



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 5

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

**COMITATO PER LE QUESTIONI DEGLI ITALIANI
ALL'ESTERO**

**INDAGINE CONOSCITIVA SULLE POLITICHE RELATIVE AI
CITTADINI ITALIANI RESIDENTI ALL'ESTERO**

8^a seduta: mercoledì 29 luglio 2009

Presidenza del presidente FIRRARELLO

INDICE

Audizione del sottosegretario di Stato per l'interno, Francesco Nitto Palma

PRESIDENTE	Pag. 3, 4, 8 e <i>passim</i>
* PALMA, <i>sottosegretario di Stato per l'interno</i>	4, 8
CAGNIN (LNP)	8

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-IO SUD: Misto-IS; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il sottosegretario di Stato per l'interno Palma, accompagnato dal prefetto Paolo Guglielman, direttore centrale dei servizi elettorali del medesimo Dicastero, dalla dottoressa Luigia Contini, dirigente dell'Ufficio cittadinanza del medesimo Dicastero e dal dottor Matteo Piantedosi, dirigente dell'Ufficio relazioni parlamentari del medesimo Dicastero, nonché dalla dottoressa Maddalena De Luca, dirigente dell'Ufficio di segreteria del sottosegretario Palma.

I lavori hanno inizio alle ore 13,55.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del sottosegretario di Stato per l'interno, Francesco Nitto Palma

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle politiche relative ai cittadini italiani residenti all'estero, sospesa nella seduta del 1° luglio scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto che della odierna audizione sarà redatto e pubblicato il resoconto stenografico.

Ringrazio il sottosegretario Palma per avere accettato l'invito del Comitato ad intervenire nell'ambito della procedura informativa in titolo. Nel corso dell'odierna audizione egli avrà certamente modo di offrire un quadro più completo di quello in nostro possesso in ordine alla realtà e ai numerosi problemi oggetto della presente indagine conoscitiva.

Tali problematiche si pongono nei differenti ambiti territoriali in cui sono presenti le comunità italiane con sfumature e sfaccettature ovviamente diverse a seconda che si tratti di connazionali residenti in Europa, in America latina, in America settentrionale o in altre aree del mondo, a fronte comunque di un grande interesse per l'Italia, per la diffusione della lingua e della cultura italiana e, sul piano economico, riguardo alla possibilità di intrattenere attività commerciali ed industriali con il nostro Paese.

Tra tali problematiche vi è ad esempio la necessità di affrontare la questione della rappresentanza politica e quindi del voto degli italiani residenti all'estero nelle varie circoscrizioni, al fine di dare risposta alle tante esigenze che al riguardo vengono manifestate. Altro tema di grande rilevanza è quello relativo alla disciplina della cittadinanza e del riacquisto

della stessa: vi sono infatti molti connazionali, alcuni dei quali anche nati in Italia, che l'hanno perduta e che per questo sentono di aver subito un'ingiustizia, tenuto conto anche che numerosi di essi hanno contribuito cinquant'anni fa con le loro rimesse a creare migliori condizioni di vita per il nostro Paese.

Siamo quindi convinti che l'informativa che il sottosegretario Palma renderà nell'ambito dell'odierna audizione non potrà che offrire spunti molto interessanti per il lavoro del Comitato, stante la competenza del Ministero dell'interno in questa specifica materia.

PALMA, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Signor Presidente, desidero preliminarmente ringraziare lei ed il Comitato che presiede, per l'opportunità che oggi viene data al Ministero dell'interno di riferire in sede parlamentare il proprio orientamento sulle rilevanti problematiche concernenti la questione del voto degli italiani residenti all'estero. Il suddetto tema, come è noto, è all'attenzione della sensibilità del Governo, in quanto, anche alla luce delle esperienze maturate fin dal momento in cui la legge è entrata in vigore, esso necessita e merita i dovuti approfondimenti, onde poter disciplinare la materia in termini sintonici con l'ordinamento e, nel contempo, con l'identità geografica e tradizionale che riunisce tutti gli italiani, ovunque essi si trovino, nel pieno ossequio della Costituzione.

Se me lo consente, signor Presidente, avrei in animo di lasciare agli atti della Commissione una dettagliata relazione sui temi oggetto dell'audizione, che illustrerò in termini più sintetici, dopo una breve premessa.

PRESIDENTE. La ringrazio, signor Sottosegretario, per questa documentazione che sarà nostra cura portare a conoscenza dei componenti del Comitato.

PALMA, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Dal momento che da parte del Comitato non ci sono pervenute ulteriori specificazioni, devo premettere che la mia relazione tratterà le singole questioni attinenti la problematica di riferimento solo in termini generali. Essa potrebbe pertanto risultare non soddisfacente. Ne consegue che, ove mai l'interesse suo, signor Presidente, o degli altri onorevoli senatori componenti il Comitato dovesse riguardare singole, specifiche questioni, sarà senz'altro premura del Ministero rispondere.

Il Ministero dell'interno segue con attenzione le problematiche relative agli italiani residenti all'estero, con particolare riferimento alla disciplina della cittadinanza e al riacquisto della medesima per i nati all'estero, all'iscrizione al sistema anagrafico, nonché alle procedure di voto per le consultazioni elettorali dei parlamentari della circoscrizione Estero.

L'attenzione verso i nostri connazionali all'estero non contraddice la più moderna concezione di comunità allargata in continua trasformazione, dove – come Ella ben sa, signor Presidente – convivono diverse identità e tradizioni.

Ciò non toglie che, pur in una società sempre più internazionalizzata, si avverta forte l'esigenza di salvaguardare il legame che ogni persona ha con la propria terra d'origine. Oggi, in buona sostanza, gli individui si sentono sempre più cittadini del mondo e, nello stesso tempo, coltivano saldo il legame con le proprie radici e la propria identità. D'altronde, la nostra Carta costituzionale si fonda proprio sul binomio dell'affermazione dell'unità del Paese e, nel contempo, della sua apertura alla dimensione internazionale.

Alla luce di tali considerazioni, si può ben comprendere con quale particolare attenzione i nostri connazionali all'estero guardino ai temi oggi all'esame di questo Comitato, e in particolare a quelli riguardanti la disciplina della cittadinanza estera, il riacquisto della medesima per i nati all'estero e la possibilità di partecipare alla vita democratica del loro Paese di origine.

Il quadro normativo di riferimento della cittadinanza è chiaramente correlato alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in base alla quale acquistano di diritto, alla nascita, la cittadinanza italiana coloro i cui genitori (anche soltanto il padre o la madre) siano cittadini italiani.

Il principio generale su cui si fonda tale modalità di acquisizione della cittadinanza per nascita è lo *ius sanguinis*, ma l'ordinamento italiano riconosce – seppur in via del tutto residuale – anche il criterio alternativo dello *ius soli*, limitandolo invero ad una casistica molto ristretta.

La cittadinanza italiana è acquisita anche per riconoscimento della filiazione o per atto di concessione dello *status*. Disposizioni particolari riguardano poi l'acquisto della cittadinanza da parte di stranieri o di apolidi sposati con cittadini italiani.

In base al citato principio dello *ius sanguinis*, anche le persone nate all'estero, discendenti da un avo italiano ivi emigrato, possono rivendicare il possesso del nostro *status civitatis*, in presenza di determinati requisiti e segnatamente: la discendenza in linea retta da un avo cittadino italiano, l'assenza di naturalizzazione straniera dell'avo italiano e la rinuncia alla cittadinanza italiana da parte dell'avo stesso e dei suoi discendenti.

Le importanti sentenze della Corte costituzionale n. 87 del 1975 e n. 30 del 1983 hanno stabilito la trasmissibilità della cittadinanza anche per via materna. Da ultimo, la Corte suprema di cassazione, con l'innovativa pronuncia n. 4466 del 25 febbraio 2009, ha affermato che tale trasmissibilità per via materna retroagisce anche a prima dell'entrata in vigore della Costituzione. Per effetto di tale evoluzione giurisprudenziale, può essere riconosciuto lo *status* di cittadino italiano anche ai figli di donne che avevano perso la cittadinanza secondo la normativa dell'epoca, cioè la legge n. 555 del 1912, in conseguenza del matrimonio con cittadini stranieri. Come ho già detto in sede di risposta ad un'interrogazione parlamentare alla Camera dei deputati, il Ministero dell'interno ed il Mini-

stero degli affari esteri hanno in corso una collaborazione finalizzata a definire i procedimenti amministrativi più appropriati per dare completa attuazione alla sentenza della Corte di cassazione.

Il riacquisto della cittadinanza è disciplinato in via generale dall'articolo 13 della legge n. 91 del 1992 ed è fondato essenzialmente sulla possibilità di un'espressa dichiarazione di volontà in tal senso e sulla residenza per oltre un anno sul territorio nazionale.

La legge n. 91 del 1992 aveva previsto inoltre, con l'articolo 17, comma 1, un regime transitorio, dando la possibilità in alcuni casi di riacquistare la cittadinanza senza trasferire la propria residenza in Italia, mediante una dichiarazione di volontà davanti all'Autorità diplomatica competente. Tale norma ha cessato di avere effetto al 31 dicembre del 1997.

Il tema della possibilità di riacquisto della cittadinanza italiana è oggetto di diverse proposte di legge attualmente all'esame della 1ª Commissione permanente, affari costituzionali, della Camera dei deputati. Ritengo nel merito che si tratti di uno dei problemi che stanno maggiormente a cuore agli italiani residenti all'estero che avevano perso il diritto alla cittadinanza e che tendono, in un legame non solo sentimentale con il Paese di origine, al relativo riacquisto.

La legge 14 dicembre 2000, n. 379, concernente «Disposizioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico e ai loro discendenti», è diretta a consentire ai soggetti emigrati all'estero prima del 16 luglio 1920, che non si avvalsero della possibilità loro offerta dal Trattato di San Germano, nonché ai loro discendenti, di ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana.

I territori interessati dall'applicazione della legge n. 379 del 2000 si identificano con quelli ricompresi nelle attuali Province di Trento, Bolzano e Gorizia e con quelli, già italiani, ceduti alla Repubblica jugoslava in forza del Trattato di pace di Parigi del 10 febbraio 1947 e del Trattato di Osimo del 10 novembre 1975.

Per consentire una definizione più sollecita delle numerose istanze che i potenziali beneficiari hanno già presentato, le relative istruttorie vengono esaminate da un'apposita commissione interministeriale insediata presso il Ministero dell'interno, che al 30 giugno 2009 ha definito 8.083 delle 42.251 istanze pervenute.

La legge 8 marzo 2006, n. 124 ha introdotto la possibilità di ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana per i connazionali che l'avevano perduta a seguito del passaggio alla Repubblica jugoslava dei territori ex italiani per effetto dei Trattati di Parigi e di Osimo. Anche per tali casi è stata istituita un'apposita commissione interministeriale che opera presso il Ministero dell'interno, che si riunisce con cadenza mensile e che ha già esaminato 1.532 istanze rispetto alle 4.895 pervenute al 30 giugno 2009.

Il Governo sta esaminando ogni iniziativa normativa volta ad estendere la possibilità di riacquisto della cittadinanza anche agli esuli istriani, fiumani e dalmati che, prima di perdere la cittadinanza con la nascita della

Repubblica jugoslava, risiedevano nei territori dell'ex Impero austro-ungarico assegnati al Regno dei serbi, croati e sloveni. A tal proposito, vorrei precisare che vi è un tavolo in corso presso la Presidenza del Consiglio che verte, tra le varie problematiche, su quella che ho appena citato. L'auspicio è che nello spazio di pochissimo tempo si possa presentare sul punto anche un disegno di legge di iniziativa governativa. Proprio recentemente il Ministero dell'interno, con circolare del 15 giugno 2009, ha precisato le modalità di riconoscimento della cittadinanza in favore dei connazionali di origine ebraica che l'avevano perduta per effetto delle leggi razziali del 1938 e che, trasferitisi all'estero, per evitare la condizione di apolidia, avevano acquistato la cittadinanza del Paese di emigrazione. Con una semplice istanza al Comune o all'ufficio consolare di residenza, gli interessati possono vedersi riconosciuto uno *status* che in effetti non hanno mai perduto, a norma del regio decreto legge 20 gennaio 1944, n. 25, che aveva reintegrato i nostri ex connazionali di origine ebraica in tutti i diritti civili e politici, restituendo loro la cittadinanza italiana.

Al Ministero dell'interno fa capo la tenuta dell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE), istituita dalla legge n. 470 del 27 ottobre 1988 e regolamentata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 323 del 1989. L'AIRE contiene i dati delle varie categorie di cittadini italiani residenti all'estero ed è fondato su un sistema di AIRE comunali, che confluiscono in un'AIRE nazionale, gestita dal Ministero dell'interno e che registra anche l'eventuale iscrizione del cittadino nelle liste elettorali del Comune di provenienza. Negli anni successivi al 2002 il sistema di gestione si è evoluto, passando da procedure basate sulla trasmissione di modelli cartacei a procedure informatizzate che hanno consentito di dare progressiva attuazione alla unificazione dei dati dell'AIRE con quelli degli schedari consolari. Ciò ha permesso il graduale miglioramento dell'allineamento dei dati AIRE-consolati e conseguentemente la periodica compilazione dell'elenco aggiornato finalizzata alla predisposizione delle liste elettorali previste dalla legge n. 459 del 2001 riguardante il voto degli italiani all'estero. Il citato sistema informatico, in buona sostanza, consente l'immissione e il confronto dei dati sia da parte del Ministero dell'interno che del Ministero degli affari esteri: basti pensare che nel 2003 l'allineamento era del 51,2 per cento dei nominativi, mentre attualmente riguarda il 90,08 per cento. L'allineamento conclusivo è programmato per la fine dell'anno in corso grazie a un progetto cofinanziato dal Comitato dei Ministri per la società dell'informazione avviato nel maggio del 2008.

Come il Presidente e i membri del Comitato ben sanno, la legge 27 dicembre 2001, n. 459, nello stabilire i requisiti e le modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero, istituisce la circoscrizione Estero suddivisa in quattro ripartizioni, cui sono assegnati 12 seggi per la Camera dei deputati e 6 seggi per il Senato della Repubblica, detratti dal numero complessivo dei seggi costituzionalmente assegnati ai due rami del Parlamento. La procedura ordinaria di voto è quella per cor-

rispondenza presso l'abitazione degli elettori residenti all'estero sia per le elezioni politiche generali, sia per i *referendum* abrogativi e confermativi costituzionali. È fatta salva comunque la possibilità di votare in Italia per i nostri connazionali ove lo preferiscano.

Per l'effettuazione delle operazioni di ammissione delle liste e per gli altri adempimenti relativi alle operazioni di scrutinio e alla proclamazione degli eletti, l'articolo 7 della legge 27 dicembre 2001, n. 459 stabilisce l'istituzione di un apposito organo, l'Ufficio centrale per la circoscrizione Estero, presso la Corte d'appello di Roma.

Come ho già accennato, la stessa legge prevede la realizzazione dell'elenco aggiornato dei cittadini italiani residenti all'estero finalizzato alla predisposizione delle liste elettorali. Complessivamente, gli elettori della circoscrizione estero per le elezioni politiche del 2008 nell'elenco definitivo sono risultati 2.924.178. La legge n. 459 del 2001 disciplina dettagliatamente il procedimento elettorale per la circoscrizione Estero che si conclude con lo scrutinio dei voti contemporaneamente allo scrutinio riguardante le circoscrizioni nazionali.

Come già sottolineato all'inizio del mio intervento, il Ministero dell'interno è assolutamente a disposizione del Comitato per le risposte che dovranno essere date ai singoli quesiti o alle specifiche domande che, se del caso, il Presidente e i signori senatori componenti il Comitato intenderanno formulare.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Palma per l'esaustiva relazione svolta su un argomento così importante di cui terremo sicuramente conto per il prosieguo dei nostri lavori e del cui contenuto informeremo tutti i membri del Comitato che non hanno potuto essere presenti all'odierna audizione.

CAGNIN (LNP). Desidero innanzitutto scusarmi con il Sottosegretario per non aver potuto seguire l'esposizione della sua relazione sin dall'inizio, in quanto impegnato a partecipare ai lavori di un'altra Commissione.

Mi sembra in primo luogo importante sottolineare che la difficoltà che gli italiani all'estero incontrano nei rapporti con il nostro Paese è quella di sentirsi poco rappresentati e di vedere spesso disattese le loro aspettative. Pur non avendo avuto modo di seguire completamente la sua relazione, credo si possa dire che il nostro intento debba essere quello di perseguire un'attività di recupero di questa nazionalità, ovvero di un collegamento più stretto di questi nostri connazionali con la madrepatria. L'Italia all'estero deve essere riconosciuta per quello che è e per quello che può fare, posto che anche nell'ambito di un'Europa sempre più ampia, il nostro Paese sarà chiamato ad essere più vicino e presente per i nostri cittadini all'estero. Credo che questo sia un nostro preciso dovere.

Alla luce di quanto detto, vorrei pertanto sapere se nel prossimo futuro l'azione da lei illustrata potrà avere veloce e prioritaria attuazione o se queste aspettative dei nostri connazionali dovranno restare tali.

PALMA, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Senatore Cagnin, la ringrazio per aver formulato questa domanda, cui ho in parte risposto nella parte iniziale del mio intervento, che lei purtroppo non ha potuto ascoltare, in quanto occupato ad assolvere a concomitanti impegni istituzionali; circostanza che, del resto, ben comprendo in virtù della mia passata esperienza di parlamentare.

Nel ringraziare il Comitato per l'invito a partecipare alla seduta odierna, avevo infatti già accennato alla sensibilità che il Governo ed il Ministero dell'interno manifestano con riferimento alle aspettative correlate a quanto così opportunamente lei ha definito come il «recupero della nazionalità». Si tratta di un problema che riguarda, per un verso, il Ministero dell'interno, per l'altro, il Ministero degli affari esteri, ma che – come Lei credo può facilmente comprendere – è talmente rilevante da non poter essere ristretto nella normativa di competenza di questi due Dicasteri.

Quanto alla sua domanda, volta a sapere se l'Esecutivo abbia intenzione di intervenire sul tema specifico, non sono in grado di riferire l'orientamento del Governo con riferimento a questo particolare elemento. Come già segnalato, da parte del Governo vi è una forte sensibilità rispetto ad una risoluzione del problema e sicuramente vi è anche l'interesse a disciplinare questa materia in maniera diversa, qualora se ne ravvisi la necessità. Sotto questo profilo, essendo il tema particolarmente complesso, vi è l'esigenza di grande cautela posto che alcune modifiche, nella loro ricaduta generale sul sistema, potrebbero comportare anomalie; è pertanto evidente come qualsiasi approfondimento debba passare da una ragionata analisi del sistema generale.

Pur senza esprimere valutazioni sulle iniziative del Parlamento, per l'ovvio e necessario rispetto che l'Esecutivo deve avere per questa Istituzione, sento però di dover sottolineare sia l'utile ed importante lavoro che il Comitato sta portando avanti in riferimento alle questioni degli italiani all'estero sia, in particolare, l'istruttoria sul tema specifico. Pertanto, ove il Comitato lo ritenesse utile, al di là delle eventuali iniziative che verranno adottate a livello parlamentare, potrebbe far pervenire sollecitazioni propositive al Governo che ne terrà sicuramente il dovuto conto.

Come diceva il senatore Cagnin, l'autentico legame che unisce alla loro terra d'origine gli italiani residenti all'estero, che per una serie di ragioni normative hanno perso la cittadinanza e intendono riacquistarla, deve essere oggetto di forte attenzione da parte del Governo e, nei limiti del possibile, di una normativa che possa in qualche modo soddisfare tali esigenze.

PRESIDENTE. Signor Sottosegretario, ringrazio lei per il suo intervento ed il senatore Cagnin per la domanda che le ha rivolto, per averci offerto uno stimolo ulteriore di riflessione su un tema sul quale sicuramente torneremo nuovamente a confrontarci.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 14,25.

