

Il disegno di legge Amato e i requisiti per l'acquisto della cittadinanza: perché non ripensare il sistema della doppia cittadinanza?

di Vincenzo Lippolis
(5 ottobre 2006)

È iniziato, presso la Commissione affari costituzionali della camera dei deputati, l'esame del disegno di legge Amato di modifica delle norme sulla cittadinanza. Esso prevede significative facilitazioni per l'acquisto della cittadinanza italiana.

Per quanto riguarda la naturalizzazione, viene ridotto da dieci a cinque anni il periodo di residenza legale nel nostro paese, necessario perché lo straniero possa chiedere la concessione della cittadinanza.

Viene affermato con larghezza il principio dello *ius soli* e si prevede che diventi automaticamente cittadino italiano chi nasce in Italia da genitori stranieri di cui almeno uno sia residente da cinque anni oppure sia, a sua volta, nato in Italia senza aver acquisito la cittadinanza italiana (con quest'ultima ipotesi si favorisce l'acquisto della cittadinanza per i c.d. immigrati di terza generazione). In entrambi i casi viene richiesto il requisito reddituale per il rilascio del permesso di soggiorno della Comunità Europea per soggiornanti di lungo periodo.

Viene introdotta una nuova figura, lo *ius domicili*: può ottenere la cittadinanza il minore figlio di stranieri residenti (sempre dotati del requisito reddituale prima indicato) che abbia frequentato un ciclo scolastico o un corso di formazione professionale o svolto per un anno regolare attività lavorativa.

L'unico caso per il quale è previsto un irrigidimento è l'acquisto della cittadinanza per matrimonio perché si vuole giustamente colpire il fenomeno delle unioni di comodo.

Sulle innovazioni proposte è doveroso porsi degli interrogativi.

Indipendentemente dalla ragionevolezza o meno delle singole regole, è la loro combinazione che impressiona perché costituisce un sistema di estremo favore per chi sia intenzionato a divenire cittadino italiano.

Altri paesi europei sono più rigidi.

In Germania, allo straniero che voglia chiedere la cittadinanza sono richiesti otto anni di residenza. In Spagna, ne sono richiesti dieci, salvo alcune specifiche eccezioni.

In Francia e in Gran Bretagna, allo straniero che voglia ottenere la cittadinanza è richiesto un periodo di residenza di cinque anni, così come previsto dal disegno di legge in esame, tuttavia, in Francia, il figlio di stranieri nato nel territorio nazionale può ottenere la cittadinanza solo alla maggiore età, se residente per cinque anni dall'età di undici anni ed in Gran Bretagna, diviene cittadino chi vi nasce da uno straniero autorizzato a risiedervi in modo permanente (*settled*).

In Germania e in Spagna, inoltre, non è consentita la doppia cittadinanza per cui lo straniero o il figlio di stranieri che acquista la cittadinanza nazionale deve rinunciare a quella di origine. A questa regola vi sono eccezioni, tra cui la più significativa è, in Spagna, quella riguardante gli ispano-americani. Le eccezioni sono comunque basate su un particolare rapporto con il paese di cui si acquista la cittadinanza. Nel nostro ordinamento, invece, la doppia o plurima cittadinanza è in via di principio consentita, salvo specifiche convenzioni internazionali in senso contrario. Tale stato di cose non è modificato dal disegno di legge, di modo che, rendendo più agevole l'acquisto della cittadinanza italiana, si amplierà il numero dei titolari di una doppia cittadinanza.

Da questi accenni si può vedere come il disegno di legge prefiguri un'apertura all'acquisto della cittadinanza che non trova riscontro nel suo complesso nella legislazione di altri importanti paesi europei. È giustificata questa apertura?

È vero che la vigente legge sulla cittadinanza, la n. 91 del 1992, è particolarmente restrittiva, essendo incentrata sull'affermazione dello *ius sanguinis*. Ed è anche vero che proprio lo Stato che tradizionalmente aveva fondato su tale criterio la sua legislazione in materia di cittadinanza, la Germania, ha di recente, con la riforma del 15 luglio 1999,

compiuto un' apertura allo *jus soli*. Ed è vero inoltre che di fronte all' imponente fenomeno migratorio in atto vi è la necessità di attuare effettive politiche di integrazione, ma è anche vero che di fronte al fallimento, o quantomeno alle gravi difficoltà, dell' assimilazionismo francese e del multiculturalismo inglese si impone il dovere della prudenza.

Per quanto la globalizzazione tenda a far scolorire il senso delle appartenenze nazionali ed incida in qualche misura anche sull' istituto della cittadinanza (come riflesso della sua incidenza sullo stesso concetto di Stato-nazione), essere cittadino continua (o dovrebbe continuare) a significare qualcosa di più della semplice titolarità di una lista di diritti.

Molti dei diritti un tempo riservati ai cittadini sono oggi garantiti all' individuo in quanto tale grazie al progresso del diritto internazionale, all' affermarsi di convenzioni e di atti che sanciscono l' intangibilità dei diritti dell'uomo. In Italia, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha riconosciuto agli stranieri la titolarità di gran parte delle libertà e dei diritti sanciti nella nostra Costituzione.

Tuttavia vi è ancora un nucleo proprio ed irriducibile della cittadinanza costituito dai diritti politici, il cui esercizio influisce sulla vita dell' intera collettività. Alla cittadinanza sono poi connessi doveri specifici come quello di fedeltà e quello di difesa dello stato.

E' per questo che essenziale alla cittadinanza è la percezione dell' appartenenza ad una comunità politica, storicamente rappresentata ancora oggi dallo stato nazionale; essenziale è il sentimento della condivisione di un destino comune.

La concessione della cittadinanza agli stranieri ed ai loro congiunti deve quindi avvenire sulla base di un presupposto indefettibile: il riconoscimento e l' accettazione da parte loro del sistema di valori civili e politici che è alla base della nostra società e che trova espressione nella carta costituzionale.

E' un presupposto non facile da verificare e che non si può risolvere solo in esami di lingua o in cerimonie di giuramento. Il disegno di legge stabilisce che l' acquisizione della cittadinanza italiana da parte dello straniero maggiorenne è sottoposta alla verifica della sua reale integrazione linguistica e sociale e rinvia ad un regolamento di attuazione.

A conferma della difficoltà che si pongono sul terreno dell' integrazione degli immigrati e, di conseguenza, sui metodi della sua verifica, si può ricordare che il ministro Amato, evidentemente conscio del fatto che i maggiori problemi si pongono riguardo agli immigrati provenienti da paesi islamici, ha proposto alla Consulta delle comunità islamiche in Italia di accettare e sottoscrivere una "Carta dei valori" ispirata ai principi della nostra Costituzione. Ma sono insorte difficoltà e gli islamici chiedono pregiudizialmente che si tratti di un documento da far sottoscrivere a tutti i cittadini stranieri che chiedono la cittadinanza italiana.

Sicuramente però non è allentando i criteri per l'acquisto della cittadinanza che si raggiungerà l'obiettivo di concederla solo a chi sia realmente integrato nel nostro paese. Al contrario, l'adempimento di requisiti non particolarmente agevoli è di per sé espressione della volontà di inserimento nella nostra comunità e, sotto questo profilo, la rinuncia alla cittadinanza d' origine può costituire la prova maggiormente indicativa.

Una tale ipotesi è consentita dalla Convenzione europea sulla nazionalità, sottoscritta a Strasburgo il 6 novembre 1997, che l' Italia però non ha ancora ratificato (art. 15 lett. b). Né va dimenticato che la doppia o plurima cittadinanza è vista con sfavore dall' ordinamento internazionale e che l' Italia ha sottoscritto e ratificato la Convenzione di Strasburgo del 6 maggio 1963, in vigore tra alcuni paesi europei, volta proprio alla riduzione dei casi di cittadinanza plurima. Appare singolare che la doppia cittadinanza sia vietata nei confronti di chi possiede la cittadinanza di un altro paese dell' Unione europea e consentita per chi possiede quella di paesi extracomunitari.

A proposito di Unione europea, non è fuori luogo ricordare che l' acquisto della cittadinanza nazionale di uno Stato membro comporta automaticamente l'acquisto della cittadinanza europea. Ad oggi, la materia della cittadinanza non è tra quelle comunitarizzate e ciò è comprensibile in relazione all' attuale livello di integrazione degli Stati dell' Unione che non configura una entità federale. La disciplina della cittadinanza è uno dei segni distintivi della sovranità statale e non è prevedibile che gli Stati membri vi possano al momento rinunciare. Tuttavia, proprio perché allargare il perimetro della cittadinanza italiana significa allargarlo anche per quella europea, non sarebbe opportuno operare modifiche che si allineino quanto più possibile a parametri europei?

Infine, occorre riflettere approfonditamente sugli effetti distorsivi che può avere sulla rappresentanza politica la titolarità

di una seconda cittadinanza oltre quella italiana. Quale delle due rappresenta il legame effettivo che è alla base dell'istituto stesso della cittadinanza?

In altre parole, poiché alla titolarità della cittadinanza è connesso l'esercizio dei diritti politici, non sarebbe prudente richiedere che essi possano essere esercitati da chi non ha altri legami di appartenenza?

E' un discorso ampio che involge anche le scelte operate in tema di cittadini residenti all'estero - in gran parte in una situazione di doppia cittadinanza - la cui prima applicazione non ha certo contribuito a migliorare il nostro sistema rappresentativo.

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali