'educazione dei figli.

Ritiene quindi necessario mantenere fermi i termini attualmente previsti per l'acquisizione della cittadinanza, prevedendo eventualmente una disciplina più rigida per i casi in cui questa avvenga a

seguito della contrazione di matrimonio. Esprime, al contempo, disponibilità in merito alla possibilità di inserire cause preclusive per l'acquisto e la revoca della cittadinanza nonché in ordine a possibili valutazioni sulle questioni connesse alla conoscenza della lingua, delle tradizioni e delle norme di educazione civica oltre che ad una conoscenza sostanziale della Carta costituzionale. Si tratta peraltro, in questi casi, di requisiti che andrebbero applicati anche a coloro che sono già cittadini italiani: in tal modo tutti avrebbero la piena consapevolezza del significato della cittadinanza e forse si affronterebbe con meno leggerezza un tema di tale rilevanza e delicatezza.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

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

Martedì 14 luglio 2009

**Norme in materia di cittadinanza.**

**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 e C. 2035 Sbai.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 1° luglio 2009.

Salvatore VASSALLO (PD) osserva che la discussione sulle proposte di legge in esame non dovrebbe essere impostata a partire dal tema dell'immigrazione. Non è in discussione il punto se l'immigrazione debba essere favorita o scoraggiata. Quello di cui si discute è il punto seguente: a quali condizioni siamo disposti a riconoscere la cittadinanza italiana agli stranieri che già risiedono regolarmente sul territorio italiano e in quali casi è utile favorire il loro inserimento nella comunità? Le persone di cui si sta parlando non sono gli immigrati clandestini, ma gli stranieri che hanno risieduto in Italia a lungo e in condizioni di regolarità e che hanno la fedina penale pulita: persone alle quali bisognerebbe guardare da un'ottica diversa da quella dettata dalla paura dell'immigrazione clandestina. Se infatti tra gli immigrati clandestini si riscontra una tendenza alla delinquenza superiore alla media, tra gli stranieri regolari questa tendenza è allineata alla media dei cittadini italiani.

Occorre, soprattutto, porsi il problema degli stranieri regolari di seconda generazione: i figli di stranieri immigrati che vivono in Italia dalla nascita o quasi, che frequentano le scuole italiane accanto ai figli degli italiani, che presentano forme di devianza giovanile del tutto simili a quelle dei ragazzi italiani e che spesso però dimostrano un senso di responsabilità e civico e un impegno nel lavoro e nello studio superiori, nella media, a quello dei coetanei italiani. Questi giovani rappresentano una risorsa per il Paese e vanno integrati, quando hanno un progetto di permanenza in Italia a lungo termine, anziché respinti in una condizione di segregazione.

Si deve poi riflettere sullo straordinario peso che in Italia e in Europa ha il principio dello *ius sanguinis* rispetto a quello dello *ius soli*. Non è stato sempre così. Lo *jus sanguinis* ha acquisito prevalenza nel momento storico in cui i Paesi europei erano Paesi di emigrazione: si voleva allora mantenere forte il legame con gli emigrati e con la loro discendenza. Ma la maggior parte dei Paesi europei, quando sono divenuti Paesi di immigrazione, hanno modificato la propria legislazione in materia di cittadinanza, invertendo il segno e riequilibrando il rapporto di forza tra i principi dello *ius sanguinis* e dello *ius soli*. Del resto, la richiesta della cittadinanza, da parte degli immigrati, è motivata non tanto dall'aspirazione a godere di diritti sociali o di benefici, in quanto questi sono di solito riconosciuti ai residenti in generale, a prescindere dalla cittadinanza, quanto dal desiderio di poter risiedere nel Paese senza l'incertezza legata al rischio di non vedersi rinnovato il permesso di soggiorno per mancanza di lavoro. Questa circostanza, infatti, rende lo straniero debole in quanto ricattabile sul mercato del lavoro ed è quindi dannosa anche per i lavoratori italiani, che si vedono esposti alla «concorrenza sleale» degli stranieri regolari, i quali, pur di vedersi rinnovati i contratti di lavoro, sono disposti ad accettare condizioni contrattuali che altrimenti non accetterebbero. I dati statistici evidenziano la presenza di un elevato numero di immigrati regolari che hanno progetti di lunga permanenza in Italia. A fronte di questo, il numero degli stranieri che acquistano la cittadinanza al di fuori dei canali di acquisto automatico è estremamente ridotto, collocandosi al di sotto dell'uno per cento, laddove in altri Paesi europei tale percentuale è assai più alta: la Germania, che ha una legislazione piuttosto restrittiva, ha una percentuale di naturalizzazioni del 2,5 per cento

nonostante un numero di immigrati maggiore. Questo perché questi Paesi hanno rivisto la propria legislazione quando hanno verificato che l'immigrazione è in gran parte immigrazione di lungo periodo. Il fenomeno riguarda i Paesi più diversi e gli indirizzi sono comuni a prescindere dall'orientamento politico dei governi. In sostanza, i Paesi europei hanno tendenzialmente rivisto la propria legislazione in quattro direzioni: riducendo il tempo di permanenza regolare sul territorio necessario per acquistare la cittadinanza; semplificando le ipotesi di acquisto della cittadinanza per nascita; rendendo più severi i requisiti per l'acquisto della cittadinanza per matrimonio; e rafforzando le verifiche sulla reale volontà di permanere sul territorio e sulla effettiva integrazione degli stranieri aspiranti alla cittadinanza: vale a dire i corsi di lingua e cultura nazionale e i test di verifica.

La legislazione italiana è andata invece in direzione opposta. È stata allungata la permanenza minima necessaria per accedere alla cittadinanza per naturalizzazione, e questo anche per le seconde generazioni, e sono stati resi meno severi i requisiti per l'accesso alla cittadinanza per matrimonio. Tutto questo ha dato vita a stridenti contraddizioni: si riconosce la cittadinanza a soggetti nati e residenti all'estero, consentendo loro addirittura di votare per il Parlamento nazionale, anche quando questi non hanno più nessun legame con l'Italia e addirittura non parlano neanche l'italiano. Per contro, non si riconosce la cittadinanza e il diritto di voto a stranieri che risiedono da anni in Italia, che vi lavorano e producono reddito, che parlano l'italiano e sono legati al Paese. Si tratta di uno squilibrio ingiustificabile, cui giustamente la proposta di legge Bressa cerca di porre rimedio sul modello delle altre legislazioni europee in materia. Le proposte di legge della maggioranza, invece, contengono quasi solo restrizioni dei requisiti di accesso: si può infatti essere d'accordo sul rafforzamento del sistema delle verifiche dell'integrazione mediante test di conoscenza di lingua e cultura, anche se non ci si può limitare a questo, ma è difficile non considerare semplicemente provocatorie quelle proposte che prevedono l'accertamento della conoscenza, da parte degli stranieri, non solo dell'italiano, ma anche delle lingue locali.

In conclusione, esprime l'auspicio che il tema della cittadinanza sia affrontato in un'ottica di maggior ampiezza e sulla base di una seria analisi delle questioni connesse all'immigrazione regolare di lungo periodo.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.