

Commissione Consiliare Permanente Affari Costituzionali ed Istituzionali; Pubblica Amministrazione; Affari Interni, Protezione Civile, Rapporti con le Giunte di Castello; Giustizia; Istruzione, Cultura, Beni Culturali, Università e Ricerca Scientifica; Commissione Consiliare Permanente Igiene e Sanità, Previdenza e Sicurezza Sociale, Politiche Sociali, Sport; Territorio, Ambiente e Agricoltura

Lunedì 25 maggio 2026, pomeriggio

Nella seduta pomeridiana della Commissione Consiliare Permanente prosegue il comma 5, dedicato al ciclo di audizioni per l'approfondimento della normativa sammarinese in materia di cittadinanza. A prendere la parola è il Prof. Paolo Pascucci, Direttore dell'Istituto Giuridico Sammarinese, insieme alla sua delegazione.

Pascucci spiega che la sfida è trovare un equilibrio tra la tutela della continuità storica e costituzionale del Paese e la necessità di adattarsi a una realtà in evoluzione, segnata dalla mobilità internazionale e dall'integrazione europea. Pascucci chiarisce che l'Accordo di associazione con l'Unione Europea non mette in discussione la sovranità sammarinese sulla cittadinanza e afferma: "La vera questione nodale è l'individuazione di un giusto equilibrio tra l'apertura al mercato unico europeo e la preservazione della continuità storica e costituzionale della Repubblica di San Marino". Il tema dominante dell'audizione è proprio il bilanciamento tra apertura e tutela dell'identità nazionale. Pascucci insiste sul fatto che la cittadinanza sammarinese ha un peso particolare in uno Stato piccolo come San Marino, dove non rappresenta soltanto uno status giuridico ma un legame diretto con la comunità e con le istituzioni, spiegando che "la cittadinanza a San Marino non sia soltanto un titolo giuridico di appartenenza allo Stato, ma l'espressione di un rapporto sostanziale tra individuo, comunità nazionale e tradizione istituzionale della Repubblica". Viene difeso il principio dello ius sanguinis come pilastro del sistema, ma emerge anche la necessità di introdurre correttivi per rendere alcune regole più ragionevoli, soprattutto per quanto riguarda la cittadinanza per naturalizzazione, i tempi molto lunghi di permanenza richiesti e la gestione della cittadinanza plurima. Pascucci sottolinea inoltre che "non mi pare di intravedere minacce" nell'avvicinamento all'Europa, sostenendo piuttosto che il percorso possa diventare un'occasione per modernizzare il sistema senza rinunciare alle specificità sammarinesi. Tra le proposte significative emerge anche l'idea di creare un testo unico sulla cittadinanza per superare la frammentazione normativa e garantire maggiore chiarezza ai cittadini.

L'avvocato Micheloni amplia il ragionamento riportando il dibattito alle radici storiche e giuridiche della cittadinanza, dal diritto romano fino agli Statuti sammarinesi, spiegando come il modello della Repubblica abbia storicamente privilegiato il legame di appartenenza rispetto al semplice criterio territoriale.

L'avvocato Cherubini, invece, si concentra sugli effetti indiretti dell'Accordo di associazione, chiarendo che San Marino mantiene la piena competenza sulla cittadinanza ma dovrà comunque tenere conto di principi europei come proporzionalità, certezza del diritto, tutela della vita familiare e non discriminazione. Tra gli aspetti che potrebbero richiedere una revisione vengono indicati il requisito del ventennio di residenza per la naturalizzazione e la necessità di valorizzare maggiormente integrazione sociale, percorso scolastico e partecipazione concreta alla vita della comunità. Sullo sfondo rimane una linea condivisa: preservare autonomia e identità sammarinese senza chiudersi ai cambiamenti che il nuovo contesto europeo inevitabilmente porta con sé.

L'avvocata De Angelis indica la direzione che potrebbe assumere una futura riforma, spiegando che l'obiettivo non è "trasformare la cittadinanza sammarinese in un modello di apertura indiscriminata", ma costruire "un modello certamente compatibile con il nuovo quadro associativo europeo, ma che sia allo stesso tempo selettivo, sostenibile e costituzionalmente controllato". Tra gli aspetti da rivedere emergono la disciplina per i figli di un solo genitore sammarinese, i tempi della naturalizzazione e il tema della cittadinanza plurima. Viene evidenziata la necessità di rafforzare le garanzie procedurali, aumentare la certezza del diritto e valorizzare maggiormente il concetto di integrazione reale nella comunità, andando oltre il semplice dato anagrafico della residenza.

Giuseppe Maria Morganti (Libera) sottolinea il valore del contributo tecnico fornito dall'Istituto Giuridico e rilancia la necessità di costruire un lavoro stabile di collaborazione tra politica e competenze giuridiche. "L'Istituto Giuridico deve diventare il nostro motore di avvicinamento all'Unione Europea", afferma, osservando come il percorso europeo richieda strumenti capaci di accompagnare il legislatore in trasformazioni complesse. Più avanti torna sul tema dell'integrazione definendolo il vero nodo della discussione e richiama una frase emersa durante l'audizione: "non si può negare l'appartenenza allo Stato quando esiste un cittadino realmente integrato", invitando la Commissione a lavorare proprio su questo concetto.

Marco Mularoni (PDCS) concentra invece l'attenzione sul rapporto tra cittadinanza, residenza e Accordo di associazione con l'Unione Europea. Chiede chiarimenti sul collegamento tra cittadinanza e libera circolazione delle persone, ricordando che San Marino non diventerà Stato membro ma Stato associato e sottolineando che il futuro sistema europeo riconoscerà comunque specificità ai piccoli Stati. Solleva inoltre il tema della futura trasformazione del concetto di residenza e del passaggio verso meccanismi legati ai permessi di permanenza.

Il professor Paolo Pascucci ribadisce che il rapporto tra cittadinanza e libertà di circolazione non può essere letto come una separazione rigida. Spiega che norme troppo chiuse potrebbero indirettamente limitare altre libertà fondamentali e porta l'esempio dell'Università di San Marino, dove deroghe alle regole ordinarie consentono di attrarre docenti e mantenere competitività internazionale. Pascucci rilancia inoltre il ruolo dell'Istituto Giuridico come supporto tecnico permanente per il legislatore e mette a disposizione della Commissione ulteriori approfondimenti.

Una parte importante del dibattito si concentra sulla cittadinanza plurima e sui timori legati alla tutela dell'identità sammarinese. Filippo Tamagnini (PDCS) richiama le preoccupazioni emerse nelle audizioni precedenti, riferendo il timore che una crescita delle cittadinanze multiple possa nel tempo incidere sull'identità dello Stato. Chiede quindi quali strumenti possano garantire equilibrio tra apertura e tutela della sovranità. La risposta arriva soprattutto dal professor Pascucci, che invita a superare una visione esclusivamente difensiva: "la cittadinanza plurima, ferme restando determinate condizioni e garanzie, dovrebbe essere vista come un arricchimento". E aggiunge: "Se noi ci chiudessimo, rischieremo di negare l'evidenza e questo potrebbe tornare a nostro svantaggio". Per Pascucci la strada non è "quella dell'arroccamento, ma quella di un'apertura senza timore".

Anche Maria Katia Savoretti (RF) richiama la necessità di costruire insieme una riforma condivisa, osservando che "tutti abbiamo lo stesso obiettivo: tutelare la cittadinanza", mantenendo però contemporaneamente sovranità e identità nazionale. Marinella Chiaruzzi (PDCS) invita invece a non confondere cittadinanza, residenza e diritti collegati alle diverse condizioni giuridiche, sottolineando la necessità di introdurre paletti chiari soprattutto sul tema delle incompatibilità e ricordando che "avere più cittadinanze rappresenti una ricchezza", ma richiede regole precise di tutela istituzionale.

A chiudere il confronto è il Segretario di Stato Andrea Belluzzi, che ringrazia per il lavoro svolto e conferma la volontà di proseguire il percorso di approfondimento.

Comma 5 - Primo ciclo di audizioni finalizzato all'approfondimento della materia e alla raccolta di elementi tecnici, statistici e applicativi utili alla riforma complessiva della normativa sammarinese in materia di cittadinanza:

d) Audizione del Prof. Paolo Pascucci, Direttore dell'Istituto Giuridico Sammarinese

Prof. Paolo Pascucci, Direttore dell'Istituto Giuridico Sammarinese: Le riflessioni che portiamo all'attenzione della Commissione del Consiglio Grande e Generale sono riflessioni condivise e il frutto di un lavoro collettivo che, insieme alla dottoressa De Angelis, all'avvocato Micheloni e all'avvocato Cherubini, abbiamo sviluppato in questi ultimi tempi. Devo dire che ho molto apprezzato la sollecitazione a riflettere sul tema della cittadinanza perché naturalmente lo scenario che ci si prospetta in questo momento nell'ordinamento sammarinese è quello di un confronto con l'ordinamento europeo. Poi vedremo quello che accadrà. Non stiamo qui naturalmente a fare né previsioni né congetture. Sappiamo che c'è questo percorso in atto e il tema della cittadinanza è un tema centrale anche nello sviluppo dell'evoluzione dell'ordinamento europeo. Ci è parso importante sottolineare subito un aspetto, cioè l'ottica del bilanciamento, del temperamento tra due esigenze fondamentali: da un lato preservare la continuità della comunità statale e la specificità dell'identità costituzionale sammarinese, dall'altro l'adeguamento progressivo dell'ordinamento alle trasformazioni sociali contemporanee, alla crescente mobilità internazionale e al processo di integrazione europea. Non prestare attenzione a questi elementi significherebbe sostanzialmente chiudersi in una dimensione difensiva che non guarderebbe alla realtà, una realtà in continuo divenire. Da questo punto di vista possiamo subito premettere che l'Accordo di associazione, se e quando arriverà, non comporterà ovviamente l'adesione della Repubblica di San Marino all'Unione Europea, essendo un'associazione, né determinerà il superamento della sovranità nazionale sammarinese in materia di cittadinanza. Questo resta fermo ed è, secondo me, un pilastro inalienabile. Tuttavia, allineando una parte significativa dell'ordinamento interno a quello che chiamiamo acquis comunitario, emerge la necessità di una riflessione sistematica sul rapporto tra cittadinanza, sovranità statale e libera circolazione. Questi due aspetti, integrazione europea e tutela della specificità costituzionale di questo piccolo Stato, sono molto interessanti. La vera questione nodale è l'individuazione di un giusto equilibrio tra l'apertura al mercato unico europeo e la preservazione della continuità storica e costituzionale della Repubblica di San Marino. La questione non riguarda il trasferimento di alcuna competenza in materia di cittadinanza, che continua a rimanere patrimonio essenziale della sovranità statale della Repubblica, ma l'individuazione di modalità di esercizio di questa competenza sovrana compatibili con il progressivo avvicinamento dell'ordinamento sammarinese ai principi che caratterizzano il modello europeo di integrazione. Qui entra in gioco il principio di proporzionalità che la Corte di Giustizia Europea richiama ogni volta che affronta questi aspetti: la tutela dell'affidamento, l'effettività dei legami personali e familiari e la certezza delle situazioni giuridiche. In un ordinamento come quello sammarinese la cittadinanza, e questo è un passaggio che ci ha colpito molto, ha una valenza particolare. Se mi permettete, da italiano, seppur prestato alla collaborazione con l'Istituto Giuridico della Repubblica di San Marino, colpisce il fatto che la cittadinanza a San Marino, diversamente da quanto accade in altri Stati anche più grandi, non sia soltanto un titolo giuridico di appartenenza allo Stato, ma l'espressione di un rapporto sostanziale tra individuo, comunità nazionale e tradizione istituzionale della Repubblica. In un piccolo Stato la cittadinanza assume un significato molto più intenso e incide direttamente sulla composizione del corpo civico, sugli equilibri demografici e sulla stessa tenuta delle istituzioni rappresentative. È un elemento costitutivo della struttura statale. Questo aspetto peculiare va preservato se vogliamo preservare autonomia e sovranità dello Stato sammarinese. Sappiamo tutti quali sono i principi

fondamentali su cui si regge oggi la disciplina ordinamentale della cittadinanza a San Marino. Lo *ius sanguinis* resta il principio ordinante, la trasmissione della cittadinanza attraverso la discendenza e il vincolo di filiazione, che configura la cittadinanza come elemento di continuità storica della comunità politica repubblicana. Non sto a ricordare gli elementi normativi della legge 114 del 2000, recentemente modificata nel 2026. La cittadinanza per origine resta il caposaldo: figli di entrambi i genitori sammarinesi oppure di uno solo, adottati e così via. Da qui anche l'eccezionalità e la residualità dello *ius soli*, che in altri Paesi è invece criterio determinante. Il fatto di nascere sul territorio qui non assume la stessa rilevanza che assume altrove. In Italia, per esempio, esiste un enorme dibattito sul fatto che chi nasce in Italia dovrebbe diventare cittadino italiano. A San Marino questo dibattito assumerebbe connotazioni del tutto diverse proprio per la peculiarità dell'ordinamento sammarinese. Il territorio non assume quindi un valore sufficiente in sé considerato ed è sempre fondamentale quell'aspetto originario di cui parlavamo prima. C'è poi la particolarità che riguarda il soggetto nato da un solo genitore sammarinese. Esiste una disciplina particolare per cui il figlio dell'unico genitore sammarinese deve dichiarare la volontà di permanere nello status di cittadino trascorso un certo periodo dal raggiungimento della maggiore età. Sappiamo che ci sono state criticità applicative dovute spesso alla trascuratezza o alla dimenticanza nell'esercitare questa dichiarazione. Da questo punto di vista penso che qualche correttivo si potrebbe adottare. La riforma del 2026 ha già in parte modificato quell'automatismo, però forse si potrebbe fare qualcosa di più secondo un principio di ragionevolezza. C'è poi il principio della cittadinanza per naturalizzazione. Anche qui un elemento su cui si potrebbe lavorare è certamente quello della lunga durata della permanenza a San Marino richiesta, probabilmente eccessiva rispetto ai criteri analoghi presenti in molti altri Paesi europei. Da questo punto di vista si potrebbe adeguare maggiormente il sistema a un criterio di ragionevolezza. C'è anche il tema della cittadinanza plurima, che meriterebbe una disciplina più matura e più specifica. San Marino non conserva più il principio dell'esclusività della cittadinanza, ha superato anche questo tabù, ma forse servirebbe una disciplina più certa e chiara. Così come, sul piano delle procedure di naturalizzazione, alcuni aspetti del procedimento amministrativo che porta al riconoscimento dovrebbero essere ispirati a criteri maggiormente certi e trasparenti. È anche un problema di certezza del diritto. Complessivamente la disciplina vigente appare ancora selettiva e basata sul principio della continuità della comunità politica sammarinese, ma nello stesso tempo mostra una tendenza evolutiva verso modelli meno formalistici. Questa evoluzione traduce bene il processo di avvicinamento al diritto europeo, che non pretende di ingerirsi nella disciplina della cittadinanza, materia che resta legata alla sovranità nazionale, ma la condiziona attraverso il principio di proporzionalità. Mi pare quindi che esistano le premesse per una riforma che possa aggiustare alcuni aspetti di un percorso già in atto, rendendolo più congruo e ragionevole rispetto al panorama internazionale. Da questo punto di vista l'Accordo di associazione, a mio avviso, non comporta alcun *vulnus* né alcuna minaccia per lo Stato. Non mi pare di intravedere minacce. Semmai può indurre qualche aggiustamento capace di modernizzare il sistema. San Marino può giustamente vantarsi di avere ancora un diritto antico, classico, un diritto dal quale tutti abbiamo imparato i fondamenti giuridici e di cui giustamente va orgoglioso. Tuttavia tutto questo deve adattarsi a una realtà in continuo cambiamento. C'è un aspetto sul quale mi fermo prima di lasciare eventualmente la parola ai colleghi: il principio della distinzione tra cittadinanza politica come strumento di riconoscimento politico e partecipazione allo spazio economico europeo. Sono due dimensioni che tendono a distinguersi e a integrarsi allo stesso tempo. Abbiamo sempre più operatori economici, persone che vengono a lavorare a San Marino, persone che qui svolgono una parte importante della loro attività professionale e lavorativa senza essere cittadini. Non possiamo certamente arrivare al punto di dire che chi lavora a San Marino diventa cittadino sammarinese. Nulla di tutto questo. Manteniamo la distinzione, ma questa distinzione deve consentire alle libertà economiche riconosciute nell'ordinamento eurounitario di dispiegarsi liberamente senza discriminazioni. Attenzione a questo passaggio, signori commissari: uno degli aspetti più importanti del diritto eurounitario è il principio di non discriminazione. Su questo dobbiamo prestare particolare attenzione. A San Marino esiste ancora il principio per cui l'accesso al pubblico impiego prevede una riserva e sapete che nell'ordinamento

eurounitario, ma questo fin dai tempi del diritto comunitario prima ancora dell'Unione Europea, quindi quando esisteva ancora la Comunità Europea, il principio della libera circolazione delle persone incontrava un'eccezione soltanto in casi specifici. Ovviamente si può riflettere se in qualche modo aprire maggiormente, per esempio, il pubblico impiego sammarinese a questi principi, però non c'è dubbio che qui abbiamo senz'altro la possibilità di continuare a mantenere queste funzioni pubbliche riservate alla cittadinanza sammarinese. È quindi un problema di temperamento, un problema che deve tradursi probabilmente in un adeguamento delle norme esistenti. L'ultima battuta, presidente, riguarda proprio il tema delle norme. Mi sono fatto una velocissima ricognizione della normativa, partendo dal Novecento, dal 1907 ad oggi, e abbiamo una sequela di leggi che si interessano di cittadinanza e che hanno progressivamente modificato la disciplina precedente. Qui c'è un problema anche di chiarezza, di trasparenza e di certezza delle norme. Qual è oggi la norma effettivamente vigente? Forse si avvertirebbe l'esigenza, e permettetemi una provocazione, di un testo unico in materia, una normativa nella quale raggruppare in via definitiva, fermo restando che resterebbe modificabile nel tempo, tutta la disciplina, in modo tale che chiunque possa accedere alla conoscenza delle norme con una chiarezza e una trasparenza che oggi forse è difficile avere. Se mi permettete una considerazione fuori tema, la Repubblica Italiana ha adottato da tempo uno strumento che sicuramente conoscete, che si chiama "Normattiva", cioè un sito gestito dalla Repubblica stessa che consente di vedere il testo di una norma continuamente integrato dalle modifiche che ha subito nel tempo. Io posso sapere oggi, il 25 maggio 2026, quale sia il testo vigente dello Statuto dei Lavoratori del 20 maggio 1970, perché su quel testo sono state integrate tutte le modifiche intervenute negli anni. I testi coordinati sono importanti, ma spesso non sono sufficienti a darci la certezza di quello che è il vero assetto legislativo vigente. Ecco, se mi permettete, credo che uno sforzo in questa direzione si potrebbe fare.

Avv. Michelsoni: Per comprendere appieno l'attuale disciplina della cittadinanza è fondamentale partire dal passato. Noi, come Istituto Giuridico, riteniamo infatti che conoscere la propria storia, in particolare la propria storia giuridica, consenta di interpretare e applicare il diritto con maggiore consapevolezza. Molto rapidamente dobbiamo partire, come diceva prima il professore, da dove tutto ha avuto origine, cioè dal diritto romano. Nel diritto romano la cittadinanza rappresentava uno status giuridico di primario rilievo, in quanto comportava il riconoscimento di una serie di diritti esclusivi, quali il diritto di contrarre matrimonio, il diritto di stipulare contratti, l'accesso alle cariche, alla magistratura e la partecipazione alla vita politica. Inizialmente si trattava di uno status riconosciuto esclusivamente agli abitanti di Roma. Successivamente, con la conquista della penisola italiana, questo status venne riconosciuto dapprima agli alleati e ai popoli italici, per poi essere progressivamente esteso a un numero sempre maggiore di individui, fino a culminare nella *Constitutio Antoniniana* del 212 dopo Cristo, conosciuta anche come Editto di Caracalla, che estese la cittadinanza romana a tutti gli abitanti liberi dell'Impero. Questa costituzione segnò una trasformazione profonda perché il diritto romano, originariamente fondato prevalentemente sullo *ius sanguinis* e in parte sullo *ius soli*, si aprì a una visione più ampia e inclusiva che, in qualche modo, anticipa principi oggi presenti nelle moderne legislazioni in materia di cittadinanza. Dovete sapere che le prime tracce di questo status giuridico le troviamo addirittura nella Legge delle Dodici Tavole, la più antica codificazione scritta del diritto romano, risalente al V secolo avanti Cristo. Nel diritto comune il tema della cittadinanza si trasforma perché viene meno quella concezione unitaria dell'Impero, tipica del modello romano. Si formarono così ordinamenti giuridici distinti: comuni, regni, impero ed entità ecclesiastiche. In questo contesto la cittadinanza perde la sua originaria compattezza e assume significati differenti a seconda dell'ambito territoriale e politico di riferimento, creando un legame sempre più stretto con la comunità cittadina. Nel diritto comune era centrale l'appartenenza a un comune o a una città, concetto molto diverso da quello di sudditanza, cioè dal legame diretto con l'autorità sovrana. Mentre la cittadinanza si acquisiva mediante il domicilio stabile in una città o in un comune, la sudditanza si acquisiva indirettamente: il cittadino del comune diventava suddito dell'autorità sovrana che esercitava il potere su quel territorio. Cittadinanza e sudditanza furono oggetto di importanti elaborazioni da parte dei giuristi e dei

glossatori dell'epoca. Nel diritto sammarinese, in particolare nella visione degli Statuti, la cittadinanza assume caratteristiche peculiari, più vicine al concetto di sudditanza. I requisiti originari, che rimangono tuttora elementi cardine, erano lo *ius sanguinis* e la naturalizzazione, mentre il semplice domicilio non costituiva titolo sufficiente per ottenere la cittadinanza. Questa impostazione emerge nella Rubrica 73 del Libro Secondo degli Statuti e nella Rubrica 40 del Libro Quinto, dove viene sancita l'impossibilità per il forestiero di acquisire la cittadinanza attraverso il semplice decorso del tempo. Allo stesso modo venivano stabilite precise modalità di ammissione nella comunità, con un ruolo assolutamente predominante del Consiglio Grande e Generale. La distinzione tra cittadino e forestiero nel sistema statutario era molto marcata, soprattutto sotto il profilo patrimoniale e politico. Questa impostazione tradizionale trova ancora oggi una continuità nell'attuale normativa contenuta nella Legge 30 novembre 2000 n. 114, caratterizzata da una struttura fortemente selettiva, basata sullo *ius sanguinis*, sulla valorizzazione del radicamento effettivo nel territorio, sull'integrazione sociale, politica e culturale nella comunità e sulla persistente rilevanza pubblicistica dell'acquisto dello *status civitatis*. In sostanza la cittadinanza, nell'attuale quadro normativo, continua a essere concepita quale rapporto qualificato di appartenenza alla comunità, richiamando in parte quella concezione di sudditanza che abbiamo visto poco fa, e non come semplice titolo acquisibile attraverso criteri esclusivamente territoriali o temporali. Come diceva giustamente il professore, il progressivo avvicinamento dell'ordinamento sammarinese all'*acquis* europeo rende inevitabile un confronto tra questa struttura selettiva della cittadinanza e i principi che caratterizzano il diritto europeo contemporaneo, di cui ora ci parlerà il collega Cherubini.

Avv. Cherubini: Cercherò, in maniera sintetica, di offrire alcuni spunti di riflessione riguardo all'impatto che l'Accordo di associazione potrebbe avere su alcuni aspetti della normativa in materia di cittadinanza. Va chiarito subito, come già anticipato dal professore, che l'Accordo di associazione non incide sulla competenza esclusiva della Repubblica di San Marino nel disciplinare e regolamentare la materia della cittadinanza. Tuttavia, il fatto che San Marino vada a inserirsi nello spazio giuridico europeo presuppone che, anche indirettamente, nel momento in cui si valuta o si modifica la normativa sulla cittadinanza, debbano essere tenuti in debita considerazione tutti quei principi affermati dall'ordinamento giuridico europeo, quali la proporzionalità, la tutela dell'affidamento, la stabilità e la certezza delle situazioni giuridiche, oltre alla protezione della vita familiare. Si tratta di libertà fondamentali sulle quali, come anticipato anche dal professore, la Corte di Giustizia Europea si è già pronunciata, indicando che gli Stati, pur mantenendo la competenza esclusiva in materia di cittadinanza, devono comunque garantire il rispetto del principio di proporzionalità. Questo significa che le norme non devono produrre effetti pregiudizievole rispetto ai diritti garantiti nello spazio europeo. Certamente le ultime modifiche recentemente approvate dal Consiglio Grande e Generale, come l'attenuazione degli automatismi decadenziali della cittadinanza per i figli di un solo genitore sammarinese oppure la progressiva apertura verso la cittadinanza plurima, vanno proprio nella direzione delle normative e dei principi europei che indirettamente incidono anche sul tema della cittadinanza. Certamente la Repubblica di San Marino deve garantire e tenere in debita considerazione la propria struttura demografica e istituzionale. Questo significa che una disciplina selettiva della cittadinanza non è contraria al diritto europeo o alla normativa europea. Tuttavia questa impostazione deve essere applicata tenendo conto dei principi e dei requisiti affermati a livello europeo, affinché trovino concreta applicazione anche nella disciplina interna in materia di cittadinanza. Un aspetto sul quale è opportuno fare una riflessione riguarda il fatto che la normativa europea pone particolare attenzione alla partecipazione consapevole e all'effettiva integrazione nella vita sociale della comunità. Pertanto requisiti particolarmente formali, come ad esempio il requisito del ventennio di residenza per la cittadinanza per naturalizzazione ordinaria, potrebbero essere oggetto di valutazione, soprattutto nell'ottica europea di evitare ostacoli irragionevoli o discriminatori alla libera circolazione delle persone e alla tutela della vita familiare. Potrebbe quindi esserci spazio per misure che tengano maggiormente conto dell'effettiva integrazione nella comunità, dell'aspetto lavorativo, del percorso scolastico svolto nella Repubblica o più in generale della partecipazione

concreta alla vita della comunità stessa. Tra gli aspetti che potrebbero creare criticità rispetto all'impatto dell'Accordo di associazione, oltre alla durata dei periodi di residenza richiesti per la cittadinanza acquisita per naturalizzazione, particolare attenzione dovrà essere posta anche ai procedimenti e alla discrezionalità procedimentale, evitando che la concessione della cittadinanza possa avvenire senza adeguata motivazione o attraverso criteri normativi non sufficientemente predeterminati. Questo per garantire prevedibilità e certezza delle situazioni giuridiche. Per quanto riguarda invece il mantenimento della cittadinanza per i figli di un solo genitore sammarinese, si ritiene opportuno sviluppare una riflessione sull'obbligo di conferma entro sette anni dal raggiungimento della maggiore età, pur riconoscendo che il tema è già stato in parte mitigato con l'ultima riforma. Come già anticipato dal professore, un ulteriore elemento di criticità è rappresentato dalla frammentazione normativa che si è determinata nel tempo. In una materia così importante per tutti i cittadini e per tutti gli appartenenti alla comunità sammarinese, avere una normativa chiara, organica e non frammentata rappresenta sicuramente un aspetto essenziale. Un ultimo cenno, che ritengo importante come motivo di riflessione, riguarda il problema del cosiddetto *rule taker*. San Marino, pur associandosi all'Unione Europea, non potrà partecipare direttamente e integralmente ai procedimenti di formazione delle norme europee. Per evitare rischi derivanti dal recepimento o dall'adozione di normative elaborate dall'Unione Europea, la Repubblica dovrà quindi continuare a tenere in debita considerazione le proprie peculiarità demografiche e territoriali, evitando che le specificità del piccolo Stato possano generare criticità sul tema della cittadinanza e della relativa disciplina.

Avv. De Angelis: Ho il compito, sulla scorta delle osservazioni di chi mi ha preceduto, di tirare le somme, visto che parlo per ultima. Proprio per questo motivo credo sia opportuno chiedersi quale potrebbe essere la futura evoluzione della disciplina sammarinese della cittadinanza. Abbiamo già chiarito, e il professore lo ha evidenziato, che una possibile riforma della cittadinanza dovrebbe fondarsi su una logica di equilibrio costituzionale tra due esigenze fondamentali: da un lato preservare la cittadinanza quale nucleo dell'identità storica, politica e istituzionale della Repubblica, dall'altro adeguare il sistema al nuovo quadro europeo delineato dall'Accordo di associazione, evitando sia una chiusura eccessivamente difensiva sia un'assimilazione automatica al modello degli Stati membri dell'Unione Europea. Mi preme chiarire e ribadire che l'obiettivo non è trasformare la cittadinanza sammarinese in un modello di apertura indiscriminata, riducendola a un mero titolo amministrativo o a una conseguenza automatica della residenza, del lavoro o della partecipazione al mercato. Al contrario, l'obiettivo è costruire un modello certamente compatibile con il nuovo quadro associativo europeo, ma che sia allo stesso tempo selettivo, sostenibile e costituzionalmente controllato, nel quale l'appartenenza politica alla Repubblica venga rigorosamente distinta, come anticipava il professore, dalla partecipazione allo spazio economico europeo. Su questa linea è opportuno comprendere quali elementi debbano essere mantenuti come tratti qualificanti dell'ordinamento sammarinese e quali, invece, possano essere oggetto di correttivi. Certamente deve essere mantenuta la centralità dello *ius sanguinis* quale criterio fondamentale di trasmissione della cittadinanza e quindi il riconoscimento della cittadinanza per origine ai figli di cittadini sammarinesi, agli adottati, ai soggetti nati nel territorio se figli di genitori ignoti o apolidi, in coerenza con quanto già previsto dalla normativa vigente. Con riferimento alla naturalizzazione, deve essere mantenuta la valorizzazione della residenza effettiva, intesa non come semplice dato anagrafico ma come reale radicamento nella comunità. Ugualmente importante rimane il requisito della conoscenza della lingua italiana e delle istituzioni sammarinesi, purché applicato secondo criteri oggettivi, proporzionati, trasparenti e non discriminatori. Allo stesso tempo alcuni elementi potrebbero essere riformulati in modo più coerente con i principi europei di proporzionalità, ragionevolezza, certezza del diritto, tutela dell'affidamento, non discriminazione e integrazione sostanziale. Un primo elemento riguarda lo *ius sanguinis*, che non dovrebbe tradursi in un modello penalizzante per i figli di un solo genitore sammarinese. Da questo punto di vista un primo intervento potrebbe riguardare la disciplina della dichiarazione di mantenimento della cittadinanza. La sospensione degli automatismi decadenziali introdotta nel 2026

potrebbe rappresentare il punto di partenza per una revisione organica della materia orientata a rafforzare la stabilità dello *status civitatis* e a ridurre il rischio di perdita involontaria della cittadinanza dovuta a omissioni formali o inconsapevoli. Potrebbe quindi risultare opportuno sostituire il meccanismo decadenziale con sistemi di conferma assistiti da adeguate garanzie informative e procedurali, introducendo obblighi di comunicazione preventiva, consentendo forme di regolarizzazione tardiva nei casi di inconsapevolezza e distinguendo con precisione le ipotesi di volontà effettiva di rinuncia da quelle riconducibili a meri inadempimenti formali. La cittadinanza per origine, soprattutto in presenza di un legame sostanziale e durevole con la Repubblica, dovrebbe infatti ricevere una tutela particolarmente intensa, coerente con i principi europei di certezza dello status personale, continuità dell'identità giuridica e tutela dell'affidamento. Un'altra possibile linea di intervento riguarda il requisito temporale della naturalizzazione. La normativa vigente prevede un modello selettivo fondato su lunghi periodi di residenza anagrafica ed effettiva, ordinariamente pari a vent'anni e ridotti soltanto in alcune ipotesi familiari. Questo impianto può e deve essere mantenuto nella sua impostazione di fondo, ma potrebbe essere reso maggiormente articolato. Pur rimanendo pienamente legittima l'esigenza di evitare meccanismi eccessivamente permissivi di accesso alla cittadinanza, il termine ordinario di vent'anni di residenza rischia di risultare sproporzionato rispetto ai principi europei di integrazione sostanziale e di inclusione civica, soprattutto nei confronti di soggetti cresciuti nel territorio, scolarizzati nella Repubblica, stabilmente residenti fin dall'infanzia o pienamente inseriti economicamente e socialmente. In una prospettiva *de iure condendo* potrebbe quindi essere valutata una riduzione ragionevole, ma non eccessiva, del termine ordinario di residenza effettiva, accompagnata dalla valorizzazione di elementi capaci di dimostrare un radicamento sostanziale nella comunità repubblicana. Oltre alla nascita nel territorio, già valorizzata dall'attuale disciplina, potrebbero assumere rilievo ulteriori elementi biografici quali la residenza durante la minore età, il completamento dei percorsi scolastici sammarinesi, l'inserimento lavorativo stabile, l'integrazione linguistica e culturale. Un'impostazione di questo tipo consentirebbe di superare una concezione esclusivamente quantitativa della permanenza territoriale, privilegiando una valutazione maggiormente orientata all'effettività dell'integrazione sociale e civica. In questa prospettiva la futura disciplina si conformerebbe pienamente ai criteri europei di proporzionalità, ragionevolezza e adeguatezza, evitando restrizioni eccedenti rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti. Se volessimo ipotizzare una riforma coerente con gli standard europei, si potrebbero prevedere tre differenti canali di accesso alla cittadinanza: una naturalizzazione ordinaria con il mantenimento del termine ventennale per cittadini extraeuropei o comunque privi di collegamenti privilegiati con il sistema europeo; una forma di naturalizzazione rafforzata per cittadini europei stabilmente residenti ed economicamente integrati nel territorio, con una riduzione limitata del termine, ipotizzabile ad esempio da venti a quindici anni; una disciplina dedicata a chi abbia compiuto l'intero percorso scolastico e sociale nella Repubblica pur senza esservi nato. Non si tratterebbe di una discriminazione positiva a favore dei cittadini europei, ma di una conseguenza derivante dalla particolare integrazione giuridica connessa all'Accordo di associazione. Per questa categoria di soggetti la giurisprudenza europea considera problematica la previsione di termini eccessivamente lunghi, in ragione del fatto che tali persone sono già parte integrante della comunità. Parallelamente potrebbe essere opportuno rafforzare le garanzie procedurali in materia di naturalizzazione. La permanenza di ampi margini di discrezionalità politico-istituzionale potrebbe infatti non risultare pienamente compatibile con gli standard europei di buona amministrazione e tutela giurisdizionale effettiva. Sarebbe opportuno prevedere una chiara definizione delle circostanze ostative e il relativo obbligo di comunicazione, obblighi motivazionali rigorosi nei casi di diniego, piena valorizzazione del principio del contraddittorio, pieno accesso agli atti, possibilità di integrazione documentale nel corso del procedimento, strumenti di tutela giurisdizionale realmente efficaci e termini massimi di conclusione dei procedimenti. Interventi di questo tipo non indebolirebbero la sovranità sammarinese, ma contribuirebbero a rafforzare la legittimazione e la trasparenza dell'azione pubblica in una materia che incide direttamente su uno status fondamentale della persona. La cittadinanza potrebbe così continuare a rappresentare un atto di particolare rilievo pubblicistico senza apparire una concessione

arbitraria sottratta a sufficienti garanzie di trasparenza e controllo. In una prospettiva *de iure condendo* sarebbe opportuna anche l'introduzione di una disciplina organica della cittadinanza plurima. La riforma del 2006 ha superato l'obbligo di rinuncia alle altre cittadinanze, in linea con il progressivo inserimento di San Marino nello spazio giuridico europeo delineato dall'Accordo di associazione. Resta però l'esigenza di disciplinare in modo più organico i rapporti tra status multipli, gli effetti della pluralità di cittadinanze sugli obblighi pubblici e sui diritti politici, nonché il coordinamento della normativa interna con il diritto europeo e internazionale. Occorrerà chiarire gli effetti giuridici, amministrativi e internazionali della cittadinanza plurima, evitando sovrapposizioni, duplicazioni di obblighi, conflitti normativi o incertezze nell'individuazione del collegamento effettivo tra la persona e lo specifico ordinamento di riferimento. Sempre in questa prospettiva l'eliminazione dell'obbligo di rinuncia alle altre cittadinanze rende opportuno riconsiderare anche le ipotesi di perdita automatica dello *status civitatis* collegate al possesso di altra cittadinanza, al matrimonio o a meri adempimenti formali. In una prospettiva maggiormente coerente con i principi europei, la perdita della cittadinanza dovrebbe essere ricondotta a ipotesi tassative, rigorosamente motivate e assistite da adeguate garanzie procedurali. Potrebbero permanere cause di perdita legate alla rinuncia volontaria, alla frode nell'acquisto della cittadinanza, a gravi falsità documentali o a condotte particolarmente incompatibili con la sicurezza dello Stato, purché rigorosamente previste dalla legge e sottoposte a controllo giurisdizionale effettivo. Una simile evoluzione consentirebbe di coordinare maggiormente la disciplina sammarinese con gli standard europei di tutela dello status personale.

Giuseppe Maria Morganti (Libera): Grazie presidente e grazie soprattutto per queste magnifiche introduzioni al tema, perché aprono la mente anche a noi che molto spesso non facciamo riflessioni così complesse. Quindi grazie davvero. La prima osservazione che mi viene spontanea è questa: l'Istituto Giuridico deve diventare il nostro motore di avvicinamento all'Unione Europea, perché molto spesso le materie coinvolte sono tantissime, gli *annex* sono numerosi e i campi di intervento sono molteplici. Ci troviamo spesso nella difficoltà di comprendere esattamente ciò che potrebbe accadere nell'approccio all'Unione e quali siano gli aspetti da tenere in considerazione. Direi che soprattutto nella relazione dell'avvocata, che ha sintetizzato il ragionamento complessivo, sono emersi con grande chiarezza gli elementi che potrebbero entrare in contrasto tra la nostra legislazione, le nostre consuetudini, anche alla luce del richiamo al diritto comune, e le indicazioni provenienti dall'Unione Europea. Non esiste un obbligo specifico di adeguamento, perché sappiamo che su questo terreno gli *annex* lasciano ampi spazi di libertà e di autonomia alla Repubblica. Tuttavia, come cittadini che si sentono sempre più integrati, e questo è un desiderio che vogliamo manifestare, il processo di adeguamento ai principi comuni dell'Unione Europea è un percorso che ci interessa e che non vogliamo trascurare, anche se non viene affrontato in maniera esplicita. La domanda è quindi questa: quanto dell'operatività dell'Istituto Giuridico potrebbe emergere nel difficile compito di realizzare, richiamando anche il consiglio utilissimo dato dal professore, una normativa integrata, un testo unico in materia di cittadinanza? Quale potrebbe essere, oltre a questi approfondimenti, il lavoro comune tra Consiglio Grande e Generale e Istituto Giuridico su questa specifica materia? È una domanda molto generale, perché non mi addentro sugli aspetti tecnici che avete affrontato voi, altrimenti rischierei di fare una bruttissima figura.

Marco Mularoni (PDCS): Ringrazio il professore e tutto l'Istituto Giuridico per essere qui. È stata una dissertazione complessa che ha toccato molti aspetti. Vorrei soffermarmi su alcuni di questi. Anch'io concordo sulla necessità di una normativa coordinata e anche sul fatto che sia opportuno ragionare su normative plurime, anche nel concetto della doppia cittadinanza. Magari non riguarda direttamente il tema della cittadinanza in sé, però è evidente che questo Paese deve iniziare a sviluppare una riflessione più ampia. Mi viene in mente, ad esempio, la legge elettorale, che inevitabilmente presenta collegamenti con la cittadinanza. Sono ragionamenti che vanno affrontati. Lo ricordavamo anche questa mattina: esistono raccomandazioni, penso ad esempio al GRECO, che richiedono normative che ancora oggi non esistono, come quelle sulle incompatibilità, sugli staff di

segreteria e altri temi. Per quanto riguarda invece le tematiche europee, volevo fare alcune considerazioni. Voi legate molto, giustamente, la questione della cittadinanza alla residenza effettiva. Avete citato spesso sentenze della Corte di Giustizia Europea, immagino riferite agli Stati membri. San Marino però non sarà uno Stato membro, sarà uno Stato associato. Proprio sull'*annex* relativo alla libera circolazione delle persone è stato definito un sistema di quote, perché era impossibile applicare integralmente il principio europeo a realtà così piccole come San Marino o Andorra. Quello che stiamo facendo è andare verso un sistema di diritti e principi direttivi dell'Unione Europea, fondati sul principio cardine della non discriminazione. Questo si basa sul concetto di residenza effettiva e di effettività del rapporto con San Marino. Anche oggi la normativa sammarinese sulla residenza si basa molto sull'effettività, sul legame lavorativo, familiare o comunque sostanziale con il territorio. Quindi volevo comprendere meglio perché avete legato così strettamente il concetto di cittadinanza a possibili preoccupazioni future rispetto alle decisioni della Corte. La cittadinanza, infatti, non rientra direttamente nelle competenze europee, se non indirettamente, perché ogni Stato mantiene una propria disciplina. Ogni Paese decide autonomamente se concedere la cittadinanza dopo cinque anni, dieci anni o vent'anni. Inoltre oggi parliamo ancora di residenza, ma sappiamo che in futuro, con l'Accordo di associazione, dovremo probabilmente parlare maggiormente di permessi di permanenza, perché il concetto di residenza andrà ridefinito secondo le categorie europee di breve durata, lunga durata o permanenza stabile. Vorrei quindi capire meglio il collegamento tra Europa, cittadinanza, libera circolazione e sistema delle residenze o dei permessi. Un altro aspetto riguarda quanto diceva l'avvocato Cherubini sulla formazione delle norme. Se non ricordo male, nell'Accordo è previsto che nel Comitato Misto tutte le normative europee relative alle materie comprese negli *annex* debbano comunque passare preventivamente da un confronto, in modo tale che San Marino e Andorra possano rappresentare le proprie specificità e le possibili criticità. Noi siamo un piccolo Stato e anche una normativa apparentemente marginale può avere effetti molto importanti sul nostro sistema. Quindi, se non ricordo male, esiste già un meccanismo che dovrebbe consentire una partecipazione preventiva e non soltanto successiva all'adozione delle norme. In materia bancaria, ad esempio, abbiamo sempre detto di subire le normative europee senza avere voce. Mi sembra però che il nuovo impianto vada proprio nella direzione opposta, cioè dare la possibilità a San Marino di intervenire preventivamente. Mi fermo qui e mi riservo eventualmente di intervenire ancora dopo.

Prof. Paolo Pascucci, Direttore dell'Istituto Giuridico Sammarinese: Prendo spunto dall'intervento del commissario Morganti e, intanto, siamo noi a ringraziare per l'attenzione che ci avete riservato. Avete capito che ci siamo mossi sul piano di una ricognizione il più possibile approfondita delle varie questioni, perché il tema della cittadinanza può essere affrontato in molti modi. Noi abbiamo cercato di affrontarlo per quello che sappiamo fare, cioè da un punto di vista tendenzialmente scientifico, valutando gli orientamenti giurisprudenziali, dottrinali e gli altri elementi rilevanti. Il ruolo dell'Istituto Giuridico Sammarinese mi verrebbe da dire che è *in re ipsa*. Come sapete, alcuni anni fa il Consiglio Grande e Generale ha approvato una riforma dell'Istituto Giuridico Sammarinese. L'Istituto nasce negli anni Ottanta del secolo scorso come una costola del Tribunale sammarinese, poi progressivamente è entrato nell'Università degli Studi della Repubblica di San Marino e oggi è a tutti gli effetti parte integrante del Dipartimento Storico e Giuridico dell'Università. Questa riforma ha ristrutturato la natura e soprattutto le funzioni dell'Istituto, prevedendo che esso possa, valorizzando un elemento già presente nel vecchio statuto, essere un organismo di supporto tecnico al legislatore sammarinese, cioè offrire quelle competenze e quelle *expertise* necessarie in un Paese dove una funzione di questo tipo non mi pare sia prevista a livello costituzionale. In Italia, per esempio, il Governo può avvalersi del Consiglio di Stato per pareri consultivi e supporto tecnico nell'emanazione di provvedimenti. Nel suo piccolo, l'Istituto Giuridico Sammarinese può offrire questo contributo e già in passato alcune iniziative legislative hanno beneficiato di questo apporto. Certamente le nostre risorse non sono illimitate, questo lo sappiamo, però la nostra disponibilità a collaborare c'è, soprattutto in quello che secondo me sarà un cantiere aperto a tempo indeterminato. Il recepimento della normativa dell'Unione Europea richiederà tempo e occuperà uno spazio importante

nella vita della Repubblica di San Marino. Sarà quindi necessario avere competenze tecnico-giuridiche, ma non solo, che possano risultare utili. Dico subito, presidente, che mettiamo a disposizione questo materiale, naturalmente in una forma più estesa rispetto alla sintesi che ho presentato oggi per ragioni di tempo, in modo che la Commissione possa avvalersene. Diamo inoltre la nostra disponibilità, nei limiti delle nostre risorse, a collaborare ove fosse necessario sviluppare ulteriori riflessioni o approfondimenti. Rispetto alle osservazioni del commissario Mularoni, ha toccato uno degli aspetti centrali che sia io all'inizio sia i colleghi abbiamo sottolineato: la distinzione tra cittadinanza e libertà di circolazione. Attenzione però, perché non si tratta di una distinzione radicale, di una cesura netta. È vero che la cittadinanza riguarda la dimensione politico-istituzionale, ma è altrettanto vero che una disciplina della cittadinanza non adeguatamente ponderata potrebbe indirettamente produrre effetti negativi sul godimento delle altre libertà. Questo è il passaggio delicato, non immediatamente percepibile, ma che può diventare importante. Vi faccio un esempio. L'Università di San Marino, e del resto siete stati voi ad approvare la legge, ha una deroga rispetto alla disciplina ordinaria del pubblico impiego sammarinese. I professori di ruolo che oggi possiamo finalmente reclutare, ordinari, associati, ricercatori, possono essere assunti in deroga rispetto ai requisiti ordinari di residenza e altri criteri previsti per il pubblico impiego. Se questa deroga non esistesse, rischieremo di penalizzare l'efficienza stessa della struttura universitaria, perché avremmo un'università limitata a un determinato territorio, mentre per definizione un'università deve essere aperta e non avere limiti di questo tipo. Cito questo esempio per dire che se avessimo mantenuto rigidamente quel principio, valido per il resto della pubblica amministrazione sammarinese, avremmo rischiato di compromettere l'efficacia stessa dell'azione universitaria. Ecco perché questa distinzione tra cittadinanza e libertà deve sempre essere tenuta in considerazione nel suo necessario raccordo.

Avv. Cherubini: Per rispondere ai quesiti sento di fare alcune riflessioni. La prima riguarda la giurisprudenza della Corte Europea. È vero che oggi la Corte non ha ancora potuto esprimersi con riferimento all'applicazione dell'Accordo di associazione, però i principi che ha già avuto modo di affermare in determinate materie è opportuno, se non necessario, che vengano tenuti in considerazione nel momento in cui si adottano modifiche normative o integrazioni legislative. Nell'esplicitare principi fondamentali dello spazio giuridico europeo, è probabile che anche nell'interpretazione dell'Accordo di associazione non ci si discosti significativamente da orientamenti già consolidati, ed è possibile ipotizzare che vengano richiamati principi già affermati in precedenza. Per questo motivo un'attenzione particolare alla giurisprudenza della Corte Europea nella predisposizione delle normative e delle modifiche legislative si ritiene opportuna, se non necessaria. Chiaramente il profilo della cittadinanza andrà considerato indirettamente anche rispetto ad altre normative, ad esempio quelle relative all'accesso a determinate professioni nella Repubblica di San Marino, perché potrebbero entrare in relazione con il tema della libera circolazione e quindi sarà necessario tenerne conto anche nelle discipline specifiche e settoriali. Per quanto riguarda invece il tema della possibilità per San Marino di incidere sulla formazione delle regole europee che producono effetti sul proprio ordinamento, ciò che intendevo anticipare è che la Repubblica dovrà essere particolarmente attenta nel valorizzare le clausole di adattamento e le specificità riconosciute ai piccoli Stati nell'applicazione dell'Accordo, così come gli strumenti di salvaguardia demografica e istituzionale previsti dall'Accordo di associazione. Questo per evitare che l'integrazione economica possa tradursi in una perdita di controllo rispetto al nucleo essenziale del corpo civico sammarinese.

Ilaria Baciocchi (PSD): Anch'io mi unisco ai ringraziamenti per le vostre relazioni, davvero molto complete. Sarò veloce e diretta nella domanda. Vorrei approfondire il tema della dichiarazione di mantenimento della cittadinanza. Nell'ordinamento sammarinese l'obbligo di questa dichiarazione per i figli di un solo genitore sammarinese si applica sia a chi è nato e ha sempre vissuto a San Marino sia a chi invece non è nato e non ha vissuto nel territorio sammarinese. La domanda è quindi questa: sarebbe giuridicamente e costituzionalmente ipotizzabile una riforma che escluda da tale obbligo i soggetti nati nel territorio sammarinese, prevedendo per loro il mantenimento automatico della

cittadinanza? Chiaramente questo aprirebbe probabilmente all'introduzione di una forma attenuata di *ius soli*. L'altra domanda riguarda invece il possibile profilo di disparità di trattamento o discriminazione in ambito europeo. L'attuale disciplina della dichiarazione di mantenimento potrebbe sollevare criticità considerando che persone nate e pienamente integrate nella Repubblica possono perdere la cittadinanza per una mancata dichiarazione formale, mentre chi ha due genitori sammarinesi non è soggetto allo stesso adempimento, pur trattandosi sempre di cittadinanza per origine. Queste sono le mie due domande.

Avv. De Angelis: Rispondo in maniera molto sintetica e la ringrazio per la domanda. Sicuramente questo profilo di riforma potrebbe essere esteso anche ai soggetti nati e stabilmente cresciuti nel territorio sammarinese, evitando quindi una possibile disparità di trattamento.

Donatella Merlini (PSD): Stamattina, in altre audizioni, si è discusso molto del tema delle cittadinanze plurime perché, facendo riferimento ai dati presenti sul territorio, anche se non certi ma presunti, questa è una delle questioni che saremo chiamati ad affrontare. L'avvocata l'ha richiamata proprio nella parte finale del suo intervento e volevo capire qualcosa in più.

Filippo Tamagnini (PDCS): Mi collego all'intervento della collega perché proprio questa mattina, tra le varie audizioni, c'è stata quella di un comitato civico per la cittadinanza. Al di là dei contenuti, sono stati portavoce di una sensibilità che conosciamo bene all'interno del territorio, legata a un forte attaccamento ai valori tradizionali della Repubblica di San Marino e, tra questi, anche al mantenimento della cittadinanza. Tra i dati che hanno presentato, e che hanno sottolineato con una certa preoccupazione, c'era il fatto che sul territorio sarebbero in maggioranza i cittadini con cittadinanza plurima rispetto a quelli definiti cittadini originari. Secondo la loro valutazione questo potrebbe essere l'inizio di un processo che, nel tempo, potrebbe portare a una perdita progressiva della sovranità statale e dell'identità sammarinese. Quindi, oltre al collegamento fatto finora rispetto all'adeguamento normativo in vista dell'Accordo di associazione, esiste anche una discussione tutta interna. Ogni modifica normativa, infatti, trascina con sé conseguenze, casi particolari, questioni pregresse. Così come la riforma del 2006, che ha sancito il venir meno dell'obbligo di rinuncia alla cittadinanza originaria, crea in maniera stabile e potenzialmente permanente la doppia cittadinanza. Cosa si potrebbe valorizzare nell'ambito di una futura riforma normativa per tenere conto anche delle preoccupazioni di persone come quelle ascoltate questa mattina? Penso, ad esempio, a una possibile differenziazione nell'accesso alle cariche istituzionali. Tra le preoccupazioni del comitato c'era infatti anche quella che persone con una sensibilità culturale diversa, più vicina alla cultura di origine che a quella sammarinese, possano nel tempo entrare nei gangli delle istituzioni e modificare in modo significativo l'impianto attuale. Cosa valorizzereste per tenere conto di queste preoccupazioni?

Avv. Micheloni: Provo a rispondere molto brevemente. L'attuale riforma ha sostanzialmente preso atto di quella che oggi è la mobilità internazionale, della diffusione delle famiglie transnazionali, dell'intensificazione delle relazioni personali ed economiche oltre i confini. Forse ciò che andrebbe ulteriormente rafforzato è il tema dell'integrazione, cioè del radicamento effettivo con il territorio. In parte, con l'introduzione dell'esame scritto e del test sulla conoscenza della vita istituzionale e storica della Repubblica di San Marino, è già emersa la volontà del legislatore di costruire una cittadinanza consapevole, cioè la volontà di avere cittadini pienamente consapevoli di far parte di una comunità. Tuttavia escludere a priori determinate possibilità, quando viene dimostrato che esiste una piena integrazione sociale, politica e culturale, rischierebbe di chiudere San Marino. Se una persona dimostra effettivamente di essere integrata nel territorio, non vedo perché non possa avere la possibilità, una volta dimostrati questi elementi, di accedere anche alle cariche pubbliche. Ovviamente alcune cariche, come già oggi accade, penso alla Reggenza, rimangono istituti esclusivi per i cittadini d'origine. Questo potrebbe eventualmente essere mantenuto anche per altre cariche, ma qui serve un ragionamento sistematico e complessivo sull'intero impianto normativo.

Prof. Paolo Pascucci, Direttore dell'Istituto Giuridico Sammarinese: Solo una chiosa molto rapida. Ovviamente quello che il commissario sollecitava è un tema delicatissimo, perché riguarda in qualche modo la preservazione dell'identità statale. Prima parlavamo della cittadinanza come elemento costitutivo di questo piccolo Stato. Tuttavia probabilmente bisogna avere il coraggio di fare un passo avanti, passando da una dimensione prevalentemente difensiva, che per molto tempo questo Paese ha adottato per preservare la propria identità, a una prospettiva diversa, alla luce dei cambiamenti sociali epocali che stiamo vivendo. Oggi i confini non esistono più, non soltanto quelli fisici ma anche quelli comunicativi, relazionali. Da questo punto di vista forse la cittadinanza plurima, ferme restando determinate condizioni e garanzie, dovrebbe essere vista come un arricchimento. Il fatto che una persona disponga di una duplice appartenenza può rappresentare un valore aggiunto. Naturalmente bisognerà capire in che modo, con quali limiti, con quali condizioni, ma non mi arrocerei in una posizione preventiva e difensiva, perché rischierebbe di essere contraria alla realtà odierna, che è una realtà inevitabilmente aperta. Ci piaccia o meno, dobbiamo prendere atto che il mondo oggi è più aperto. Se noi ci chiudessimo, rischieremo di negare l'evidenza e questo potrebbe tornare a nostro svantaggio. Un piccolo Paese che si chiude rischia di diventare ancora più fragile di un Paese grande. Noi invece abbiamo bisogno, come piccola comunità, di rafforzarci e consolidarci pur mantenendo la nostra specificità. Se vogliamo che la Repubblica di San Marino continui a esistere e continui ad avere un motivo per esistere, la strada non può essere quella dell'arrocamento, ma quella di un'apertura senza timore, naturalmente con tutte le garanzie necessarie. Il mio è forse un ragionamento ideale, ma credo sia una prospettiva che in qualche misura va tenuta presente. Del resto il fatto stesso che abbiate scelto il percorso dell'associazione con l'Unione Europea significa aver fatto una scelta difficile, discutibile quanto si vuole, ma comunque una scelta. E una volta fatta una scelta bisogna anche essere coerenti con essa.

Maria Katia Savoretti (RF): Mi ritrovo perfettamente nelle parole del professor Pascuzzi. Quello che però emerge da questi giorni di audizioni, durante i quali abbiamo ascoltato dirigenti delle istituzioni, il comitato civico e altri soggetti, è che di fronte a un tema così importante come la cittadinanza, importante per tutti, sarebbe davvero bello poter lavorare insieme. Attraverso i vostri contributi, attraverso i contributi del comitato civico che ha una propria posizione, ma che anche questa mattina è venuto qui avanzando delle proposte, credo si possa davvero costruire qualcosa di importante per il nostro Paese. Penso che tutti abbiamo lo stesso obiettivo: tutelare la cittadinanza, o meglio creare una forma di garanzia. Dobbiamo aprirci, certamente, ma tenendo sempre presente la necessità di tutelare la nostra sovranità e la nostra identità di Paese. Credo che incontri come questi, dove esiste il confronto e dove emergono posizioni diverse su un tema sensibile che tocca ognuno personalmente, anche attraverso esperienze familiari, lavorative o personali, possano essere davvero preziosi. Sono convinta che insieme si possa costruire qualcosa di importante per il nostro Paese. Vi ringrazio e, se possibile, chiedo anche di poter avere le vostre relazioni come commissari, perché sono molto interessanti e possono essere uno strumento utile per ulteriori approfondimenti.

Segretario di Stato Andrea Belluzzi: Ringrazio tutti per i contributi che stiamo raccogliendo. Innanzitutto ringrazio il presidente per aver accolto l'idea di realizzare questi lavori di approfondimento. Credo che anche da quello che abbiamo ascoltato oggi pomeriggio, un'esposizione partita da lontano, dal diritto romano, ma arrivata fino a ipotesi concrete di proposte e valutazioni, siano emersi temi significativi e spunti importanti. Mi auguro che, proseguendo in questa direzione, attraverso tutti questi contributi, possano davvero emergere contenuti e idee utili per arrivare a quel lavoro che avete proposto e da cui è nato anche l'ordine del giorno. Avremo ancora una fase importante di approfondimento perché ascolteremo anche l'Associazione Nazionale Ufficiali di Stato Civile e Anagrafe e avremo un ulteriore giurista, un professore esperto soprattutto di diritto comparato e delle varie situazioni presenti a livello europeo. Avremo quindi altri elementi di approfondimento ascoltando voci differenti, tecniche e accademiche, e successivamente sarà anche il momento di un confronto importante tra noi. Vi ringrazio.

Giuseppe Maria Morganti (Libera): Il tema è ovviamente molto stimolante. Grazie presidente. Soltanto due parole. Innanzitutto grazie per le audizioni, perché sono veramente molto importanti e interessanti, proprio perché arrivano da punti di vista differenti. Credo che una frase pronunciata dall'avvocato Micheloni rappresenti uno dei punti chiave di tutto il ragionamento: non si può negare l'appartenenza allo Stato quando esiste un cittadino realmente integrato. Questo mi sembra il cuore del discorso. Però il tema dell'integrazione è molto complesso da definire. Non può esserci una norma che individua in modo assoluto e preciso cosa significhi integrazione. Certamente il legislatore ha manifestato la volontà di migliorare il rapporto tra chi richiede la cittadinanza e il percorso di approfondimento della storia e delle istituzioni della Repubblica, però probabilmente questo non basta. Richiamerei quindi la Commissione a riflettere ulteriormente proprio su questo aspetto: capire come l'integrazione possa essere costruita in maniera sempre più efficace. È uno dei temi centrali attorno ai quali rafforzare lo Stato ed evitare quei rischi che potrebbero portare, nel tempo, a una perdita progressiva del senso di appartenenza al territorio. Era soltanto una sollecitazione in questo senso.

Marinella Chiaruzzi (PDCS): Alla fine di questo percorso di audizioni, e magari anche di altri che seguiranno, volevo lasciare alcuni punti personali agli atti della Commissione. Mi ha fatto sorridere la proposta avanzata dall'avvocata riguardo ai diversi anni necessari per ottenere la cittadinanza, con percorsi eventualmente più brevi per alcune categorie, come già avviene per i coniugi di cittadini sammarinesi o per cittadini comunitari ed extracomunitari. San Marino, fino ad oggi, non ha mai fatto distinzioni di questo tipo. Abbiamo introdotto gli esami adesso, ma non abbiamo mai fatto differenze tra chi proveniva dall'America Latina, dai Paesi dell'Est, dalla Repubblica Italiana o da altre realtà. Una volta raggiunti i requisiti previsti per fare domanda di naturalizzazione, non abbiamo introdotto differenze. E credo che come Paese questo sia motivo di orgoglio. Sicuramente favorire l'integrazione, la conoscenza delle istituzioni e della lingua rappresenta un valore aggiunto che nel tempo abbiamo ritenuto importante introdurre. L'altro aspetto che ritengo debba rimanere agli atti e approfondito ulteriormente riguarda il tema delle incompatibilità. Anche l'avvocato Crescentini questa mattina ha richiamato la necessità, anche alla luce delle raccomandazioni del GRECO, di affrontare questo tema. Personalmente ritengo che avere più cittadinanze rappresenti una ricchezza, ma allo stesso tempo servono dei paletti di tutela dello Stato. Altri Paesi già lo fanno e credo sia necessario salvaguardare alcuni ruoli e alcune istituzioni affinché non possano verificarsi situazioni di conflitto, opacità o scarsa chiarezza. Le incompatibilità vanno sicuramente affrontate. Rilevo ancora una volta una grande confusione, nel dibattito pubblico, tra cittadinanza, residenza e diritti collegati alle diverse condizioni giuridiche. La legge del 1972 sul pubblico impiego parlava esclusivamente di cittadinanza sammarinese per accedere al lavoro pubblico, ma questa normativa è stata superata da tempo. Oggi il residente, indipendentemente dal fatto che sia cubano, argentino, sammarinese o altro, può partecipare ai concorsi pubblici. Altro tema sono invece le professionalità che non riusciamo a reperire internamente. In quei casi San Marino ha già iniziato a introdurre correttivi. Nel 2019-2020, ad esempio, è stata introdotta la possibilità di stabilizzare medici del nostro ospedale per esigenze concrete di personale, indipendentemente dalla residenza. Lo stesso è avvenuto con altre professionalità e anche con l'università, dove sono state introdotte deroghe. Sicuramente l'Accordo di associazione ci porterà ulteriormente a interrogarci su tanti altri ambiti lavorativi che potranno richiedere aperture basate sul principio di reciprocità. Tuttavia il nostro concetto di residenza è peculiare e diverso rispetto a quello europeo, che ragiona invece in termini di soggiorni brevi, lunghi o permanenti. A volte quindi è difficile parlare la stessa lingua con professionisti che conoscono il nostro sistema, ma non sempre fino in fondo. Sarebbe utile sviluppare anche confronti comparati con altri Paesi. La cittadinanza è un tema aperto ovunque. Pensiamo alla Repubblica Italiana, che recentemente ha adottato interventi normativi sul riacquisto della cittadinanza per determinate categorie, o alla Germania, che a sua volta ha introdotto strumenti per recuperare cittadini che avevano perso il legame originario. È una questione molto sentita da tutti gli Stati. Approfondire come

funzionano i diversi sistemi, anche rispetto a vincoli che noi abbiamo abbandonato, come l'obbligo di rinuncia alla cittadinanza originaria per il naturalizzato, può sicuramente arricchirci ulteriormente.