

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

**Giovedì 8 marzo 2007**

**Modifica 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 20 febbraio 2007.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, ricorda che lunedì 12 marzo 2007 alle ore 9.30 si svolgeranno le previste audizioni e che il termine per la presentazione degli emendamenti al testo base è fissato alle ore 12 di mercoledì 14 marzo 2007.

Carlo GIOVANARDI (UDC) osserva che il provvedimento in titolo è uno dei più importanti e delicati di tutta la legislatura, in quanto tratta temi che incidono profondamente sul complesso assetto della società. Al riguardo tuttavia ritiene che esso non tenga in considerazione il fenomeno dell'immigrazione nella sua attualità, che risulta profondamente mutata rispetto a quella che ha riguardato gli emigrati del nostro Paese all'inizio del secolo scorso, soprattutto rispetto a quella che si dirigeva verso paesi lontani. In quei casi le persone abbracciavano la nuova realtà sociale e culturale che li accoglieva ed il legame che mantenevano nei confronti del paese di origine era per lo più di carattere affettivo.

Negli ultimi venti anni tutte le città italiane si sono popolate di persone di etnie diverse. Tra queste, alcune intendono soggiornare solo per periodi limitati, mentre altre hanno intenzione di trasferirsi definitivamente. Questi stranieri però, in molti casi, sono rimasti ancorati alle loro culture nazionali, delle quali continuano ad osservare tradizioni, usi, costumi ed anche precetti religiosi, non manifestando perciò una espressa volontà di condividere la complessiva realtà sociale italiana. Si tratta di un fenomeno che si registra anche in altri paesi europei, che in diversi casi ha prodotto il pericoloso effetto di chiudere le comunità di stranieri all'interno del paese e della sua società. Ritiene quindi necessario chiarire quale sia il significato da dare alla cittadinanza che si attribuisce ad uno straniero che, ancorché residente in Italia, non intende recidere i propri legami con la cultura di origine né abbracciare i valori di fondo della cultura italiana, aspetto che ritiene invece essenziale perché si possa concedere la cittadinanza italiana ad uno straniero. Osserva in proposito che la Costituzione italiana prevede che la difesa della patria è sacro dovere del cittadino: questa previsione costituzionale potrebbe in astratto produrre la conseguenza di chiamare alle armi in difesa dell'Italia i nuovi cittadini, che pertanto, nel momento in cui acquistano la nuova cittadinanza devono considerare e condividere anche una simile eventualità.

Con riferimento ai contenuti del testo base, si sofferma preliminarmente sull'articolo 4. In proposito ritiene che il requisito di residenza legale minima, ai fini dell'attribuzione della cittadinanza, debba essere elevato almeno a sette anni. Per quanto concerne l'attribuzione della cittadinanza ai minori, ritiene comunque che debba essere previsto almeno il compimento di un ciclo di studi in Italia al fine di apprendere, oltre alla lingua, anche la conoscenza minima degli elementi di fondo della cultura italiana. Si dichiara inoltre contrario alla ipotesi della doppia cittadinanza, come previsto da

ordinamenti stranieri, in primo luogo da quello statunitense. Per quanto concerne il giuramento, che condivide in linea di principio, ritiene che esso debba essere riferito anche agli essenziali principi costituzionali, in particolare alla difesa della patria. Ritiene in sostanza che il testo base debba essere emendato al fine di consentire che l'acquisizione della cittadinanza si basi sulla presenza di requisiti seri ed oggettivi, al fine di creare un necessario *humus* di integrazione. Il fenomeno deve essere governato al fine di evitare che esso produca conseguenze negative sull'assetto della società.

Arnold CASSOLA (Verdi) preannuncia la presentazione di tre emendamenti, il primo dei quali affronta la questione delle donne italiane sposate a stranieri prima del 1° gennaio 1948 e dei loro figli, in quanto le previsioni dell'articolo 13, comma 1, lettera *b*) del testo in esame, pur avendo di mira questa problematica, non colgono a suo avviso interamente nel segno in quanto non prendono in considerazione i figli delle donne che non abbiano rinunciato alla cittadinanza. Il secondo degli emendamenti preannunciati tende a specificare meglio cosa debba intendersi, all'articolo 1, comma 1), lettera *c*) del testo in esame, con la locuzione «senza interruzioni», in quanto, se interpretata in senso letterale, impedirebbe di allontanarsi anche solo per un giorno dal territorio italiano agli stranieri che intendano ottenere la cittadinanza italiana per i figli. Il terzo emendamento, infine, mira a sopprimere il requisito della conoscenza della lingua italiana ai fini dell'attribuzione della cittadinanza nelle ipotesi di cui all'articolo 5; al riguardo fa presente che tale previsione discrimina in sostanza gli stranieri residenti in Italia rispetto, per esempio, alle seconde o terze generazioni di italiani nati all'estero, i quali spesso non conoscono o conoscono male l'italiano.

Jole SANTELLI (FI), si sofferma sui contenuti del testo base adottato dalla Commissione, osservando in proposito che lo sforzo compiuto dal relatore, volto a rendere compatibili le diverse impostazioni di fondo sulla tematica in esame, non può essere ritenuto soddisfacente, restando attuali le perplessità già espresse nel corso del dibattito svoltosi in Commissione con riferimento al testo del disegno di legge del Governo C. 1607. Esprime preliminarmente la propria contrarietà sull'articolo 1, che configura in sostanza la concessione della cittadinanza *iure soli*. Al riguardo osserva che i paesi stranieri che hanno seguito una simile impostazione di attribuzione della cittadinanza ai nuovi nati, anziché integrarli nelle nuove realtà sociali, hanno finito per isolarli rispetto alle comunità locali. La cittadinanza, invece, intesa come momento di assorbimento di valori sociali nuovi, deve essere condizionata a requisiti molto più rigorosi. Con riferimento alle ipotesi di cui all'articolo 3, ritiene più ragionevole prevedere che, solo al raggiungimento della maggiore età da parte del minore, questi, ancorché nato in Italia, esprima una scelta sulla acquisizione della nuova cittadinanza. Si dichiara quindi favorevole a prevedere rigorosi requisiti ai fini dell'acquisizione della cittadinanza per matrimonio. In particolare, mentre reputa condivisibile tale ipotesi con riferimento alle persone residenti in Italia, esprime invece la propria contrarietà relativamente ai casi in cui i soggetti interessati risiedano all'estero. Si sofferma quindi sull'articolo 4, dichiarando la propria contrarietà rispetto alla sua impostazione di fondo, che non ritiene possa fondarsi esclusivamente su un criterio temporale. Per quanto concerne poi il requisito della conoscenza della lingua italiana, ritiene che esso sia inadeguato se non integrato dalla verifica relativa alla loro condivisione degli elementi di fondo della complessiva cultura italiana. Ritiene inopportuno fare uso della cittadinanza in chiave strumentale per assicurare l'integrazione degli stranieri, ritenendo invece opportuno individuare un sistema che garantisca tale integrazione a prescindere dall'attribuzione della cittadinanza, che rappresenta invece il momento finale dell'integrazione. Si dichiara poi contraria rispetto all'ipotesi della doppia cittadinanza, condividendo, invece, quanto già affermato dal rappresentante del Governo, sottosegretario Lucidi, vale a dire la necessità di attribuire al Presidente della Repubblica la competenza per l'attribuzione della cittadinanza ai sensi dell'articolo 4 del testo base. Si dichiara infine perplessa rispetto all'articolo 11 che, nel disciplinare l'ipotesi del giuramento, prevede che al nuovo cittadino sia consegnata una copia della Costituzione.

Roberto COTA (LNP), intervenendo a nome del proprio gruppo, esprime una posizione contraria sul testo base in esame, in quanto volto a realizzare una società di carattere multiculturale, oltre che multietnico, probabilmente anche a fini elettorali. In proposito rileva che la realizzazione di una società multiculturale equivale a rinunciare alla difesa della identità nazionale, che invece è un obiettivo perseguibile attuando un modello di Stato federale. Osserva infatti che gli Stati federali, come il Canada o gli Stati Uniti d'America, prevedono criteri rigorosi di concessione della cittadinanza, volti ad accertare che il richiedente si possa considerare integrato nella nuova realtà sociale. Il modello delineato nel testo base rischia invece di produrre effetti di separazione sociale all'interno dello Stato.

Con riferimento ai contenuti del testo in esame, si dichiara contrario rispetto al requisito del termine di residenza legale minimo fissato in cinque anni che, insieme alle altre disposizioni, consente l'attribuzione della cittadinanza senza la previsione di limiti e requisiti significativi, come si evince dall'articolo 5, che richiede una conoscenza della lingua italiana solo al livello del terzo anno della scuola primaria. Propone invece che si mantenga l'impostazione della vigente legge in materia di cittadinanza, prevedendo il requisito del termine di residenza legale minimo in dieci anni, accompagnato dalla presenza di ulteriori requisiti in un'ottica di inasprimento, che richiedano l'effettiva conoscenza della lingua italiana e la verifica, da parte delle autorità locali, della reale integrazione dello straniero richiedente.

Italo BOCCHINO (AN) si richiama preliminarmente al suo intervento svolto nella seduta del 6 ottobre 2006. Con riferimento ai contenuti del testo base, auspica che su di essi possa darsi luogo, in sede di esame degli emendamenti, ad un serio confronto politico tra le diverse parti, che consenta di affrontare criticamente e compiutamente i diversi risvolti del fenomeno dell'immigrazione, che il Governo e la maggioranza sembrano voler considerare solo in termini burocratici, come prova l'assenza di una strategia di fondo sul complessivo fenomeno. Osserva infatti che il testo base si limita a stabilire i requisiti richiesti agli stranieri per diventare cittadini italiani, mentre un esame compiuto della materia richiederebbe necessariamente la previa definizione del modello sociale che si intende realizzare, quale ad esempio il multiculturalismo anglosassone o l'assimilazionismo francese.

Osserva poi che l'attuale fenomeno delle migrazioni internazionali assume caratteri profondamente diversi da quelli che hanno segnato i movimenti migratori del passato. Coloro che emigravano nel passato emigravano per radicarsi nella terra di destinazione, il che non è sempre vero oggi, come ha rilevato il deputato Giovanardi. Ritiene perciò importante, oggi, assicurare una compiuta integrazione degli immigrati nella realtà sociale e culturale italiana per evitare i rischi, per la sopravvivenza dell'identità nazionale, che deriverebbero dalla compresenza di alcuni valori fondanti di altre realtà straniere, in particolare di radice islamica, con quelli della società italiana.

Ritiene che debba definirsi un sistema che consenta allo straniero di integrarsi compiutamente nella società nella prospettiva di ottenere la cittadinanza italiana, e a tal fine reputa si debba fare leva soprattutto sugli stranieri di seconda generazione, senza fermarsi alla previsione di requisiti di residenza legale minima, che rappresentano un falso problema. Ad essere significativa è la tematica della reale ed effettiva integrazione o quella della perdita della cittadinanza, che deve essere compiutamente esaminata. Dichiaro la propria contrarietà rispetto all'articolo 1 del testo base che, configurando di fatto l'ipotesi di concessione della cittadinanza tramite uno *ius soli* per certi versi incondizionato, rischia di concedere la cittadinanza a soggetti che potrebbero non avere legami di alcun tipo con l'Italia. Al riguardo ritiene opportuno prevedere requisiti più stringenti relativamente ai genitori del soggetto che acquista la cittadinanza per nascita, i quali dovrebbero entrambi essere residenti legalmente e per più di tre anni. Altrettanto necessario è poi chiarire le conseguenze che deriverebbero nell'ipotesi in cui il soggetto si allontani dal Paese.

Ritiene inoltre insufficienti il requisito della conoscenza della lingua italiana a livello di terzo anno scolastico e il mero giuramento di fedeltà, occorrendo piuttosto un giuramento articolato che riguardi espressamente i principi essenziali della Costituzione in tema di famiglia e di libertà

religiosa; al riguardo fa presente che vi sono comunità straniere in Italia che non riconoscono un valore costituzionale pregnante come la parità di uomo e donna nella famiglia e fuori.

Si dichiara poi contrario rispetto alla possibilità di mantenere la doppia cittadinanza, citando a sostegno di tale opinione la posizione di Ernesto Galli della Loggia, che si è espresso in termini di netta contrarietà rispetto a questa ipotesi. Osserva al riguardo che essa non è prevista da altri ordinamenti nazionali, quali ad esempio la Cina e la Germania, salvo rigorose eccezioni. In particolare il modello tedesco, che dichiara di apprezzare, consente il mantenimento della doppia cittadinanza per i cittadini comunitari in presenza di reciprocità. In definitiva, chi vuole diventare davvero integrarsi nella comunità italiana dovrebbe cominciare a provarlo rinunciando ad un'altra cittadinanza, perché la cittadinanza è un fatto legato all'identità culturale e questa non può essere che una.

Conclude riservandosi di presentare emendamenti ed esprime l'auspicio che su di essi possa instaurarsi un serio confronto politico tra maggioranza ed opposizione.

Khaled Fouad ALLAM (Ulivo), premesso che la questione della cittadinanza è tra le più complesse questioni del mondo contemporaneo, legandosi strettamente ad altre della massima complessità come quella della libertà religiosa, esprime perplessità rispetto alla tesi sostenuta da alcuni settori dell'opposizione secondo la quale un punto delicato e di difficile definizione come l'integrazione degli stranieri dovrebbe essere verificato mediante procedure amministrative sancite per legge. Fa presente che l'integrazione è un qualcosa di indefinibile e incerto, come sta a dimostrare l'esperienza francese dell'*affaire* Dreyfus. Concorda con chi sostiene che l'integrazione non si misura in termini di tempo di permanenza sul territorio di uno Stato, ma ritiene che, d'altra parte, non possa neppure essere verificata agevolmente in altro modo, facendo la nozione di integrazione riferimento ad un concetto, quello di identità nazionale e culturale, che a sua volta è evanescente, oggi più che mai. D'altra parte, al di là delle discussioni su cosa l'integrazione sia, resta il problema di fondo che, come risulta dai dati statistici e dalle proiezioni, la popolazione italiana è interessata da un progressivo calo demografico, cui solo l'immigrazione può porre rimedio. Per quanto riguarda la conoscenza della lingua, premesso che neppure la conoscenza della lingua è di per sé un segno certo dell'avvenuta integrazione, ritiene che sarebbe preferibile almeno non specificare il livello di conoscenza della lingua, anche in considerazione del fatto che esiste normalmente una asimmetria tra competenza linguistica scritta e orale. Reputa, infine, non calzanti i richiami fatti all'esperienza di paesi come gli Stati Uniti e il Canada, nei quali l'immigrazione ha avuto un ruolo essenziale nella fase formativa degli Stati, a differenza di quanto è avvenuto in Italia. Per quanto riguarda, infine, l'intervento del deputato Bocchino, fa presente che non è affatto chiaro, nel dibattito contemporaneo, cosa si debba intendere con società multiculturale, per cui è impensabile che il legislatore si ponga obiettivi così ambiziosi come tentare di plasmare un certo tipo di società piuttosto che un altro.

Marco BOATO (Verdi), ricordato che l'esame è iniziato il 3 agosto scorso, esprime un giudizio positivo sul livello della discussione generale, anche se, rileggendo gli atti, constata che ciascuno ha mantenuto grosso modo le posizioni iniziali. Ritiene pertanto che siano maturi i tempi per chiudere la discussione generale e passare all'esame degli emendamenti. In relazione all'intervento del deputato Bocchino, ritiene sbagliato pensare che il legislatore debba prefiggersi la realizzazione di una società piuttosto che di un'altra, essendo il suo compito assai più modesto e legato alle circostanze storiche in cui si trova ad operare. Fa presente, inoltre, che la legge sulla cittadinanza non è l'unico strumento con il quale le istituzioni di uno Stato affrontano questioni complesse come quelle connesse alle società multietniche. Rispondendo poi al deputato Cota, che ha insinuato che la maggioranza sarebbe mossa dalla prospettiva di vantaggi elettorali, fa presente che già il deputato Ferrari, quasi prefigurando l'accusa, aveva obiettato, nella seduta del 27 settembre, che la maggioranza non intende affrontare la questione della cittadinanza per guadagnare consenso elettorale, ma al ben diverso fine di separare l'area della legalità da quella dell'illegalità con

l'obiettivo di garantire la sicurezza sociale. Per quanto riguarda, infine, il giuramento e la distribuzione della Costituzione, ritiene che si tratti di cose che, per quanto formali, abbiano la loro importanza.

Sandro GOZI (Ulivo) ritiene necessario collegare la riforma della legge sulla cittadinanza ai temi dell'immigrazione e della libertà religiosa e in generale predisporre una riforma che, senza pretendere di disegnare un nuovo modello di società, garantisca l'effettiva integrazione degli stranieri in Italia. Al riguardo non ritiene opportuno imitare modelli stranieri, come quelli tedesco e statunitense, che sono stati concepiti per rispondere ad esigenze specifiche. È più ragionevole, a suo avviso, considerare la specificità della situazione italiana, che presenta propri caratteri, come prova il fatto che si tratta di una situazione caratterizzata dalla compresenza di un altissimo numero di piccole comunità diverse. La cittadinanza non deve essere considerata né un punto di partenza, né un punto di arrivo, ma va inquadrata nella prospettiva di assicurare una concreta e reale integrazione, anche distinguendo tra la prima e la seconda generazione di immigrati. Il provvedimento in esame deve quindi servire a creare i presupposti per delineare le linee di fondo di una società rinnovata, che deve basarsi su una forte integrazione degli stranieri in vista della acquisizione della cittadinanza. Fa inoltre presente che la cittadinanza non verrà attribuita automaticamente a quanti maturano i requisiti, bensì solo a coloro che ne faranno richiesta, e che tale iniziativa dimostra di per se stessa la volontà di integrazione e di radicamento sul territorio. Conclude dichiarando la propria posizione favorevole sul testo base.

Roberto ZACCARIA (Ulivo) dopo aver espresso il proprio compiacimento per il proficuo andamento del dibattito in corso, si sofferma sui dati che il relatore ha reso noti nel corso della sua relazione, svolta lo scorso 26 settembre 2006, relativi al numero di concessioni di cittadinanza italiana rispetto al numero di stranieri presenti regolarmente sul territorio nazionale. Tali dati, confrontati a quelli di altri paesi comunitari, evidenziano come, rispetto alla rapida crescita nell'ultimo quindicennio del numero di stranieri presenti regolarmente sul territorio nazionale, non è cresciuto altrettanto rapidamente il numero di coloro che ottengono la cittadinanza; al riguardo, sottolinea come si tratti di un numero percentualmente assai inferiore rispetto a quello che si registra negli altri paesi. La ragione è che la legge vigente non consente l'attribuzione di cittadinanza se non a pochi.

Più in generale, fa presente che il paese ha un grande ed effettivo bisogno di immigrati stranieri. A sostegno di tale teoria fa presente come il demografo Livi Bacci abbia sostenuto che la popolazione italiana di età compresa tra i venti ed i quaranta anni, la fascia più significativa per alcuni versi, diminuirebbe, senza l'arrivo di persone straniere, in maniera sensibile nel corso dei prossimi anni. Riguardo poi all'intervento del deputato Bocchino, che ha fatto riferimento a casi di specie per evidenziare la pericolosità che potrebbe derivare dalla concessione della cittadinanza senza vincoli più rigorosi rispetto a quelli previsti nel testo base, fa presente che si tratta di ipotesi limite che, pur astrattamente configurabili, non possono essere considerate esemplificative. Per quanto concerne l'eventualità di concedere la cittadinanza solo in presenza di una condizione di reciprocità, osserva che, trattandosi di un diritto, esso non può essere condizionato ad una tale condizione. L'approccio al tema della cittadinanza deve fondarsi non su una volontà sanzionatoria, ma solo sul rispetto dei vigenti valori costituzionali.

Felice BELISARIO (IdV) si richiama preliminarmente alle osservazioni svolte dal deputato Costantini nella seduta di ieri, che rappresentano le posizioni del gruppo dell'Italia dei valori. Osserva poi che in Italia esiste una accentuata necessità di modificare la vigente legge sulla cittadinanza, ma bisognerebbe evitare però di procedere solo sulla base delle forti pressioni che si registrano. Ritiene pertanto che sia utile dare luogo ad un serio confronto in materia. Si dichiara quindi perplesso rispetto all'ipotesi di spostare la base della concessione della cittadinanza dallo *ius sanguinis* allo *ius soli*, trattandosi di un'operazione che rischia di trasformare

il requisito della permanenza legale minima sul territorio nazionale nel principio di fondo. Se non si assicura che i nuovi cittadini siano già effettivamente integrati nella nuova realtà sociale, si corre il rischio di produrre laceranti fratture sociali. Si dichiara inoltre perplesso in ordine alla ipotesi di consentire il mantenimento della doppia cittadinanza, sulla quale tuttavia ritiene opportuno sviluppare una ampia riflessione, non ancorata a presupposti ideologici.

Mercedes Lourdes FRIAS (RC-SE) osserva che nel corso di alcuni interventi sono state prefigurate conseguenze negative che si produrrebbero sull'assetto della società a seguito dell'eventuale approvazione di diverse disposizioni contenute nel testo base. In proposito osserva che tali considerazioni sono prive di basi scientifiche, in quanto non tengono conto della realtà alla base delle dinamiche migratorie.

Carlo GIOVANARDI (UDC) ritiene che siano evidenti i pericoli che deriverebbero da una concessione indiscriminata della cittadinanza. In proposito ritiene necessario affrontare tali problematiche in un'ottica di confronto costruttivo tra le diverse parti politiche per individuare le idonee soluzioni.

Franco RUSSO (RC-SE) invita a non fare uso di ipotesi astratte e di casi limite per verificare la portata del testo base, che deve invece essere esaminato sulla base di dati concreti ed oggettivi e nel rispetto dei valori costituzionali.

Jole SANTELLI (FI) osserva che la materia trattata dal provvedimento in esame, che è volta ad incidere profondamente sull'assetto della società e che presenta una rilevanza costituzionale, potrebbe prestarsi a facili strumentalizzazioni politiche da parte dell'opposizione, che invece sta mantenendo un atteggiamento costruttivo al fine di individuare soluzioni soddisfacenti sui punti critici del testo. Invita pertanto la maggioranza a non estremizzare le proprie posizioni ed a procedere con l'obiettivo di dare luogo ad un costruttivo confronto tra le diverse parti politiche.

Gianclaudio BRESSA (Ulivo), *relatore*, si dichiara preliminarmente disponibile a valutare costruttivamente le proposte di modifica al testo base che verranno presentate, fermi restando i principi costituzionali e la giurisprudenza costituzionale in materia, che affermano come la cittadinanza implichi l'appartenenza del soggetto alla comunità in cui questi si inserisce. Osserva come, nonostante gli sforzi da lui compiuti nella predisposizione del testo base, i diversi approcci di fondo alla materia rimangano contrapposti, non essendo riuscito tale testo a sintetizzare in misura compatibile le diverse posizioni. Per quanto concerne le richieste di chiarimento sugli obiettivi politici di fondo che la maggioranza intende perseguire sulla materia in esame, osserva che essi non possono evidentemente essere compresi all'interno di un testo normativo. In proposito rileva tuttavia che, sulla base delle esperienze seguite in altri paesi, l'attribuzione della cittadinanza agli stranieri, che devono espressamente volerla e quindi richiederla, deve essere finalizzata a migliorare la loro condizione individuale all'interno della nuova realtà sociale. In tale prospettiva risultano importanti la conoscenza della lingua italiana ed il giuramento di fedeltà. La Costituzione prevede che il riconoscimento della cittadinanza è un diritto che la comunità statale concede a determinate condizioni.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, precisa che il diritto non preesiste, ma è attribuito dallo Stato al soggetto richiedente in presenza di determinate condizioni.

Gianclaudio BRESSA (Ulivo), *relatore*, con specifico riferimento al giuramento di fedeltà previsto dall'articolo 11 del testo base, osserva che esso rappresenta il momento conclusivo del complessivo procedimento di attribuzione della cittadinanza e che esso si riferisce alla fedeltà alla Repubblica italiana, alla leale osservanza della Costituzione e delle leggi, riconoscendo la pari dignità sociale di

tutte le persone. Ritiene pertanto già presente il riferimento ai diritti fondamentali sollecitato dal deputato Bocchino, anche se questi non vengono espressamente ed individualmente indicati nella formula del giuramento stesso. Ribadisce quindi la propria intenzione di dare corso ad un costruttivo esame degli emendamenti, senza volontà di strumentalizzazione politica: a tale fine, in assenza di atteggiamenti ostruzionistici da parte dell'opposizione e in considerazione del fatto che l'esame dei provvedimenti in titolo è iniziato lo scorso 3 agosto 2006, ritiene che una settimana di lavoro riservata all'esame delle proposte emendative può essere sufficiente al fine di elaborare un testo valido.

Il sottosegretario Marcella LUCIDI esprime apprezzamento per il livello della discussione generale svolta nella Commissione e concorda con quanti hanno affermato che la materia in esame ha rilevanza costituzionale. Rileva che si è di fronte ad una situazione che il legislatore del 1992 non era in grado di immaginare e cita il dato dell'ONU secondo cui nel 2005 sono circa quaranta milioni le persone che, per le ragioni più svariate, ma senza dubbio a malincuore, hanno lasciato il paese di origine. Questo fenomeno ha creato la globalizzazione e la distinzione all'interno dello stesso Stato. Venendo poi al merito delle principali questioni emerse nel dibattito, osserva che, per quanto concerne i requisiti temporali di permanenza sul territorio, il testo in esame si allinea alle direttive dell'Unione europea relative agli stranieri «lungo soggiornanti», le quali fissano in 5 anni di regolare soggiorno la durata di tempo minimo per poter richiedere il relativo permesso di soggiorno. Tale periodo è stato ritenuto dalle istituzioni europee sufficiente a determinare la volontà di radicamento del soggetto sul territorio e appare quindi adeguato e congruo per far presumere l'avvenuta integrazione dello straniero nel territorio dello Stato anche ai fini della concessione della cittadinanza.

Ritiene tuttavia opportuno precisare che la possibilità offerta allo straniero di richiedere la cittadinanza, ovvero il permesso di soggiorno comunitario, non può considerarsi una scelta alternativa in quanto gli effetti che derivano dal possesso del permesso di soggiorno sono ben diversi da quelli che derivano dall'acquisizione della cittadinanza. Basti considerare, in proposito, che il conseguimento del nuovo *status civitatis* potrebbe anche implicare, per il soggetto richiedente, la perdita della propria cittadinanza di origine. Ben diversi, inoltre, sono i requisiti richiesti per accedere all'uno o all'altro istituto. Per quanto riguarda, infatti, la durata temporale di permanenza nel in Italia, per la cittadinanza, diversamente da quanto stabilito dalle direttive comunitarie, si è ritenuto opportuno collegare tale periodo alla residenza legale e senza interruzioni - con ciò intendendosi la contestuale titolarità, per tutto il periodo considerato, non solo del regolare permesso di soggiorno, ma anche dell'iscrizione anagrafica - ritenuta indice di maggiore stabilità e radicamento sul territorio.

Per quanto riguarda poi la specifica questione posta dal deputato Adenti circa il significato da attribuire alla locuzione «senza interruzioni» utilizzata nel testo in esame, fa presente che, con circolare del 5 gennaio 2007, il Ministro dell'interno è intervenuto sull'argomento. Nel passato, infatti, l'interruzione della permanenza in Italia è stata motivo di preclusione alla concessione della cittadinanza per residenza ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 91 del 1992, in quanto si riteneva non maturato il presupposto normativo. Ma, in un mondo in costante evoluzione non si è potuto non tener conto delle mutate condizioni di vita, le quali possono determinare brevi periodi di allontanamento dal territorio nazionale per motivate ragioni, quali, ad esempio, esigenze lavorative, di studio o di semplice arricchimento e scambio culturale. Sulla base di tali considerazioni - supportate peraltro da recenti pronunce giurisprudenziali - le eventuali assenze temporanee sono oggi considerate non più pregiudizievoli ai fini della concessione dello *status civitatis* a condizione che l'aspirante cittadino, recandosi all'estero, abbia comunque mantenuto in Italia la propria residenza legale, vale a dire l'iscrizione anagrafica presso il comune di residenza e il titolo di soggiorno valido per l'intero arco temporale, nonché il centro delle proprie relazioni familiari e sociali. Le ragioni dell'assenza - dovute comunque per lo più a necessità di studio, di lavoro, di assistenza alla famiglia di origine e di cure mediche - devono essere comprovate da idonea

documentazione che lo straniero è tenuto a produrre ad integrazione dell'istanza.

Per quanto concerne il requisito del reddito, al quale ha fatto riferimento in particolare il deputato Frias, fa presente che, a differenza del disegno di legge del Governo, il testo unificato del relatore lo prevede in una sola ipotesi, quella di attribuzione della cittadinanza agli stranieri extracomunitari residenti nel territorio. A tal riguardo, precisa che la normativa vigente - di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 362 del 1994 e al decreto del Ministero dell'interno del novembre 1994 - richiede allo straniero che voglia essere ammesso nella comunità nazionale la dimostrazione di una disponibilità economica ben superiore rispetto a quella che il testo in esame pone come soglia minima e che è stata, come noto, rapportata a quella già prevista per i titolari di permesso di soggiorno comunitario per lungo soggiornanti. A mero titolo informativo, fa poi presente che tale disponibilità è attualmente riferita ai limiti di reddito previsti dall'articolo 3 del decreto-legge n. 382 del 1989, e confermati nella legge n. 549 del 1995, per l'esenzione dalla spesa sanitaria per i titolari di pensione di vecchiaia.

Con riferimento poi alle considerazioni svolte dal deputato Frias in relazione al fatto che la prima ondata di immigrazione in Italia era formata da donne che svolgevano lavori domestici con pensione minima, fa presente che la citata circolare del 5 gennaio scorso ha rivisitato i criteri per la determinazione dei requisiti reddituali relativi ai nuclei familiari. Fino a qualche tempo fa, infatti, non era possibile concedere la cittadinanza ad uno straniero non titolare di un reddito proprio, anche se lo stesso risultava essere a carico del coniuge, nonostante che l'intero nucleo familiare percepisse un reddito complessivo che poteva garantire dignitose condizioni di vita. Sino ad ora, quindi, non è stato possibile concedere la cittadinanza alle donne straniere casalinghe, in quanto prive di una attività propria e quindi di fonte di guadagno personale, neanche quando queste risultavano a carico del coniuge titolare di un reddito tale da assicurare ampiamente il mantenimento della moglie e di eventuali altri componenti della famiglia. Le mutate condizioni sociali e l'importanza di favorire il processo migratorio hanno indotto a riconsiderare le situazioni, anche familiari, degli stranieri coinvolti nel processo di integrazione nella collettività italiana, ferma restando la necessità, come pure affermato dal Consiglio di Stato, che il nuovo cittadino abbia comunque i mezzi idonei per mantenere sé e la propria famiglia. Il Governo ha ritenuto pertanto necessario, nel rispetto del concetto di solidarietà familiare cui sono tenuti tra loro i membri della famiglia, valutare la consistenza economica dell'intero nucleo familiare al quale l'aspirante cittadino appartiene quando dalla documentazione prodotta o dalla istruttoria esperita si può evincere che esistono altre risorse che concorrono a formare il reddito. In presenza di questi presupposti la cittadinanza potrà quindi d'ora in poi esser concessa anche alle casalinghe prive di reddito proprio e in questo modo si garantirà loro la possibilità di vivere in piena autonomia e nella consapevolezza di essere e di sentirsi italiane.

Per quanto riguarda la questione della doppia cittadinanza, rileva che ha generato notevoli conflitti e problemi in molti sistemi politici europei, in quanto si tratta di un nodo difficile da sciogliere, il quale da una parte tocca la dimensione dell'appartenenza e della lealtà, dall'altra è in molti casi inevitabile. L'estensione del principio di eguaglianza tra i generi in materia di trasmissione della cittadinanza è stata suffragata da convenzioni internazionali: fa riferimento ad esempio alla Convenzione sulla nazionalità delle donne sposate del 29 gennaio 1957 e alla risoluzione (77) 12 del Consiglio d'Europa sulla nazionalità di coniugi di nazionalità differente del 27 maggio 1977. Tali convenzioni sono state recepite da molti ordinamenti giuridici che hanno attribuito ad entrambi i coniugi il diritto di trasmettersi reciprocamente la cittadinanza e di trasmettere entrambe le cittadinanze ai propri figli. L'attribuzione della cittadinanza *iure soli*, per nascita sul territorio, è quasi automatica in molti paesi di immigrazione e si cumula con la trasmissione della cittadinanza di origine dei genitori *iure sanguinis*, anche se residenti all'estero. In altri casi, la legislazione dello Stato di emigrazione può costituire un grave ostacolo alla richiesta di rinunciare alla cittadinanza del paese di origine per ottenere quella del paese dove si è immigrati. Alcuni Stati di emigrazione, infatti, vietano la rinuncia alla cittadinanza o legano diritti rilevanti, come quello di proprietà immobiliare o ereditario, allo *status* giuridico di cittadino ovvero ancora impongono tasse di

rinuncia particolarmente elevate. Nel diritto internazionale si è inizialmente affermato il principio secondo cui la cittadinanza plurima fosse da evitare - fa riferimento alla Convenzione di Strasburgo sulla riduzione dei casi di pluralità di nazionalità e sugli obblighi militari in caso di pluralità di nazionalità del 6 maggio 1963, - ma il principio è stato poi progressivamente abbandonato a partire dalla Convenzione europea sulla nazionalità dell'11 novembre 1977. In anni recenti, si è profilata una duplice tendenza: verso la piena accettazione giuridica o verso una certa tolleranza di fatto. Paesi che accettano anche formalmente la cittadinanza doppia o plurima sono Belgio, Finlandia, Francia, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo e Svezia, i quali non richiedono che lo straniero rinunci alla cittadinanza del paese di provenienza. Il Portogallo accetta la doppia nazionalità a condizione che la doppia cittadinanza non contrasti con la legislazione del paese di provenienza. La Grecia chiede la rinuncia alla cittadinanza precedente soltanto ai cittadini macedoni. Paesi che vietano la doppia cittadinanza sono Austria, Danimarca, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi e Spagna, i quali richiedono la rinuncia della cittadinanza precedente. Questi ordinamenti giuridici prevedono tuttavia, tutti o taluni, importanti eccezioni per i rifugiati (tutti gli Stati), per gli stranieri il cui Stato di origine non contempli il diritto di rinuncia alla cittadinanza o imponga, per la rinuncia, condizioni estremamente onerose (Austria, Danimarca, Germania, Paesi Bassi), per i figli di genitori con doppia cittadinanza (Austria, Danimarca), per i nati sul territorio prima del raggiungimento della maggiore età (Germania). Le amministrazioni di questi paesi mostrano in pratica una certa flessibilità nel trattare i casi di cittadinanza plurima. L'Italia con la legge 91 del 1992 ha accettato esplicitamente la doppia cittadinanza. La precedente legge del 1912 rifiutava formalmente il principio, ma casi di doppia cittadinanza erano comunque ampiamente tollerati o disciplinati attraverso trattati bilaterali al fine di non perdere i vantaggi, veri e presunti, derivanti da una forte comunità di cittadini residenti all'estero. L'istituzione del certificato di svincolo, ossia di rinuncia alla cittadinanza di origine, trova fondamento non nella legge n. 91 del 1992, e nemmeno nel relativo regolamento di attuazione, ma piuttosto nell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 362, recante il regolamento sulla disciplina del procedimento di concessione, il quale autorizzava il Ministero dell'interno a richiedere ulteriori documenti, oltre a quelli espressamente indicati dalle norme regolamentari. Questo Ministero aveva quindi stabilito, con il decreto ministeriale 22 novembre 1994, che, ai fini della concessione della cittadinanza italiana, ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 91 del 1992, i naturalizzandi dovessero produrre un certificato di svincolo dalla cittadinanza posseduta, a meno che quest'ultima non venisse persa automaticamente con l'acquisto di uno *status civitatis* straniero. La produzione, da parte dell'interessato, del certificato di svincolo costituiva quindi condizione indispensabile per procedere alla predisposizione del decreto da sottoporre alla firma del Presidente della Repubblica. L'applicazione di detta norma regolamentare aveva peraltro evidenziato, nel tempo, vari profili di problematicità. Spesso gli aspiranti alla cittadinanza, per la normativa disciplinante la materia nei diversi Paesi, incontravano difficoltà per l'ottenimento del predetto certificato presso le autorità del proprio Stato di origine, con conseguente notevole allungamento dei tempi del procedimento di concessione. Peraltro, una volta ottenuto tale documento, l'interessato risultava privo della titolarità della cittadinanza di origine e non ancora in possesso di quella italiana: versava quindi in una condizione di apolidia di fatto, seppur temporanea, fino al momento del giuramento. Sulla base di tali considerazioni, con il decreto ministeriale 7 ottobre 2004, ha definitivamente eliminato la richiesta di svincolo, anche al fine di adeguare la procedura di concessione dello *status civitatis* a criteri di razionalizzazione e semplificazione, nonché di favorire una migliore integrazione sociale dei nuovi cittadini.

Per quanto riguarda poi la previsione che consente al Ministro dell'interno di respingere con decreto motivato l'istanza del richiedente la cittadinanza ove sussistano motivi tali da far ritenere il richiedente pericoloso per la sicurezza della Repubblica, fa presente che si tratta di una misura di fondamentale importanza, come pure quella che stabilisce che, qualora risulti necessario acquisire ulteriori informazioni in ordine alla pericolosità per la sicurezza della Repubblica, il Ministro dell'interno può sospendere il procedimento, per un periodo massimo di tre anni, informandone il

Presidente del Consiglio dei Ministri. Si tratta di una norma posta a tutela della sicurezza dell'intera nazione, ma che travalica i confini della nazione stessa, considerato che - già a norma del Trattato di Maastricht, ed ora del Trattato istitutivo della Costituzione europea - ciascuna cittadinanza nazionale, e quindi anche quella italiana, porta con se lo *status* di cittadino europeo e, con esso, tutta una serie di potestà ben definite, tra cui, principalmente, il diritto di libera circolazione nell'intero territorio comunitario. Si tratta di poteri di alto rilievo politico attribuiti al Ministro dell'interno quale autorità nazionale di pubblica sicurezza come riconosciuto dalla legge n. 121 del 1981 e come ribadito in numerose altre fonti normative relative alla lotta al terrorismo, al crimine organizzato e a tutte le altre attività connesse all'ordine e alla sicurezza pubblica anche in correlazione alle attività di *intelligence* svolte a livello nazionale ed estero.

Ritiene pertanto inopportuno prevedere, come richiesto dal deputato Frias, che la sussistenza di eventuali elementi di pericolo per la sicurezza dello Stato sia rimessa all'autorità giudiziaria anziché al Governo, considerato che i provvedimenti di reiezione del Ministro dell'interno hanno come presupposto una valutazione della pericolosità del soggetto intesa come un giudizio di pericolosità complessiva anche a prescindere dalla commissione di specifici reati da parte del soggetto stesso. Per chiarire in ogni caso la portata del fenomeno, fa presente che nel triennio 2004-2006 i casi di reiezione per motivi di sicurezza sono stati 87, per 52 dei quali è stato proposto ricorso. In generale, sono pochi i casi di respingimento della richiesta: si tratta, nel 2006, di 522 casi a fronte di oltre 30 mila domande presentate.

Per quanto riguarda, infine, l'ipotesi prospettata da alcuni deputati intervenuti nel dibattito di ridurre il tempo di permanenza richiesto per l'attribuzione della cittadinanza in considerazione del fatto che i tempi per l'espletamento dei relativi procedimenti amministrativi richiedono in alcuni casi anche più anni dal momento della presentazione delle domande, fa presente che in effetti c'è stato in passato un forte ritardo nell'evasione delle pratiche, dovuto all'insufficienza dell'organico a fronte del crescente numero di domande. Tuttavia, è stato ora adottato un sistema di gestione informatica della procedura di concessione della cittadinanza, che ha consentito una forte accelerazione dei procedimenti. Nel 2006, per la prima volta, il numero delle domande definite è stato superiore a quello delle domande presentate, il che ha significato una riduzione delle domande pregresse e pendenti. L'attuale termine per la definizione dei procedimenti in questione è di 730 giorni dalla data di presentazione della domanda, ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1984, n. 362. Nel caso di richiesta per matrimonio, detto termine ha natura perentoria in quanto l'articolo 8, comma 1, della legge n. 91 del 1992 non consente, decorsi i due anni dalla presentazione dell'istanza, il respingimento. In tale fattispecie, infatti, la giurisprudenza ha qualificato la posizione del richiedente, a biennio scaduto, quale diritto soggettivo pieno. La piena funzionalità del citato sistema SICITT consentirà di ridurre sensibilmente i tempi di definizione delle domande ricevute dopo il 20 febbraio 2006, la cui istruttoria è stata effettuata interamente con il sistema informatico.

Jole SANTELLI (FI) chiede al rappresentante del Governo, al fine di agevolare la fase emendativa, di chiarire quali siano le ragioni per le quali si respingono le domande di cittadinanza e sulla base di quali elementi si proceda.

Il sottosegretario Marcella LUCIDI, nel riservarsi di specificare eventualmente in altra seduta quali siano le ragioni per le quali le domande sono respinte, precisa che, nel 2006, sono state respinte 279 domande *ex* articolo 5 e 243 domande *ex* articolo 9 della legge n. 91 del 1992, per un totale di 522, come già detto. Chiarisce altresì che, ai fini della valutazione della domanda, si fa riferimento alle risultanze del casellario giudiziale, al parere degli organismi di sicurezza, ed in particolare del prefetto e del questore competente per territorio.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, ricorda che il provvedimento in esame è iscritto nel calendario dei lavori dell'Assemblea a partire dal 30 marzo prossimo. Pertanto, al fine di assicurare congrui

tempi per l'esame degli emendamenti e per l'espressione del prescritto parere da parte delle competenti Commissioni, le giornate di giovedì 15, martedì 20, mercoledì 21 e giovedì 22 marzo, nonché eventualmente la giornata di venerdì 23 marzo 2007, con eventuale prosecuzione dei lavori, se necessario, anche in sedute notturne, saranno riservate all'esame degli emendamenti. Quindi, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 17.50.**