



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori DELLA MONICA, D’AMBROSIO, PASSONI, MARITATI, CHIAROMONTE, ADAMO, LIVI BACCI, CECCANTI, MARCENARO, INCOSTANTE, VITA, NEROZZI, GALPERTI, DI GIOVAN PAOLO, Anna Maria SERAFINI e CARLONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 DICEMBRE 2008

Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91,
recanti nuove norme sulla cittadinanza

ONOREVOLI SENATORI. - Com'è noto, l'attuale disciplina in materia di cittadinanza, fortemente ancorata allo *ius sanguinis*, stabilisce che acquistano automaticamente, alla nascita, la cittadinanza italiana coloro i cui genitori, o anche soltanto il padre o la madre, siano cittadini italiani. Il criterio alternativo dello *ius soli* è, invece, previsto in via molto residuale, limitatamente ai nati nel territorio italiano e aventi genitori ignoti o apolidi. La medesima possibilità è prevista per i nati in Italia ai quali la legge dello Stato di origine dei genitori non consente di acquisire la cittadinanza dei genitori stessi.

La cittadinanza italiana viene acquisita anche per riconoscimento della filiazione oppure a seguito dell'accertamento giudiziale della sussistenza della filiazione stessa. Lo straniero nato in Italia, inoltre, può divenire cittadino italiano a condizione che vi abbia risieduto legalmente e ininterrottamente fino al raggiungimento della maggiore età e dichiararsi, entro un anno dal compimento dei diciotto anni, di voler acquistare la cittadinanza italiana.

Per quanto riguarda l'acquisto della cittadinanza da parte di stranieri o apolidi che hanno contratto matrimonio con cittadini italiani, l'acquisto della cittadinanza ha luogo se gli stessi risiedano legalmente da almeno sei mesi nel territorio della Repubblica ovvero siano trascorsi tre anni dalla data del matrimonio e non vi sia stato scioglimento, annullamento o cessazione degli effetti civili né sussista separazione legale.

L'acquisto della cittadinanza per concessione, infine, richiede una valutazione discrezionale di opportunità da parte della pubblica

amministrazione. Il periodo di residenza legale in Italia, graduato in funzione dello *status* degli stranieri richiedenti - e che costituisce il requisito fondamentale per il conseguimento della cittadinanza secondo tale modalità - deve essere ininterrotto e attuale al momento della presentazione dell'istanza per la concessione della cittadinanza stessa.

In particolare, il cittadino non appartenente all'Unione europea può presentare domanda per ottenere la concessione della cittadinanza italiana qualora risieda in Italia da almeno dieci anni.

La legge 5 febbraio 1992, n. 91, ha, quindi, introdotto norme più severe e restrittive rispetto a quelle contenute nella legge 13 giugno 1912, n. 555, per quanto concerne l'applicazione dello *ius soli*, consentendo l'acquisizione della cittadinanza italiana da parte degli stranieri solo in presenza del requisito della residenza continuativa nel Paese dal momento della nascita fino alla maggiore età (articolo 4, comma 2, della legge n. 91 del 1992).

Inoltre, nell'attuale normativa viene, com'è noto, riconosciuto un particolare *favor* agli appartenenti ai Paesi membri dell'Unione europea, che si estrinseca in determinate agevolazioni di carattere temporale ad essi riservate per l'acquisto della cittadinanza stessa.

Tuttavia, già in occasione del dibattito parlamentare relativo alla legge del 1992 non era mancato chi richiamava l'attenzione sulla necessità di rispettare lo spirito democratico ed egualitario contenuto nel preambolo dell'Atto unico europeo, evitando, così, di preconstituire, per la concessione della

cittadinanza, posizioni di vantaggio dei cittadini comunitari nei confronti di quelli dei Paesi terzi o di altre categorie di non cittadini.

A quel tempo, però, non si ritenne utile seguire detti segnali di apertura e, pertanto, la vigente legge, pur provvedendo ad adeguare la normativa sulla cittadinanza al dettato costituzionale e ai mutamenti di costume sotto il profilo della parità di sesso, anche a seguito degli specifici interventi della Corte costituzionale, ha finito per accentuare il divario tra cittadini «comunitari» e «non comunitari», aumentando, per questi ultimi, da cinque a dieci anni il periodo di residenza necessario per l'acquisizione del nostro *status civitatis*.

Allo stato attuale, pertanto, appare assolutamente imprescindibile la necessità di intervenire nella materia attraverso una riforma della disciplina sulla cittadinanza che si snodi attraverso modifiche riconducibili ad un unico comune denominatore, costituito dalla necessità di attuare effettive politiche di integrazione, favorendo l'acquisizione, in termini più aperti, del diritto di cittadinanza non solo per i nati in Italia, ma anche per coloro che soggiornano stabilmente nel nostro Paese. Non si può disconoscere, infatti, che l'attuale situazione sociale, caratterizzata da un massiccio fenomeno immigratorio, è profondamente diversa da quella esistente all'atto dell'adozione della legge che si intende modificare e non si può non tener conto di una realtà di fatto radicalmente mutata: l'Italia, infatti, da Paese di emigrazione è divenuta Paese di immigrazione.

A fronte di quanto precede, l'intervento che si propone, in una materia così delicata e rilevante, è stato il frutto di una approfondita e ponderata riflessione essendo, com'è noto, la cittadinanza il «rapporto fondamentale» che si instaura tra lo Stato e i singoli individui.

Nella Carta costituzionale infatti - pur non contenendo quest'ultima precise norme aventi ad oggetto l'acquisto e la perdita della

cittadinanza, ad eccezione dell'articolo 22, che ne impedisce la perdita per motivi politici - numerosissime sono le disposizioni che si indirizzano ai «cittadini» (ad esclusione, quindi, degli stranieri e degli apolidi) e che fanno sorgere diritti e obblighi solo in capo a questi ultimi.

Inoltre, anche se la regolamentazione della cittadinanza è prerogativa assoluta di ogni singolo Stato, cioè di esclusiva competenza nazionale, e come tale appartenente alla sovranità di ogni singola Nazione, non può non considerarsi, del pari, l'esigenza di pervenire a una armonizzazione della legislazione in tema di cittadinanza con quella degli altri Stati membri della Unione europea.

È noto, infatti, che le scelte di ogni singolo Stato si ripercuotono automaticamente in ambito europeo in quanto - a norma del Trattato di Maastricht e, in prospettiva, del Trattato di Lisbona - ciascuna cittadinanza nazionale porta con sé 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.

Del resto l'esperienza degli ultimi decenni ci insegna che le migrazioni internazionali non possono essere governate in maniera efficace da un singolo Stato di destinazione, ma richiedono efficaci forme di collaborazione tra i Paesi di destinazione e i Paesi d'origine e di transito.

Come nel resto d'Europa, anche in Italia l'entità del fenomeno migratorio e le sue caratteristiche stanno trasformando la nostra società in modo radicale e strutturale. Sono quasi tre milioni gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, il 4,8 per cento della popolazione, dato vicino alla media europea. Di loro, circa il 30 per cento risiede stabilmente sul nostro territorio da oltre cinque anni. È un'immigrazione articolata per provenienza, distribuita nelle grandi città e nei piccoli centri, che rende sempre più indispensabile, quindi, l'obiettivo di interesse comune dell'adattamento reciproco.

In ragione di quanto sopra, sia in ambito internazionale che nazionale, dagli operatori del settore è stato fortemente auspicato un rinnovamento del concetto di cittadinanza che superi le radicate concezioni di stampo etnico-territoriale, per dare vita a una idea di cittadinanza «aperta» di stampo socioculturale, connessa all'effettività dell'inserimento economico, sociale e politico di coloro che intendono stabilirsi nel nostro Paese. Si richiama, in proposito, la Convenzione europea sulla nazionalità, sottoscritta dall'Italia a Strasburgo il 6 novembre 1997 e in attesa di ratifica, che invita gli Stati contraenti a rendere più facile l'acquisto della cittadinanza anche in favore delle persone nate nel proprio territorio, in presenza di determinati requisiti, e a stabilire regole certe e un periodo di soggiorno non superiore ai dieci anni per la richiesta di cittadinanza.

Al riguardo, sotto questo profilo, il periodo di residenza previsto dall'attuale normativa italiana per la naturalizzazione degli stranieri extracomunitari è, in assoluto, il più lungo tra quelli europei: ad esempio, in Germania sono richiesti otto anni, in Francia e nel Regno Unito cinque.

Anche per quanto riguarda l'acquisizione della cittadinanza per *ius soli* il nostro ordinamento non contiene disposizioni di particolare *favor* per i nati in Italia, a differenza dagli altri Stati europei.

Da un esame della legislazione comparata si evince, infatti, che in Germania acquisiscono automaticamente la cittadinanza tedesca coloro che nascono nello Stato da genitori stranieri, purché almeno uno di essi risieda stabilmente nel Paese da almeno otto anni e sia in possesso di regolare autorizzazione al soggiorno o di permesso di soggiorno illimitato da almeno tre anni.

In Francia, acquisisce la cittadinanza il bambino nato sul territorio francese, figlio di genitori stranieri, al momento del compimento della maggiore età se, a quella data, abbia la propria residenza in Francia o vi abbia risieduto abitualmente per un periodo,

continuo o discontinuo, di almeno cinque anni dall'età di undici anni in poi. Inoltre, è francese il figlio, legittimo o naturale, nato in Francia quando almeno uno dei genitori vi sia nato, qualunque sia la sua cittadinanza.

In Spagna, è possibile acquisire la cittadinanza spagnola per coloro che, nati nello Stato, vi risiedano, invece, da un anno.

In Gran Bretagna, infine, acquisisce la cittadinanza britannica colui che nasce nel Regno Unito se uno dei genitori vi risieda a tempo indeterminato, senza soggiacere ai limiti temporali previsti dalla legislazione in materia di immigrazione. Ha, inoltre, titolo a chiedere il riconoscimento della cittadinanza britannica anche colui che, figlio di genitori non residenti stabilmente nel Regno Unito, nasce nel Regno Unito e vi risiede, continuativamente, per i dieci anni successivi alla nascita.

Risulta pertanto necessario e non più procrastinabile riformare la vigente legge attraverso una pluralità di interventi che prendano in considerazione le varie situazioni che contraddistinguono la presenza degli stranieri nel nostro Paese e, partitamente, i nati nel nostro territorio, i minori che si ricongiungono ai loro familiari in età infantile o adolescenziale e, infine, gli adulti.

In linea con la direttiva europea 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, istitutiva del «permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo», si è ritenuto opportuno determinare in cinque anni il periodo temporale minimo di volta in volta richiesto per le varie fattispecie acquisitive della cittadinanza italiana contemplate dal presente disegno di legge.

Diversamente dalla richiamata direttiva, si è ritenuto, però, opportuno riferire e collegare tale periodo alla residenza legale e continuativa – con ciò intendendosi la contestuale presenza di un regolare permesso di soggiorno più l'iscrizione anagrafica – quale migliore indice di stabilità e radicamento sul

territorio ai fini del conseguimento dello *status* di cui trattasi.

Anche per i requisiti reddituali, richiesti in determinate ipotesi di acquisto della cittadinanza contemplate nel presente disegno di legge, si è fatto riferimento a quelli stabiliti per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

Ciò posto, nell'articolo 1 del disegno di legge in esame, che interviene precipuamente sullo *ius soli*, si è inteso da un lato valorizzare, ai fini dell'acquisizione della cittadinanza, la nascita dello straniero nel territorio della Repubblica e, dall'altro, introdurre gli opportuni contemperamenti necessari a scongiurare il pericolo di un afflusso indiscriminato di stranieri che raggiungono il nostro Paese con il solo miraggio di far acquistare la cittadinanza italiana ai propri figli.

A tale riguardo, conformemente alla citata direttiva europea 2003/109/CE che fissa a cinque anni di permanenza regolare e ininterrotta il termine per il conseguimento dello speciale permesso sostitutivo della carta di soggiorno, si è provveduto, nella lettera *b-bis*) introdotta nell'articolo 1 della legge n. 91 del 1992, a contemperare il principio dello *ius soli* con il requisito connesso alla regolare presenza di almeno uno dei genitori nel territorio della Repubblica per un periodo di cinque anni antecedenti alla nascita; e la regolare presenza è stata collegata, come sopra detto, al requisito della residenza legale e senza interruzioni in Italia che appare idoneo a comprovare un sufficiente grado di radicamento del soggetto nel territorio.

Con la successiva lettera *b-ter*) si introduce un'ulteriore ipotesi di acquisto della cittadinanza *iure soli*, per i nati in Italia da genitori stranieri di cui almeno uno, residente legalmente all'atto della nascita del figlio nel nostro Paese, sia nato in Italia. La disposizione è finalizzata a favorire l'integrazione degli immigrati di terza generazione come parimenti previsto dalle legislazioni di altri Paesi europei (Francia, Spagna e Olanda). Il requisito della nascita in Italia del geni-

tore, unitamente a quello della residenza legale, costituisce significativo indice della concreta determinazione del soggetto di voler stabilmente dimorare nel nostro Paese e di inserirsi, con la propria discendenza, nel tessuto sociale creando le condizioni per una reale integrazione nel Paese stesso. Il riferimento ad «almeno uno» dei genitori è essenzialmente preordinato a evitare discriminazioni tra figli legittimi o riconosciuti anche da uno solo dei genitori stessi.

Per quanto concerne l'articolo 2, il principio ispiratore della riforma proposta costituisce una precisa alternativa sia allo *ius sanguinis* sia allo *ius soli*: è il cosiddetto *ius domicilii*, che si affianca allo *ius soli* per chi non è nato in Italia ma si trova a vivere nel nostro Paese gli anni decisivi della formazione della sua personalità.

I fatti posti a fondamento di questo diritto – sempre sulla base dell'inderogabile presupposto che almeno uno dei genitori sia residente nel nostro Paese da almeno cinque anni – sono sia la durata della vita in Italia per un congruo periodo, sempre determinato in cinque anni e che costituisce, si ripete, un indice di stabilità significativo nella vita del minore, sia la qualità della vita trascorsa, contrassegnata dalla partecipazione alla scuola e alla formazione professionale o dallo svolgimento di una attività lavorativa, qualora consentita dalle norme che regolano la materia.

Il conferimento della cittadinanza al minore che si trovi nelle condizioni previste dal citato articolo avviene su istanza dei genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale in base all'ordinamento del Paese di origine. È fatta comunque salva la facoltà, per il soggetto, di rinunciare alla cittadinanza entro un anno dalla maggiore età.

Nel caso in cui, invece, il soggetto, in possesso dei suddetti requisiti, sia divenuto maggiorenne e risieda legalmente in Italia, può acquistare la cittadinanza con una propria dichiarazione da rendere entro un anno dal compimento della maggiore età.

L'articolo 3 del disegno di legge contiene una norma tendente a contrastare il fenomeno dei cosiddetti «matrimoni di comodo» stabilendo termini più rigorosi per l'acquisto della cittadinanza *iure matrimonii*. Di particolare rilevanza, altresì, la disposizione che, ai fini dell'acquisto dello *status civitatis*, richiede la sussistenza del regime matrimoniale anche al momento, successivo, dell'adozione del decreto del Ministro dell'interno.

Con l'articolo 4 viene stabilito che la cittadinanza per naturalizzazione *ex* articolo 9 venga concessa ai soggetti in possesso del requisito reddituale non inferiore a quello richiesto per il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

Nello stesso articolo, alla lettera *b*) viene, altresì, ridotto di cinque anni per gli stranieri extracomunitari il periodo di residenza legale

nel territorio dello Stato necessario per poter richiedere la cittadinanza italiana.

Con l'articolo 5 si demanda a un regolamento da adottare con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, l'esecuzione della legge.

L'ultima disposizione (articolo 6) modifica parzialmente l'articolo 10 della legge n. 91 del 1992, in materia di giuramento, prevedendo uno specifico rinvio al suddetto regolamento per quanto concerne le modalità e il testo dello stesso. Ciò al fine di poter disciplinare in maniera più solenne, come accade in altri Stati europei, il conferimento della cittadinanza italiana, con la previsione di formalità e contenuti più consoni al qualificante *status* che lo Stato, con proprie leggi, si appresta a concedere a cittadini di altri Paesi.

La copertura finanziaria del presente disegno di legge è contenuta nell'articolo 7.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Nascita)

1. All'articolo 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1 sono aggiunte, in fine, le seguenti lettere:

«b-bis) chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno sia residente legalmente in Italia senza interruzioni da almeno cinque anni al momento della nascita e in possesso del requisito reddituale per il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo;

b-ter) chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno, legalmente residente, sia nato in Italia e in possesso del requisito reddituale per il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.»;

b) dopo il comma 1, inserito il seguente:

«I-bis. Nei casi di cui alle lettere *b-bis)* e *b-ter)* del comma 1, entro un anno dal compimento della maggiore età il soggetto può rinunciare, se in possesso di altra cittadinanza, alla cittadinanza italiana».

Art. 2.

(Minori)

1. All'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, il comma 2 è sostituito dai seguenti:

«2. Il minore figlio di genitori stranieri, di cui almeno uno residente legalmente in Italia senza interruzioni da almeno cinque anni e in possesso del requisito reddituale per il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, che, anch'esso legalmente residente in Italia senza interruzioni per un periodo non inferiore a cinque anni, vi abbia frequentato un ciclo scolastico o un corso di formazione professionale o vi abbia svolto regolare attività lavorativa per almeno un anno diviene cittadino italiano su istanza dei genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale secondo l'ordinamento del Paese di origine. Entro un anno dal compimento della maggiore età il soggetto può rinunciare, se in possesso di altra cittadinanza, alla cittadinanza italiana.

2-bis. Alle medesime condizioni di cui al comma 2, qualora alla maggiore età lo straniero risieda legalmente nel territorio da almeno cinque anni, diviene cittadino italiano ove dichiararsi entro un anno dalla suddetta data di voler acquistare la cittadinanza italiana».

Art. 3.

(Matrimonio)

1. L'articolo 5 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, è sostituito dal seguente:

«Art. 5. - 1. Il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano acquista la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risieda legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, ovvero dopo tre anni se all'estero, qualora, al momento dell'adozione del decreto di cui all'articolo 7, comma 1, non sia intervenuto scioglimento, annullamento o cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista separazione personale dei coniugi».

Art. 4.

(Concessione della cittadinanza)

1. All'articolo 9, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 91, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'alinea è sostituito dal seguente:

«La cittadinanza italiana può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, ai soggetti di seguito indicati che siano in possesso del requisito reddituale, non inferiore a quello richiesto per il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, determinato con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze»;

b) la lettera f), è sostituita dalla seguente:

«f) allo straniero che risiede legalmente da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica».

Art. 5.

(Regolamento di esecuzione)

1. Dopo l'articolo 9 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, è inserito il seguente:

«Art. 9-bis. - *I.* Con regolamento di esecuzione della presente legge, adottato, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera a), della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dell'interno, sono definiti i termini e le modalità per la presentazione delle istanze, gli organi competenti a riceverle, le modalità e il testo del giuramento di cui all'articolo 10, e sono armonizzate le norme contenute nel regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 ottobre 1993, n. 572».

Art. 6.

(Giuramento)

1. L'articolo 10 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, è sostituito dal seguente:

«Art. 10. - *1.* Entro sei mesi dalla notifica del decreto di conferimento della cittadinanza, la persona a cui lo stesso si riferisce deve prestare giuramento secondo le modalità e nel testo stabiliti nel regolamento di cui all'articolo 9-*bis*.

2. Il decreto di conferimento della cittadinanza non ha effetto se il giuramento non è prestato entro il termine di cui al comma 1».

Art. 7.

(Copertura finanziaria)

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in 150.000 euro annui a decorrere dall'anno 2008, si provvede con le maggiori entrate derivanti dall'attuazione del comma 2.

2. All'articolo 81 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, al comma 16, il numero: «5,5» è sostituito dal seguente: «6,5».

3. L'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) provvede al monitoraggio degli oneri finanziari derivanti dalle disposizioni introdotte dalla presente legge, informando tempestivamente il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali e il Ministro dell'economia e delle finanze, anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti correttivi di cui all'articolo 11-*ter*, comma 7, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni. Gli eventuali decreti emanati, ai sensi dell'articolo 7, secondo comma, numero 2), della citata legge n. 468 del 1978, prima della data di entrata in vigore dei provvedimenti o delle misure di cui al presente comma sono tempestivamente trasmessi alle Camere, corredati da apposite relazioni illustrative.

