

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

Mercoledì 7 marzo 2007

**Modifiche alla legge sulla cittadinanza.**

**C. 24 Realacci, C. 908 Ferrigno, C. 909 Ferrigno, C. 938 Mascia, C. 1297 Ricardo Antonio Merlo, C. 1462 Caparini, C. 1529 Boato, C. 1570 Bressa, C. 1607 Governo, C. 1653 Santelli, C. 1661 Piscitello, C. 1686 Diliberto, C. 1693 Angeli, C. 1727 Adenti, C. 1744 De Corato, C. 1821 Angeli, C. 1836 Fedi e C. 1839 D'Alia.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 6 marzo 2007.

Dario RIVOLTA (FI) rileva preliminarmente come tutte le società multietniche siano in qualche misura conflittuali. Ciò è vero sia per quelle più piccole per estensione territoriale e numero di appartenenti, quali certune isole del Pacifico, sia per quelle più grandi e apparentemente pacifiche, quali i paesi del Sudamerica, dove, al di sotto di un'apparente compiuta integrazione, si rinviene una persistente contrapposizione tra i discendenti delle popolazioni bianche conquistatrici, i quali formano la classe dirigente, i discendenti di quanti nacquero dalla commistione delle razze, che si collocano a un livello sociale intermedio, e i discendenti delle popolazioni autoctone sottomesse, che si trovano per lo più ai livelli più bassi della struttura gerarchica. Esistono poche eccezioni, come nelle Mauritius e nelle Seychelles. Negli stessi Stati Uniti, dov'è oggi in vigore una legislazione non discriminatoria, che equipara, sotto il profilo giuridico, i discendenti degli schiavi neri e degli indigeni americani, nonché gli appartenenti alle diverse minoranze etniche divenuti cittadini, ai discendenti delle popolazioni bianche dominanti, i cosiddetti w.a.s.p., le contrapposizioni tra le diverse etnie e le diverse razze sono estremamente forti. Il medesimo fenomeno, dell'equilibrio instabile e precario tra le diverse etnie, interessa alcune città europee, per esempio Londra, e comincia a presentarsi in Italia.

Rilevato, quindi, che il testo unificato in esame muove dal presupposto che la diversità etnica culturale sia fattore di arricchimento e di crescita, esprime l'avviso che tale presupposto sia sbagliato: da una rapida rassegna dell'esperienza delle numerose comunità multietniche esistenti al mondo emerge che là dove convivono più etnie e culture la convivenza è sempre difficoltosa ed è fonte di conflittualità e di disagio sociale. La ragione sta forse nella natura dell'uomo, che si trova a proprio agio solo quando si sente a casa propria e tende a percepire l'estraneo, il diverso, come minaccioso e pericoloso. Tale fenomeno, del resto, si verifica anche all'interno delle società non multietniche, com'era fino a pochi anni fa quella italiana, dove sempre accade che gruppi con caratteristiche minoritarie, come ad esempio gli omosessuali, siano discriminati o emarginati. Il disagio generato dalla presenza dell'estraneo provoca, a sua volta, reazioni anche violente. Tutto ciò, ancorché non sia un bene, fa parte della natura dell'uomo e occorre quindi, a suo giudizio, tenerne conto.

Dopo aver constatato che i movimenti migratori sono oramai un dato incontrovertibile del mondo moderno e che è impensabile tentare di reprimerli o di contrastarli, si dice convinto che l'unica via per assicurare la coesistenza delle diverse etnie che risiedono su un medesimo territorio sia l'integrazione. Premesso poi che sulle vie per giungere all'integrazione c'è dibattito fra gli studiosi, esprime l'opinione che l'integrazione presupponga un rapporto equilibrato tra tre fattori: il numero degli stranieri immigrati rispetto a quello della popolazione originaria, l'ampiezza del territorio sul quale i nuovi venuti possono distribuirsi e il tempo richiesto per l'inserimento. Solo se questi tre

fattori sono in equilibrio c'è possibilità di integrazione compiuta, in quanto è possibile che lo straniero, a contatto con la maggioranza residente, ne acquisti i costumi e i modi di pensare, ancorché apportandovi innovazioni feconde che la comunità locale abbia a sua volta il tempo di assimilare. Dove, per contro, l'immigrazione è troppo numerosa, o investe un territorio già densamente popolato, o sia troppo rapida, l'integrazione difficilmente si realizza.

Esprime quindi l'avviso che, proprio in vista della realizzazione di una società multietnica integrata e non conflittuale, che è senz'altro l'obiettivo perseguito dal provvedimento in esame, si debba utilizzare l'attribuzione della cittadinanza non come mezzo per l'integrazione degli stranieri, bensì, al massimo, come coadiuvante. In altre parole, la cittadinanza dovrebbe, a suo avviso, intervenire solo quando siano già autonomamente maturati le condizioni e i presupposti per l'integrazione, ossia dopo un congruo periodo di permanenza legale dello straniero sul territorio dello Stato. Dove, per contro, la cittadinanza sia riconosciuta anzitempo, quando i presupposti per l'integrazione non sono maturi e l'assimilazione dello straniero alla comunità locale non sia avvenuta, essa diventa un ostacolo all'integrazione, in quanto lo induce a sentirsi a casa propria e quindi in diritto di contrapporsi apertamente alla comunità autoctona o originaria.

In conclusione, auspica che la maggioranza accetti di rivedere in senso più restrittivo e gradualistico i criteri per l'attribuzione della cittadinanza agli stranieri che giungono in Italia, al fine di assicurare le condizioni per una vera integrazione non conflittuale.

Mercedes Lourdes FRIAS (RC-SE), premesso che il ragionamento sviluppato dal deputato Rivolta nel suo intervento meriterebbe un commento puntuale e ben più approfondito di quello che svolgerà in questa sede, si limita a rilevare che esso scaturisce da un equivoco di fondo, ossia dalla confusione tra quanto, negli esseri umani, è un dato immutabile, come la componente biologica e di storia personale, e quanto è invece un dato mutevole, come la cultura e le convinzioni. In altre parole, ritenere, come fa il deputato Rivolta, che l'integrazione debba essere assimilazione dello straniero all'autoctono equivale a ritenere impossibile o difficile l'integrazione. L'idea di fondo, infatti, è che l'identità culturale sia qualcosa di connaturato e immutabile, come un dato biologico, e che lo straniero debba conformarsi e assimilarsi alla cultura tradizionale della comunità locale, senza conservare una sfera di autonomia e di diversità.

Fa presente che gli stranieri che chiedono la cittadinanza di un Paese manifestano già solo con questo una forte volontà di integrazione, ossia una volontà di radicamento sul territorio e di appartenenza alla comunità di quel Paese nel lungo periodo. La stessa volontà di integrazione manifestano imparando la lingua italiana, trovando lavoro in Italia, adempiendo agli stessi doveri che gravano sui cittadini, per esempio quelli contributivi, e mandando i propri figli in scuole italiane ad imparare l'italiano e a socializzare con coetanei italiani. Si tratta, quindi, di un'integrazione che, nei suoi aspetti fondamentali - la condivisione della lingua, del lavoro e dei legami personali - è di fatto già avvenuta in quanti chiedono la cittadinanza. Le diversità che restano - come ad esempio le scelte alimentari, che riflettono la storia personale, o le convinzioni religiose - appartengono, a suo giudizio, alla sfera privata dei singoli e alle loro specificità individuali e non sono ragione di conflitto. La conflittualità delle società menzionate dal deputato Rivolta è infatti dovuta, a suo avviso, a dissensi di carattere economico e politico, esattamente gli stessi che si verificano tra le diverse componenti delle società tradizionali ed omogenee, e non a diversità etnico-culturali. Entrando poi nel merito del testo unificato predisposto dal relatore, considera come l'elemento più importante e qualificante dello stesso l'introduzione dello *ius soli* come criterio di attribuzione della cittadinanza. Altri profili qualificanti sono, a suo avviso, che l'attribuzione della cittadinanza ai minori sia stata slegata dalla volontà dei genitori, che non sia previsto il requisito del reddito dei genitori per la cittadinanza dei figli, che sia possibile conservare una doppia cittadinanza e che il Governo sia chiamato a concreti interventi per favorire l'integrazione linguistica e sociale dello straniero. Ritene per contro necessaria un'ulteriore riflessione in ordine ad alcuni altri punti del testo in esame: si riferisce, tra l'altro, alla previsione di una prova di conoscenza della lingua italiana e al mantenimento del requisito del reddito per l'attribuzione della cittadinanza; a quest'ultimo riguardo

ricorda che la prima ondata di immigrazione in Italia era formata per lo più da donne che svolgevano lavori domestici e che oggi vivono di pensioni minime. Con riferimento poi all'ipotesi di reiezione dell'istanza di attribuzione della cittadinanza, ritiene che la valutazione della sussistenza di eventuali elementi di pericolo per la sicurezza dello Stato dovrebbe essere rimessa all'autorità giudiziaria, e non lasciata al Governo. Ritiene, infine, che si dovrebbe ridurre della metà il tempo di permanenza sul territorio in tutti i casi in cui essa sia prevista come requisito.

Francesco ADENTI (Pop-Udeur), intervenendo a nome del proprio gruppo, esprime apprezzamento per il testo unificato predisposto dal relatore, che ringrazia per il lavoro svolto. Pur condividendo i valori e gli obiettivi di fondo sottesi al testo base, fa presente l'opportunità di apportarvi alcune modifiche. Osserva preliminarmente che la concessione della cittadinanza rappresenta un significativo strumento del processo di integrazione, che deve essere concepito in un'ottica temporale di lungo periodo, a carattere generazionale. Per quanto concerne il periodo di soggiorno legale minimo richiesto all'immigrato al fine della concessione della cittadinanza, ritiene che questo debba essere comunque il più possibile uniforme alla media dei principali paesi europei. Osserva in proposito che l'ordinamento tedesco prevede un termine minimo di otto anni, mentre quello spagnolo ne prevede dieci. Reputa pertanto che tale termine, anche al fine di evitare di predisporre un percorso di acquisizione della cittadinanza troppo rapido, che pregiudicherebbe l'azione di contrasto al fenomeno della immigrazione clandestina, potrebbe essere elevato a sette anni. Si sofferma quindi sulla lettera c) del comma 1 dell'articolo 1 del testo base, che stabilisce che è cittadino per nascita chi è nato in Italia da genitori stranieri di cui almeno uno sia residente legalmente nel nostro paese senza interruzioni da almeno tre anni. In proposito ritiene necessario chiarire il significato della locuzione «senza interruzioni», che potrebbe impedire, al fine della maturazione del requisito, la possibilità di fare rientro nel paese di origine anche per necessità obiettive quali ad esempio lutti o motivi di carattere sanitario; al riguardo fa presente che si potrebbe utilizzare il criterio applicato nel Regno Unito, dove si richiede allo straniero la permanenza per un certo numero complessivo di giorni. Conclude sottolineando l'opportunità di approfondire la questione relativa al mantenimento o meno della cittadinanza di origine al momento dell'acquisizione di quella italiana.

Carlo COSTANTINI (IdV) osserva che dall'approvazione della legge n. 91 del 1992 sono trascorsi quindici anni, durante i quali si è determinato un radicale mutamento dei presupposti che diedero origine alle scelte operate a suo tempo dal legislatore, il quale mutamento rende oggi necessaria la revisione di quella legge. Cita ad esempio la presenza, sul territorio nazionale, dei minori stranieri, che erano poche migliaia all'inizio degli anni novanta e che oggi sono 600.000. Si tratta di persone che frequentano le nostre scuole, costituendo ormai una quota rilevante e sempre crescente della popolazione scolastica, e che tuttavia attraversano tutto il periodo fondamentale della crescita e della formazione della personalità in condizioni di estraneità in quello che pure ritengono il loro paese. Attualmente, infatti, secondo la legge n. 91 del 1992, il minore nato in Italia può chiedere la cittadinanza solo al raggiungimento del diciottesimo anno di età. Osserva inoltre che gli stranieri residenti in Italia e potenzialmente interessati al conseguimento della cittadinanza italiana erano anch'essi solo alcune decine di migliaia all'inizio degli anni novanta, mentre sono diventati oggi 4 milioni, determinando così un contesto radicalmente nuovo, del quale è urgente prendere atto anche a livello legislativo.

Dopo avere ringraziato il relatore per il lavoro svolto, osserva che l'esame del provvedimento in oggetto deve tenere necessariamente conto delle dinamiche assunte negli ultimi anni dal fenomeno dell'immigrazione e dei rischi che le nuove dimensioni di tale fenomeno portano con sé. Ritiene necessario quindi considerare gli effetti che dall'eventuale approvazione di tale provvedimento deriveranno su milioni di immigrati e sulle relative famiglie. Si riserva pertanto di presentare emendamenti che possano migliorare il testo, con l'obiettivo di valorizzare il contributo offerto alla nostra società dal fenomeno dell'immigrazione regolare, ma, al contempo, anche di contenere i

rischi ed i pericoli che il medesimo fenomeno porterebbe con sé qualora la concessione della cittadinanza fosse erroneamente ritenuto un semplice strumento per favorire l'integrazione e non invece il punto di arrivo di un percorso non legato semplicemente al decorso di un certo periodo di tempo. Fa presente che il proprio gruppo ritiene che la concessione della cittadinanza non produca automaticamente l'integrazione e che pertanto essa debba essere concepita come un punto di arrivo del processo di integrazione, capace di stimolarla proprio perché condizionata alla sussistenza di fattori e di requisiti ulteriori rispetto al semplice decorso di un termine.

Si sofferma quindi su alcune modifiche che ritiene debbano essere apportate al testo base. Ritiene preliminarmente opportuno elevare il limite di cinque anni di residenza legale minima dello straniero, previsto dall'articolo 4 del testo base, per ricondurlo nella media dei termini previsti dagli ordinamenti degli altri paesi europei. Reputa altresì opportuna una modesta elevazione del termine previsto alla lettera c) dell'articolo 1 del testo base, nonché l'introduzione di un termine di residenza legale, seppure breve, anche alla successiva lettera d).

Con riferimento all'articolo 3, relativo al matrimonio, ritiene opportuno aggiungere al requisito della residenza legale quello dell'assenza dal paese per un periodo non superiore ad un determinato numero di giorni, secondo il modello adottato nel Regno Unito.

Fa quindi presente l'opportunità di prevedere, mutuandola dalle esperienze di altri paesi, la presenza del cosiddetto requisito di «onorabilità», che attiene alla regolarità negli adempimenti fiscali in genere, nonché di riflettere sulla ipotesi che l'acquisizione della cittadinanza italiana lasci impregiudicata la possibilità di conservare la cittadinanza del paese di origine, riservandosi in proposito di assumere una posizione definitiva nel corso dell'esame.

Rileva quindi l'opportunità di prevedere, al fine dell'acquisizione della cittadinanza da parte dello straniero, il requisito della conoscenza della lingua italiana in termini più stringenti rispetto al testo base, nonché la conoscenza comprovata di elementi di storia e cultura italiana ed europea e di educazione civica, oltre ad una attività di verifica finalizzata ad accertare la conoscenza dei principi costituzionali che esprimono i valori e le regole di convivenza nel nostro ordinamento ed il rispetto della persona e dei suoi diritti. Ritiene, infine, opportuno prevedere un termine certo per la conclusione del procedimento di attribuzione della cittadinanza.

Conclude riservandosi di presentare specifici emendamenti in Commissione e durante il successivo *iter* legislativo, in coerenza con le considerazioni testé svolte a nome del gruppo dell'Italia dei Valori.

Dario RIVOLTA (FI), svolgendo alcune ulteriori considerazioni in relazione alle posizioni emerse nel dibattito, afferma di essere un relativista culturale e di non identificarsi perciò in nessun sistema culturale chiuso e dato una volta per tutte. Si dice anzi convinto che una cultura non possa chiudersi alle altre e che le culture diverse non possano, incontrandosi, che influenzarsi reciprocamente in una maniera che è nel lungo periodo feconda e costruttiva. Ritiene tuttavia anche che nell'immediato questo processo di integrazione sia costruttivo non quando le diverse culture si incontrano su un piede di parità - perché allora inevitabilmente si contrappongono frontalmente - bensì quando una di esse sia in posizione di preminenza numerica e possa quindi svolgere la funzione di polo di catalizzazione. In questo caso, infatti, l'integrazione è tendenzialmente assimilazione della cultura minoritaria a quella maggioritaria, anche se poi nel lungo periodo appare evidente che anche quest'ultima è stata a sua volta influenzata dalla prima. Chiarisce poi che la sua idea di «autoctono» non è biologica, come ha inteso il deputato Frias, bensì culturale, ruotando intorno ad una comunanza di principi e valori e ad un sentimento di appartenenza e di riconoscimento reciproco, e quindi in sostanza intorno ad un'identità collettiva riassumibile in un «noi».

In conclusione, dichiara di non essere pregiudizialmente contrario ad una cittadinanza fondata sullo *ius soli* anziché sullo *ius sanguinis*. Ritiene infatti che l'adozione dell'uno piuttosto che dell'altro criterio sia essa stessa un fatto culturale, nel senso che ogni comunità ha una certa idea del legame che la fonda, attribuendo, a seconda dei momenti storici, un maggior peso al fatto della discendenza di sangue piuttosto che allo stare assieme. Ciò premesso, si dice non contrario all'allargamento della

cittadinanza sulla base dello *ius soli*, ma auspica che tale allargamento avvenga con la necessaria gradualità.

Roberto ZACCARIA (Ulivo) rileva preliminarmente come, quando si esamina un provvedimento della rilevanza di quello in esame, emergono differenziazioni culturali sulle diverse problematiche. Fa presente che il testo unificato predisposto dal relatore, che è stato adottato dalla Commissione come testo base, rappresenta, nel perimetro dei valori costituzionali vigenti, la piattaforma su cui impostare l'esame del testo del provvedimento, le cui scelte di fondo ritiene però non debbano essere stravolte. In particolare osserva che il testo base prevede che la cittadinanza possa essere acquisita mediante attribuzione in presenza di determinati requisiti. Al riguardo ritiene che l'eventuale modifica dell'impianto del testo, prefigurata dalle riserve espresse dal deputato Adenti e, soprattutto, dal deputato Costantini, rischierebbe di pregiudicare le scelte di fondo già manifestate dalla Commissione al momento dell'adozione del testo base, vanificando il lavoro svolto finora dal relatore.

Marco BOATO (Verdi) dichiara di concordare con l'intervento svolto dal deputato Zaccaria, del quale condivide le preoccupazioni.

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

#### **Sui lavori della Commissione.**

Marco BOATO (Verdi) esprime soddisfazione per l'approvazione, da parte del Senato, nel testo predisposto dalla Camera, del progetto di legge costituzionale di modifica all'articolo 27 della Costituzione, concernente l'abolizione della pena di morte (C. 193 e abb.), ed invita la Presidenza a prevederne la calendarizzazione in Commissione quanto prima, tenuto conto del fatto che sono già trascorsi i tre mesi, previsti dall'articolo 138 della Costituzione, dalla deliberazione della Camera in prima lettura.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, assicura che l'esame del provvedimento sarà avviato tempestivamente, non appena trasmesso dal Senato ed assegnato alla Commissione.

**La seduta termina alle 15.30.**