

20 gennaio 2014

## Spunti di riflessione in tema di cittadinanza: l'azione profili comparativi, progetti in discussione e best practices

di Davide Fiumicelli

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato - Università degli Studi di Pisa

Abstract La ricerca di una maggiore integrazione degli stranieri extracomunitari appare, per le società europee, problematica, se si pensa allo stato dei rapporti tra cittadinanza, democrazia e inclusione sociale: la nostra legislazione è quantomeno obsoleta, anche a causa di un dibattito che rappresenta spesso la questione dell'immigrazione in una fase di assoluto stallo. Può allora risultare utile un'analisi delle innovazioni introdotte (o introducibili) nelle diverse nazioni europee, con i quali è stato affrontato il fenomeno in contesti differenti da quello italiano, ma ad esso simili, proprio perché al livello locale si sono maggiormente diffuse. Tutte queste dinamiche potrebbero alleviare quella sensazione di disperazione che l'integrazione di non-EU foreigners appears for today's society an increasingly felt need. In particular, the Italian case study on citizenship, democracy and social inclusion: current legislation on citizenship, in fact, still seems inadequate, based on concepts that are not entirely truthful. It can be useful to make an analysis of the innovations introduced at the national level and best practices used at the local level. All factors that could alleviate the feeling of "doubt" about the future of our societies.

*"Si chiamava Moammed Sceab,*

*discendente di emiri di nomadi,*

*suicida perché non aveva più patria.*

*Amò la Francia e mutò nome.*

*Fu Marcel ma non era Francese*

*e non sapeva più vivere nella tenda dei suoi.*

...

*E forse io solo so che ancora visse."*

(“In Memoria” – G. Ungaretti)

Sommario: 1. *La “doppia assenza” del migrante e la necessità di una sua maggiore integrazione: l’unità insieme sui principali Paesi europei* – 2.1 *L’esperienza francese: la rilevanza del “droit du sang” e principio dello ius sanguinis e aperture al criterio dello ius soli temperato da requisiti di residenza* – “ibrido” spagnolo – 2.5 *Le lacune della disciplina italiana alla luce della prospettiva comparata* – 3. *L.c.d. decreto-legge “del fare”* – 3.1 *Le più recenti proposte di riforma in tema di cittadinanza* – 3.1.1 *La proposta di legge presentate nella XVII legislatura* – 3.2 *Le disposizioni presenti nel c.d. decreto-legge regionale e locale* – 5. *Alcune considerazioni conclusive*

## **1. La “doppia assenza” del migrante e la necessità di una sua maggiore integrazione: l’urgenza di un’azione**

La poesia di Giuseppe Ungaretti “In Memoria”[\[1\]](#) pare in grado di descrivere in modo adeguato un fenomeno come la “doppia assenza”[\[2\]](#). L’emigrato-immigrato, infatti, tende spesso a trovarsi in una situazione complessa, in cui non è mai del tutto assorbito né integrato nel Paese di arrivo. Si dà così luogo ad una posizione ambigua: il migrante non è del tutto assorbito, inclassificabile, con ripercussioni negative non solo sui migranti stessi, ma anche sulla tenuta delle istituzioni. È questo il motivo per cui si parla di “essere escluso di diritto”, ad esempio, dalla politica, così come essere emigrato vuol dire esserne esclusi, “non avere diritti”[\[3\]](#), essendo più esposto a ingiustizie, discriminazioni e, in ultima analisi, a lasciarsi attrarre da iso-

La ricerca di una maggiore integrazione degli stranieri extracomunitari, dunque, appare per le società oggi più efficace di tali soggetti, infatti, non si basa solo su ragioni di generica solidarietà, ma anche su considerazioni di marginalità sociale[\[4\]](#).

All’interno delle politiche di accoglienza e di integrazione degli immigrati sembrano rivestire un’importanza fondamentale le dimensioni della società: sono infatti le dimensioni della società a condizionare le politiche di accoglienza e di integrazione. La società si è trasformata in un’unità pluralista, ma anche e soprattutto coesa. Il concetto di “cittadinanza” e quello di “altro” assumono quindi significati nuovi e diversi, consentendo un godimento pieno dei diritti civili e politici) e di determinare i rapporti con chi è considerato “straniero”.

La realtà attuale, infatti, risulta ormai contraddistinta dalla compresenza di culture, tradizioni, costumi, differenze non corrispondono più ad una lontananza anche spaziale, dato che cittadini e “altri” convivono attraverso approcci necessariamente più inclusivi[\[6\]](#), siano essi basati su misure di integrazione “egualitariste” o su misure di integrazione “solidaristiche”.

Risulta sempre più netta, d’altro canto, la consapevolezza di come lo *status civitatis* sia connesso non solo ai flussi migratori, con implicazioni sulla stessa forma di Stato di un Paese[\[8\]](#). I diversi orientamenti filo-europei e filo-cittadini (a partire dalla Rivoluzione francese, passando per le due Guerre mondiali e le Costituzioni europee) hanno contribuito a creare una società in costante evoluzione[\[10\]](#). La nozione di cittadino si è pertanto lentamente svincolata da quella di cittadino europeo.

Appare chiaro, allora, come la cittadinanza sia ormai divenuta un concetto e un istituto flessibile, in corso di trasformazione, che consente di ridimensionare le prestazioni unitarie del dispositivo di cittadinanza etnico-identitario (che comunque resta ben presente), consentendo l’apertura a fattori ed elementi di riconoscimento culturale e sociale (conoscenza di lingua, cultura, ordinamento, istituzioni, del Paese del quale si vuole ottenere la cittadinanza). In questo modo, il concetto di cittadinanza si è intersecato con quello di integrazione: a seconda delle dimensioni di integrazione[\[14\]](#), in modo da ridurre le distanze rispetto agli “altri”, ai non cittadini. Ciò, tuttavia, non significa che la cittadinanza sia unicamente un diritto (Staatsangehörigkeitsrecht) o su quello dinamico della partecipazione (Bürgerschaft), che restano tuttora presenti.

Rispetto a simili questioni, la situazione italiana si presenta alquanto problematica, se si pensa allo stato di inadeguatezza, basata come essa è su nozioni e orientamenti quantomeno obsoleti, anche a causa di un’azione politica poco attenta alle sfide della globalizzazione.

rispondente alla realtà. Il nostro Paese, con i suoi circa 5 milioni di immigrati, è difatti ben lontano dal anni)[\[17\]](#), i quali, giova ricordarlo, costituiscono un notevole aiuto per l'economia nostrana, contribu immigrazione, grazie ad un processo che coinvolge in modo particolare i giovani più istruiti, che cercano

Ciononostante, l'approccio a tali questioni continua a caratterizzarsi per i ritardi legislativi nell'adattar "straniero" o l'"immigrato" (contribuendo a far sì che tali espressioni assumano progressivamente un considerazione le trasformazioni avvenute in una società che si presenta sempre più "multiculturale"[\[2\]](#) "multiculturali", per il solo fatto di essere stati interessati, in modo più o meno massiccio, dal fenomeno Costituzione espressamente diretta alla garanzia del "pluralismo culturale" (sebbene preveda alcuni prin risulta in gran parte collegato alla questione migratoria, ossia ad un fenomeno relativamente nuovo e co principalmente nel momento in cui la presenza di immigrati si è fatta stabile e, quindi, "socialmente vi pratica rigorosa dello *ius sanguinis*, privilegiando un approccio escludente e imperniato su un concetto fi

Questa situazione, tuttavia, non sembra presentarsi in una fase di assoluto stallo.

In primo luogo, infatti, va evidenziato come a livello nazionale sia progressivamente aumentata l'attenz Risultano molte, ad esempio, le iniziative di legge presentate in Parlamento, grazie anche all'importan nomina (avvenuta per la prima volta) da parte del Governo Monti di un Ministro senza portafoglio per la linee programmatiche nel corso dell'audizione alla Commissione Affari Costituzionali della Cam dell'immigrazione alla maturazione dell'idea di integrazione". Si tratta di un percorso che pare essersi i Ministro dell'Integrazione Cécile Kyenge Kashetu, deputata eletta nelle fila del PD, di origine congole Governo della Repubblica), la quale ha affermato che tra le sue linee di intervento prioritario ci sarà cert parlare alcuni di un "effetto Kyenge", nel senso di poter favorire lo sviluppo di un circolo virtuoso in te visto il "rigurgito razzista" cui abbiamo dovuto assistere nei primi mesi successivi alla nomina. Le pres molte e ripetute fin dall'annuncio dell'incarico[\[29\]](#). Questo atteggiamento è il chiaro sintomo che la pa reale, andando anche oltre la forza effettiva dell'azione governativa.

In secondo luogo, va osservato come pure a livello decentrato le azioni concrete poste in esser nonostante le notevoli difficoltà e i limiti applicativi, infatti, Regioni e Comuni, oltre ad aver approva proposte e introdotto *best practices* al fine di incentivare un "circolo virtuoso dell'integrazione" anche i nuove forme di *soft law*, in attesa di un intervento del legislatore nazionale, che appare ormai indispensab

Per questo insieme di ragioni, pertanto, può essere opportuno cercare di analizzare le innovazioni intr valutare i diversi approcci con i quali è stato affrontato il fenomeno in contesti differenti da quello itali nazionale e le prassi che a livello locale si sono diffuse maggiormente.

## 2. La cittadinanza: un breve sguardo d'insieme sui principali Paesi europei

Per inquadrare meglio le questioni che oggi descrivono il concetto di cittadinanza pare opportuno esami alla comunità politica di riferimento, così come il grado di apertura all'ingresso di nuovi soggetti[\[30\]](#). capire se si stia seguendo politiche volte alla "scomposizione" della cittadinanza o, al contrario, tese a ris

Il diverso percorso storico che ha caratterizzato la nascita degli Stati europei ha sicuramente influenzato dell'esperienza di riferimento[\[31\]](#). Sebbene le "cittadinanze europee" (per così dire, al di là del senso te l'intensificarsi dei flussi migratori negli ultimi decenni ha tuttavia creato problemi spesso comuni, acce principali Paesi europei, inoltre, appare comune nel non considerare il popolo come un insieme program

Al riguardo è necessario, fin da subito, osservare come i modelli di riferimento presenti in Europa po francese, quella "etnico-identitaria" tedesca, quella "multiculturalista" britannica[\[35\]](#). Si tratta di modell crisi alcuni dei tradizionali punti di riferimento.

In particolare, per quanto riguarda i mezzi di acquisto del diritto di cittadinanza per filiazione o nascita utilizzati a livello comparato siano: lo *ius soli*, il quale fa riferimento alla nascita sul territorio dello Stato, temperano la rigidità dei due parametri tradizionali<sup>[37]</sup>. A questo riguardo, possiamo da subito anticipare (“regressione”) verso il criterio dello *ius soli* “temperato” (ossia alla richiesta di condizioni ulteriori e appieno delle discipline vigenti<sup>[39]</sup>; in altre parole, la convergenza tra i tradizionali sistemi di *ius sanguinis*

Analizziamo allora brevemente i principali modelli europei<sup>[40]</sup>, nonché il sistema “ibrido” presente in Spagna.

## 2.1 L'esperienza francese: la rilevanza del “*droit du sang*” e l'importanza del “*double droit du sol*”

In Francia la disciplina della cittadinanza è il frutto di un profondo processo di stratificazione storica avvenuto con i particolarismi dell'*Ancien Régime*, strutturandosi in modo egualitario e universale, anche se si è passato attraverso la legislazione napoleonica e l'epoca coloniale, culminando infine col riordino operato

In questo percorso, il criterio dello *ius soli* ha rivestito inizialmente un peso preponderante: il legame naturalistico *a patre*, dato che la necessità di una soggezione al Re o dell'appartenenza alla Repubblica in epoca napoleonica, quando si assiste ad una distinzione tra nazionalità e cittadinanza che modificò progressivamente la comunità in base ad un vincolo di discendenza (*nationaux*) e gli appartenenti alla comunità politica (i

Attualmente la disciplina della *nationalité française* è contenuta nelle disposizioni del Codice civile (ai diritti di cittadinanza. In particolare, la semplice nascita nel territorio nazionale non rileva ai fini della trasmettono la loro nazionalità; risulta però francese il figlio (legittimo o naturale) nato in Francia quando

Tale disciplina, che affianca il criterio del c.d. “doppio *ius soli*” (“*double droit du sol*”) al principio della *citoyenneté*, le quali non possono essere del tutto disgiunte, con la conseguenza che la prima è ancora l'unica

Si tratta di un modello fondato sull'accettazione dei valori basilari della Repubblica, con una componente progressivamente il grado di adesione alla comunità politica di riferimento<sup>[46]</sup>. Si pensi, ad esempio, al procedimento decisionale, contribuendo a diminuire in modo drastico il loro numero<sup>[47]</sup>; riforme che riguardano la *politique d'immigration choisie*<sup>[48]</sup>.

Va però osservato come questo modello, assimilazionista e universalista, fiducioso della propria capacità utile riferimento pratico. Come sottolineato da alcuni autori, infatti, “esso sopravvive, e non sempre, nell'esperienza tedesca, va subito sottolineato come la struttura federale dello Stato incarna, infatti, la Federazione ha competenza legislativa esclusiva in materia di cittadinanza federale (art. 73 n. 2); un'autorità speciale, poi, è concessa alla Federazione dall'articolo 116 della *Grundgesetz*, il quale espulso di nazionalità tedesca o come suo coniuge o discendente, nel territorio del *Reich* tedesco secondo i *Länder* come singole entità non abbiano quindi un ruolo decisivo in materia, la loro influenza emerge perché richiedono il consenso del *Bundesrat* (attraverso il quale, ai sensi dell'articolo 50 della Legge Fondamentale dell'Unione europea”); in secondo luogo, perché ai *Länder* sono comunque riservati poteri esecutivi e fiscali.

## 2.2 L'esperienza tedesca tra mantenimento della preminenza del principio dello *ius sanguinis* e apertura

Per quanto riguarda l'esperienza tedesca, va subito sottolineato come la struttura federale dello Stato incarna, infatti, la Federazione ha competenza legislativa esclusiva in materia di cittadinanza federale (art. 73 n. 2); un'autorità speciale, poi, è concessa alla Federazione dall'articolo 116 della *Grundgesetz*, il quale espulso di nazionalità tedesca o come suo coniuge o discendente, nel territorio del *Reich* tedesco secondo i *Länder* come singole entità non abbiano quindi un ruolo decisivo in materia, la loro influenza emerge perché richiedono il consenso del *Bundesrat* (attraverso il quale, ai sensi dell'articolo 50 della Legge Fondamentale dell'Unione europea”); in secondo luogo, perché ai *Länder* sono comunque riservati poteri esecutivi e fiscali.

Ciò rilevato, è opportuno mettere in evidenza come in Germania la disciplina legislativa federale in materia (StAG) del 22 luglio 1913, la quale ha visto prevalere un'impostazione di tipo etnico-tradizionale, con la

il perimetro dello *status civitatis*)[\[52\]](#).

L'originaria normativa guglielmina, tuttavia, ha subito diverse trasformazioni nel corso degli anni, le quali di acquisto della cittadinanza per filiazione o nascita[\[53\]](#). Uno degli interventi più rilevanti[\[54\]](#), atti *Staatsangehörigkeitsrechts*, entrata in vigore il 1° gennaio 2000), ha infatti introdotto quale ulteriore *Geburtsortsprinzip*), in aggiunta al tradizionale principio di filiazione (*ius sanguinis* o *Abstammungsprinzip*) ma anche i figli di stranieri che nascono in Germania, purché almeno uno dei genitori risieda abitualmente (*unbefristetes Aufenthaltsrecht*)[\[56\]](#).

Si tratta di un cambiamento col quale è stato valorizzato il criterio dello *ius soli* temperato da requisiti di “etnica”[\[57\]](#). Un mutamento che è stato indotto dal fallimento del modello del *gastarbeiter*, ossia quello loro utilità economica fosse esaurita[\[58\]](#). Risulta ormai assodato, infatti, che gli immigrati entrati in Germania non solo da un punto di vista socio-economico, ma anche culturale e politico; l’offerta della cittadinanza riguardo[\[59\]](#). In tal modo, sembra essere lentamente mutata la percezione stessa del fenomeno migrato come una questione di pubblico interesse per l’intero Paese, piuttosto che come un fatto da “tollerare” in

## 2.3 Il carattere flessibile, differenziale e “multiculturalista” della cittadinanza britannica

Nel Regno Unito, a causa della complessa legislazione coloniale e post-coloniale, si è invece andata “differenziata”. Sono infatti presenti ben sei tipi di cittadinanza, in linea con l’idea di garantire una diversità di centrali, a tal riguardo, i rapporti tra componenti del *Commonwealth*[\[60\]](#).

Alla più inclusiva disciplina prevista dal *British Nationality Act* del 1948[\[61\]](#), tuttavia, si è man mano scambiata con la disciplina della cittadinanza per discendenza[\[62\]](#). In tal modo, si è pervenuti progressivamente alla sostanziale sostituzione dello *ius sanguinis* con lo *ius descendenciae*[\[64\]](#). L’acquisizione della cittadinanza “*by birth*” è ancora presente, ma il criterio dello *ius sanguinis* è diventato permanente nel Regno Unito. Si tratta di un cambiamento che, da una parte, ha avvicinato la normativa inglese alla “cittadinanza britannica”[\[65\]](#).

In generale, pertanto, può osservarsi come si è cittadini britannici se al momento della nascita uno dei genitori è nato nel Regno Unito o se al momento della nascita uno dei genitori è cittadino britannico e permanente (c.d. *settlement*, “stabilimento”), ossia non deve più soggiacere a limiti temporali del soggiorno né trovarsi a maggior ragione in situazione irregolare. Se successivamente uno dei genitori diventa cittadino britannico per compimento della maggiore età. Il figlio può inoltre fare domanda se ha vissuto nel Regno Unito per almeno dieci anni. Alcune innovazioni sono state poi previste con l’adozione dello schema del *Points-Based System* (introdotto dall’Australia[\[66\]](#) (che consiste nella previa valutazione, espressa in punti, di determinati requisiti dell’aspirante cittadino britannico) concorrenti alcuni dei requisiti prescritti per l’acquisizione della cittadinanza britannica.

Come può facilmente osservarsi, si tratta di una disciplina articolata e complessa che rende evidente il carattere ibrido del sistema. La cittadinanza britannica nasce dal bisogno di tutelare e valorizzare in modo adeguato le prerogative dei diversi gruppi sociali, in ogni caso condivisi, schiacciando di conseguenza bisogni e libertà di azione del singolo individuo (non solo

## 2.4 Il sistema “ibrido” spagnolo

Quanto alla Spagna, è importante da subito sottolineare come il passato coloniale abbia rivestito un ruolo fondamentale nella storia spagnola. La cittadinanza spagnola per filiazione o nascita, così come si richiede agli stranieri di risiedere in Spagna per almeno dieci anni, è stata per molto tempo un privilegio riservato alle élites europee e americane. La cittadinanza spagnola per nascita è stata per molto tempo un privilegio riservato alle élites europee e americane. La cittadinanza spagnola per nascita è stata per molto tempo un privilegio riservato alle élites europee e americane.

Ciononostante, maggiori aperture sono state previste a seguito della morte del generale Francisco Franco.

che ha cercato di adeguare la normativa ai flussi migratori che hanno trasformato la Spagna in un discriminazione di genere che continuavano ad essere presenti; introdurre aperture all'applicazione del naturalizzazione per residenza, almeno per alcuni gruppi o minoranze; accettare in modo meno rigido ris-

Si tratta di innovazioni che hanno portato la Spagna a configurarsi come un sistema che potremmo definire con un'attenzione precisa per il carattere etnico-identitario della disciplina; le aperture allo *ius soli* "di stampo europeo" rispetto alle tendenze evolutive più recenti del fenomeno migratorio<sup>[74]</sup>; l'importanza che viene riservata dall'altra, al trattamento diversificato dei gruppi di migranti a seconda del luogo di provenienza<sup>[75]</sup> e del "differenziale" della normativa spagnola.

La Spagna è un Paese con una forma di Stato fortemente decentrata, la quale valorizza l'asimmetria. Costituzione (come avviene tradizionalmente per gli altri Stati europei) affida la competenza esclusiva immigrazione, emigrazione, condizione degli stranieri e diritto di asilo"). La disciplina sulla cittadinanza d'origine: i nati da padre o madre spagnoli; i nati in Spagna da genitori stranieri, se almeno uno di e funzionari diplomatici o consolari accreditati nel Paese; i nati in Spagna da genitori stranieri, se entra cittadinanza; i nati in Spagna la cui filiazione non risulti accertata (dato che in tal caso si considerano naturalizzati spagnoli sono titolari dei diritti riconosciuti nell'articolo 23 della Costituzione (diritto di elettorato, reciprocità, si possa stabilire per trattato o per legge il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni di immigrati, i cui governi non vogliono o non possono riconoscere diritti simili a cittadini spagnoli nei propri territori).

## 2.5 Le lacune della disciplina italiana alla luce della prospettiva comparata

Dal quadro appena descritto appaiono evidenti le difficoltà che ogni Paese europeo si sta trovando ad affrontare degli extracomunitari, in linea con la stabilità e la dimensione ormai assunta dal fenomeno migratorio [78]

Ciononostante, alla luce di questa breve ricostruzione, possiamo osservare come la disciplina italiana eccessivamente escludente, senza fondarsi al riguardo su solide basi costituzionali.

La Costituzione italiana, infatti, prevede poche disposizioni riguardanti la cittadinanza e gli stranieri. C'è adozione, data la visione dell'Italia quale Paese essenzialmente di emigrazione<sup>[79]</sup>; in secondo luogo, c'è quali la comunità "identifica se stessa alla luce delle percezioni diffuse e dominanti"<sup>[80]</sup>.

L'articolo 35, così, riconosce la libertà di emigrazione e la tutela del lavoro italiano all'estero, no immigrazione[81]. I riferimenti allo straniero, poi, risultano alquanto limitati, prevedendosi al solo arti norme e dei trattati internazionali, nonché il diritto di asilo dello straniero “al quale sia impedito nel suo I

Il nostro testo costituzionale, inoltre, sebbene operi riferimenti continui alla cittadinanza, non offre una infatti importanti indicazioni sul contenuto della cittadinanza (ossia sulle posizioni giuridiche che in essa dello *status civitatis* e sulle modalità del suo acquisto[83].

Nei limiti e alle condizioni così fissate, dunque, la Costituzione ha affidato essenzialmente al legislatore dato [85] che pare significativo di un orientamento della Costituzione italiana poco incline a prendere una scaturisca una preclusione assoluta, o comunque irragionevole, rispetto all'accesso alla cittadinanza, e Ricostruzioni, ad ogni modo, che mal si presterebbero, a nostro avviso, a concezioni della cittadinanza politiche più aperte, di carattere socio-culturale (vista anche l'istanza di integrazione politica, economica

Ciononostante, la disciplina approvata dal legislatore ordinario si è mostrata decisamente limitativa. A essa assai circoscritta e, quantomeno fino agli ultimi decenni del Novecento, per un'immigrazione quasi inesistente il dovuto riguardo al cambiamento che stava lentamente avvenendo nella composizione della società. A l'evolversi delle discipline di Francia, Regno Unito e Germania, sempre più legate all'esigenza di integrare

cittadinanza per filiazione o nascita, in particolare, si prevede il principio dello *ius sanguinis* come unico a rimanere limitato ai figli di ignoti, di apolidi, o ai figli che non seguono la cittadinanza dei genitori (e risieduto regolarmente per almeno dieci anni in Italia (anche se, a causa del complesso procedimento concessione della cittadinanza solo al conseguimento della maggiore età dopo una residenza regolare in Italia).

Si tratta di una disciplina estremamente rigida, che inquadra la cittadinanza come una mera concessione similitudini a livello comparato<sup>[90]</sup>; una disciplina che risulta informata a criteri che alcuni autori hanno conservatrice dei modelli europei, influendo così sul numero effettivo e sulla “tipologia” di cittadinanze radicamento dello straniero nella comunità ospitante. È in questo senso che la disciplina sulla cittadinanza stranieri e in particolare degli immigrati: aspetti sui quali la disciplina italiana non si presenta certamente.

Per questo insieme di ragioni, pertanto, può essere opportuno cercare di analizzare le innovazioni introdotte nei problemi legati al fenomeno migratorio, può essere comunque un modo per provare ad innalzare la tutela strutturare in chiave maggiormente inclusiva le norme sulla cittadinanza (previste dalla legge n. 91 del 1992) che potrebbero quasi definirsi strutturali, oltre che costituire “un utile contrafforte alla deriva securitaria”.

### **3. La situazione italiana: le più recenti proposte di riforma in tema di cittadinanza e le disposizioni**

La disciplina italiana sulla cittadinanza prevista dalla legge n. 91 del 1992 appare dunque poco adatta a non può che essere valutato come stabile ed irreversibile.

Sebbene risultino svariati i problemi sollevati, le maggiori critiche su tale normativa si sono concentrate fino a sviluppare numerose iniziative di protesta e proposte di riforma.

#### **3.1 Le più recenti proposte di riforma in tema di cittadinanza**

I progetti di legge presentati in Parlamento per riformare l’ormai risalente legge sulla cittadinanza sono appartenenti a svariati schieramenti politici. Una dinamica che è sempre stata presente, ma che parla europea<sup>[94]</sup>: risulta in particolare la duplice dimensione (transnazionale e sovranazionale) in cui sembra chiave inclusiva delle cittadinanze nazionali che tende ad incentivare<sup>[95]</sup>.

In tal modo, già alla fine del 2008 la Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati aveva (AC 103 ed abbinate), con le quali si cercava in generale di introdurre: la diminuzione da 10 a 5 anni di permanenza, la riduzione della discrezionalità del provvedimento di concessione di cittadinanza che, comunque, avevano compiuto il percorso di studi in Italia (cc.dd. “seconde generazioni dell’immigrazione”); il riacquisto della cittadinanza da parte degli italiani residenti all’estero che l’avevano perduta a seguito del loro esodo.

Successivamente, però, la Commissione aveva deciso di concentrare i lavori su un tema più specifico, ossia era iniziato l’esame di varie proposte di legge, alcune delle quali già abbinate all’AC 103, riferite esclusivamente alla nascita sul territorio italiano (*ius soli*) o per frequenza di cicli scolastici o di formazione professionale (*ius frequentiae*) collegandolo ad altri requisiti aggiuntivi, più o meno restrittivi, come ad esempio quella dichiarazione di un genitore da inserire “obbligatoriamente” nell’atto di nascita<sup>[97]</sup>. Il 31 luglio 2012 venne definita la definizione di un testo base, portando così all’interruzione dell’iter nella seduta dell’8 novembre 2012.

##### **3.1.1 La proposta di legge di iniziativa popolare legata alla campagna nazionale “L’Italia sono anche tu”**

Tra le molte iniziative di legge presentate in Parlamento merita un’attenzione particolare, a nostro avviso,

2012, visto l'alto numero di firme (oltre duecentomila) che l'hanno sostenuta<sup>[99]</sup>. Già altre proposte, proposte volte a modificare la legge n. 91 del 1992, che prevede lo *ius sanguinis* e vincola lo status giuridico di Sarubbi (PD) e Fabio Granata (Fli) nel 2009, né quella del senatore del PD Ignazio Marino nel 2011.

L'ampio sostegno popolare di cui gode la proposta in commento, tuttavia, potrebbe rendere più facile caratterizzandola XVII legislatura, inoltre, potrebbero aprire scenari nuovi e trovare più convinti sostenitori.

L'idea che sta alla base della proposta è dunque quella di far uscire il tema dell'immigrazione dalla sua esclusivo, così da cercare di avvicinare il nostro Paese agli standard europei<sup>[100]</sup>. Si propone perciò di facilitando ed incrementando l'acquisizione della cittadinanza, quale strumento essenziale di un'effettiva integrazione. Si cerca, inoltre, di semplificare i requisiti e le procedure per l'ottenimento della cittadinanza, così da limitarne gli ostacoli.

A tale scopo, si propone all'articolo 1 di attribuire la cittadinanza a coloro che erano nati sul territorio (sia pure in Francia) o vi era legalmente soggiornante da almeno un anno<sup>[102]</sup>. L'articolo 2, poi, attiene specificamente a chi non è nato in Italia e non ha compiuto il decimo anno di età, dopo avervi legalmente soggiornato fino alla maggiorennità<sup>[104]</sup>; viene prevista, inoltre, la possibilità di acquisizione della cittadinanza, su istanza del genitore, o per formazione professionale (*ius culturae*)<sup>[105]</sup>.

Per quanto riguarda i maggiorenni, invece, viene previsto un alleggerimento della disciplina sull'acquisizione della cittadinanza per matrimonio per poter fare richiesta di cittadinanza; l'articolo 4 configura il percorso per il suo ottenimento all'autorità giudiziaria ordinaria; l'articolo 6 alleggerisce i motivi preclusivi dell'acquisto della cittadinanza.

Si tratta con tutta evidenza di proposte che sembrano basarsi sul concetto di cittadinanza come "premio" per chi partecipa a questo processo. L'argomento (più volte sollevato) che allargando i casi di acquisizione della cittadinanza si snaturerebbe l'ideale di cittadinanza.

Come abbiamo già sottolineato in precedenza, infatti, non sembrano rintracciabili in Costituzione, quasi in ogni articolo, ai sensi dell'articolo 1, si fonda in primo luogo sul lavoro e sui principi della democrazia: la cittadinanza è un diritto fondamentale, garantito dalla costituzionalità<sup>[107]</sup>. Considerazioni che varrebbero in particolare per i cittadini stranieri nati e residenti in Italia per il periodo necessario (18 anni per i cittadini stranieri nati in Italia e 14 per i minori stranieri residenti in Italia) e 14 (minori stranieri residenti in Italia per almeno 10 anni). La legge introduce una serie di provvedimenti che eliminano il problema con riferimento a tale critico "segmento" di stranieri, affrontato invece efficacemente.

### 3.1.2 Le proposte di legge presentate nella XVII legislatura

Lo spirito della proposta di iniziativa popolare ed il suo contenuto, dunque, sembrano in grado di rivederlo generale da gran parte degli schieramenti politici italiani (specialmente da PD, SEL e Scelta Civica)<sup>[110]</sup>.

In particolare alla Camera dei deputati<sup>[111]</sup>, infatti, tra giugno e luglio del 2013 è iniziato l'esame in Commissione per le Pari Opportunità. Il dato comune alla maggioranza delle proposte, più specifico, è di riconoscere il diritto di cittadinanza ai minori stranieri residenti in Italia (*ius cogens*) e ad agevolare l'accesso alla cittadinanza ai minori che hanno compiuto gli studi in Italia (*ius cultureae*).

In generale, con riferimento al primo criterio, le proposte di legge introducono due nuove ipotesi di acciuffamento dei minori stranieri dei quali almeno uno o entrambi vi abbia trascorso un determinato periodo di permanenza: qualunque almeno uno sia nato in Italia (il c.d. "doppio *ius soli*", tipico dell'esperienza francese). Le proposte prevedono un minimo di un anno a un massimo di cinque anni, senza tuttavia arrivare agli otto richiesti dalla normativa tedesca (residenza legale o permesso di soggiorno di lungo periodo). Per quanto riguarda la procedura, i genitori possono presentarsi entro due anni dal raggiungimento della maggiorennità.

Con riferimento al secondo criterio, va osservato invece come lo *ius culturae* costituisca in generale un diritto per coloro che, pur non essendo nati in Italia, vi abbiano trascorso un periodo decisivo di formazione della cittadinanza.

cittadinanza, visto il ruolo essenziale che può essere esercitato dalla scuola per l'integrazione dei minori richiesto al minore per l'acquisizione della cittadinanza (semplice frequenza – come negli AC 250 Vend almeno 8 anni – AC 349 Pes; completamento di un corso di studi – AC 200 Di Lello; completamento c istruzione primaria o secondaria di primo grado o secondaria superiore presso istituti scolastici apparten conseguimento di una qualifica professionale). Per il conferimento della cittadinanza, in questi casi, sare genitoriale; in mancanza di istanza dei genitori, però, l'interessato potrebbe presentare comunque richiest

Alcuni progetti di legge, poi, prevedono anche l'accesso “di diritto” alla cittadinanza ai minori stranie maggiore età (*ius domicilii*).

Nel complesso, si tratta di iniziative che concentrano l'attenzione sulla necessità di ampliare il novero de tuttavia proporre uno *ius soli* “non temperato” che rischierebbe di portare ad un'ulteriore concorrenza al in gravidanza al solo fine di partorire in Italia)[116].

### **3.2 Le disposizioni presenti nel c.d. decreto-legge “del fare” e nella legge di sua conversione**

Mentre in Parlamento si continua quindi a discutere di una possibile riforma della normativa sulla ci l'acquisto della cittadinanza c.d. “per elezione”[117], approvando l'articolo 33 del decreto-legge c.d. convertito con legge n. 98 del 9 agosto 2013).

Ai sensi del regolamento di esecuzione della legge del 1992 (d. P. R. n. 572/1993), infatti, si considera le previsti dalle norme in materia di ingresso e di soggiorno degli stranieri e da quelle in materia di iscriz residenza anagrafica: un'impostazione che non è condivisa in dottrina[118] e dalla giurisprudenza di me di fare in modo che le omissioni o i ritardi relativi agli adempimenti (come l'iscrizione anagrafica) spetta

La disposizione in esame, pertanto, interviene sulle questioni di agevolazione e semplificazione del proc si stabilisce che non siano imputabili all'interessato eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori (co potendo così dimostrare il possesso dei requisiti richiesti con ogni altra idonea documentazione (come, i soggetto in Italia sin dalla nascita e l'inserimento dello stesso nel tessuto socio-culturale)[120]. Gli uff diciottesimo anno di età, la possibilità di esercitare tale diritto entro il compimento del diciannovesimo ar

Queste norme, anche se forse eccessivamente scarne, sono da considerare in modo positivo; del resto dell'economia. Va sottolineato, ad ogni modo, come restino ancora troppi gli aspetti controversi e intervenire[121].

### **4. Best practices in tema di cittadinanza: i casi a livello regionale e locale**

In attesa dell'approvazione a livello nazionale di una disciplina più inclusiva in tema di cittadinanz istituzionale, nel tentativo di influenzare l'azione del legislatore centrale.

Ferma restando la competenza statale[122], si è cercato di sensibilizzare da più parti l'opinione pubblica l'istituto della c.d. “cittadinanza onoraria”.

Con riferimento al primo progetto, va osservato come siano stati molti i Comuni (già più di mille) ad av maggiorenni una lettera per ricordare loro che hanno soltanto un anno di tempo per richiedere la cittadi anni, e regolarmente, in Italia[123]. Un atto che può sembrare di secondaria importanza, ma che conse consegne negative di una disciplina che si presenta tanto rigida e dettagliata, quanto priva di ragionev

L'importanza di simili pratiche, inoltre, non può che essere confermata dall'innovazione introdotta cc

neo-diciottenne la possibilità di far valere i propri diritti, infatti, è sicuramente da ricondurre anche sperimentazioni riportate poi a livello nazionale.

Quanto alla seconda iniziativa, invece, è opportuno ricordare come già nel 2010 l'UNICEF Italia avesse ad approvare provvedimenti di concessione della “cittadinanza onoraria” in attesa di una indispensabile adolescenti di origine straniera che vivono, studiano e crescono in Italia[\[124\]](#). Elementi che risultano appartenenza nei confronti del Paese in cui sono nati e/o cresciuti, non vedono disciplinata la pro giuridicamente esigibili[\[125\]](#).

Sebbene i Comuni e le Province che nel corso del tempo hanno deciso di istituzionalizzare procedi territoriali[\[127\]](#) rappresenta comunque una svolta rispetto ad anni di assoluta indifferenza.

Nella Provincia di Pesaro già ad inizio 2012 ai 4.536 bambini extracomunitari nati negli ultimi dieci ann Costituzione e anche una maglietta della Nazionale di calcio. Seppure tale “attestato” non sia un docum che raffigura non solo una battaglia di civiltà, “ma anche un segnale contro la crisi, dalla quale si può u non osservarsi come simili iniziative esprimano grande valore simbolico e forza attrattiva, essendo cos Sindaco Gianni Mongelli ha conferito la cittadinanza onoraria a tutti i bambini stranieri nati o residenti residenti nel Comune, l’attestato di cittadino italiano), entrambe del novembre 2012; si pensi, ancora, al istituisce la “cittadinanza civica” per i bambini stranieri nati nel territorio torinese[\[129\]](#). Un elenco c Pordenone, Crotone, Catanzaro, Perugia, Savona, Arezzo, Cremona, Ferrara, Salerno, La Spezia, L’Aqui

Progetti ed esperienze che possono essere implementate anche attraverso il riferimento a buone pratiche Amburgo dalla fine del 2010, con la quale si tenta di accompagnare gli stranieri nel processo di naturalizzaz

Le iniziative descritte, allora, sebbene non assumano una valenza giuridica immediata, possono comunque essere inclusivo in tema di cittadinanza.

In primo luogo, si incentiva la formazione di un terreno adeguato per una modifica della normativa nazionale dal Ministro dell’Integrazione Cécile Kyenge, “buone pratiche da sostenere e appoggiare con forza accogliente”.

In secondo luogo, si rinforzano e incoraggiano quelle dinamiche, presenti anche a livello giurisprudenziale.

Con particolare riferimento ai diritti sociali, infatti, si è di frequente ricorsi (tanto a livello statale, quanto della cittadinanza, incorrendo tuttavia nell’intervento arginante della Corte costituzionale, la quale, nella decisione (sancendone di conseguenza l’incostituzionalità)[\[134\]](#). Si pensi, solo per fare alcuni esempi, al caso dei disabili invalidi in Lombardia, a quello dell’accesso ai servizi sociali in Friuli-Venezia Giulia (riservato ai cittadini

In altri casi, sebbene si sia riconosciuta la natura discriminatoria del requisito di cittadinanza previ alle interpretazioni “costituzionalmente orientate” dello stesso. Si pensi, ad esempio, a quanto avvenuto in questo caso, il criterio discriminatorio del requisito della cittadinanza, infatti, è stato in questo caso sancito dall’ordinanza del Consiglio di Stato che anche ai cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, e come tali appartenenti “in maniera sostanziale” alla società politica, economica e sociale” previsto dalla Costituzione[\[135\]](#). Ciononostante, il requisito è stato nuovamente costretto ad intervenire (con l’ordinanza n.r.g. 14219/2013 del 19 novembre 2013), per ribaltare ulteriori rispetto alla difesa della Patria (venuti meno i presupposti della sua equiparazione come prestazioni). Per questo le persone che possono partecipare al bando perseguitando principi di solidarietà e cooperazione sociale prevista dall’articolo 2 della Costituzione, infatti, deve essere aperta pure a coloro che appartengono all’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale[\[136\]](#). In tal modo si presenta domanda. Un risultato raggiunto grazie soprattutto ad una lettura “inclusiva” del concetto di cittadinanza: il termine ‘cittadino’ va inteso riferito al soggetto che appartiene stabilmente e regolarmente alla comunità

Si tratta di letture che, chiaramente, restano ancorate ai casi specifici cui si riferiscono, ma che, allo stesso tempo, sono in grado di aprire nuove prospettive di cittadinanza.

“buone prassi” adottate a livello locale (che abbiamo analizzato in precedenza).

## 5. Alcune considerazioni conclusive

Al di fuori del contesto europeo, i tradizionali Paesi di immigrazione come Australia, Canada, Nuova Zelanda hanno propria strategia in tema di integrazione degli stranieri. Anche in Europa, decenni dopo l’arrivo dei cosiddetti Paesi di immigrazione, approvando importanti riforme volte a: creare più chiari percorsi per la naturale cittadinanza.

Il processo di integrazione comunitaria e di valorizzazione delle autonomie territoriali<sup>[138]</sup>, da una parte a Paese di riconsiderare questi aspetti in una prospettiva maggiormente inclusiva. A tale riguardo, i riformulazione da parte dei decisori pubblici della disciplina inerente ai diritti dei migranti seguendo una

In primo luogo, il vasto movimento di opinione che ha sorretto la presentazione del progetto di legge presentate in materia di cittadinanza in Parlamento, mostrano una rinnovata attenzione alle questioni che non siano certamente facili, appaiono poco lungimiranti i veti alla discussione posti da alcune forze politiche che prefiggono di rappresentare<sup>[142]</sup>. Le battaglie per i diritti, infatti, non dovrebbero avere colore politico, ma la pubblica le proposte di riforma in chiave inclusiva della disciplina sulla cittadinanza, perciò, lascia sperare

In secondo luogo, per la forza propulsiva che sembrano aver assunto le iniziative intraprese da alcuni teorici<sup>practices</sup>, esempi virtuosi da imitare e seguire per innalzare il livello di integrazione presente nel nostro paese.

In conclusione, sembra ravvisabile un insieme di dinamiche che possono condurre, in un futuro non troppo distante, a una cittadinanza, in tal modo, potrebbe finalmente essere considerata più che uno *status* politico e giuridico, ma anche culturale, in cui tutti gli individui che ne fanno parte e che hanno diritti e responsabilità e la capacità di influenzare ed adottare le politiche”<sup>[144]</sup>.

In particolare, maggiori aperture ai principi dello *ius soli* (nella forma del cosiddetto “doppio *ius soli*” o dello *ius sanguinis*) viene percepita nella società italiana: laddove previsti senza eccessive restrizioni, infatti, istruzione, identificando gli stessi come membri originari della comunità al pari dei cittadini italiani<sup>[145]</sup>. Il cittadino straniero si trasmette di generazione in generazione, favorendo la percezione che gli immigrati siano del tutto estratti dalla società.

Le dinamiche descritte, allora, costituiscono un percorso che, nei fatti, mira a tutelare le esigenze dello stato di *absence* della quale abbiamo parlato in apertura, portando ad affermare che cittadini non tanto (o non solo) sono quelli che le assemblee regionali da una parte, e il Parlamento più “giovane”<sup>[147]</sup> (anche se forse più complessa)

[1] La lirica (del 1916, pubblicata inizialmente nella prima raccolta di poesie di Ungaretti, “Il porto se Moammed Sceab, il quale, dopo essersi trasferito dall’Egitto a Parigi, non era riuscito a vivere questa situazione, una soluzione tragica, ossia al suicidio. Vedi G. Ungaretti, *Vita d’un Uomo – Tutte le poesie*, Segrate, 1921).

[2] Cfr. A. Sayab, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell’emigrato alle sofferenze dell’immigrato*, Milano 2010.

[3] L’espressione “diritto ad avere diritti” è di Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, Schocken Books, 1951. Altri, riferendola a una nuova idea “deterritorializzata” di cittadinanza, che accompagnerebbe la persona.

[4] Vedi L. Manconi e V. Brinis, *Accogliamoli tutti. Una ragionevole proposta per salvare l’Italia, gli italiani e i migranti*, Laterza, 2015.

[5] Risulta opportuno sottolineare, ad ogni modo, come cittadinanza e inclusione sociale, per quanto si tratta dalla prospettiva comparata, che in alcuni contesti le “zone critiche” in tema di inclusione sociale risultano Paese di accoglienza, non possono dirsi per ciò stesso integrati nel suo tessuto economico, politico e sociale la natura sempre più “multiculturale” delle società odierni ha favorito la progressiva intersezione di tali concetti.

[6] Vedi F. Rimoli, *Introduzione. Elogio dell'in-differenza*, in F. Bilancia, F.M. Di Sculio, F. Rimoli (a cura di), *Cittadinanza e diritti fondamentali*, Roma, 2006.

[7] Vedi E. Olivito, *Minoranze culturali e identità multiple. I diritti dei soggetti vulnerabili*, Roma, 2006, dove si discute di un humus ideale che identifica [...] diritti ritenuti coessenziali alla persona singola come tale con altri gruppi”. Cfr. S. Prisco, *I modelli istituzionali di integrazione musulmana in Europa e il caso dell'“Islam sociali, giuridici e medici*, Napoli, 2011, p. 75.

[8] Vedi S. Staiano, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in *Federalismo e Costituzionalismo*, 2006, n. 1.

[9] Stato e cittadino, infatti, sembrano inizialmente intersecarsi come nozioni complementari: non può esserci una consacrazione statuale volta a riconoscerne significati e contenuti. Vedi M. Cuniberti, *La cittadinanza. Stato, cittadinanza e cittadinanze*, Roma, 2006, dove si discute del rapporto tra Stato e cittadini, e degli Stati nazionali, però, prende avvio quel percorso storico-politico che identificherà l'appartenenza all'unità nazionale. Cfr. E.W. Böckenförde, *Stato, Costituzione, democrazia. Studi di teoria della Costituzione e di diritto costituzionale*, Roma, 2006.

[10] Per un'attenta e puntuale ricostruzione del concetto di cittadinanza alla luce della sua evoluzione si veda G. Berti, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. dir. costituzionale*, 1997, p. 1.

[11] Cfr. G. Berti, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. dir. costituzionale*, 1997, p. 1.

[12] Cfr. T. Guarnier, *Cittadinanza e unità. Della diluizione di un dispositivo performativo*, in *Federalismo e Costituzionalismo*, 2006, n. 1.

[13] Si tratta di conflitti che sono stati risolti in modo prevalentemente casistico, grazie all'intervento della magistratura. Vedi M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Roma, 2006.

[14] Sulla differenza tra tali concetti vedi A. Schillaci, *La riforma della legge n. 92/1991: i progetti in discussione*, in *Riv. dir. costituzionale*, 1997, p. 1.

[15] Cfr. M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Roma, 2006.

[16] Vedi F. Rimoli, *Democrazia, pluralismo, laicità. Di alcune sfide del nuovo secolo*, Napoli, 2013.

[17] Il rapporto 2013 sui rifugiati curato dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite, ad esempio, mette in evidenza che nel 2011; in Italia, inoltre, a dicembre i rifugiati risultavano 64.779: una cifra sicuramente significativa, ma ben lontani dai dati europei, ben lontani dalla Germania, che ha accolto 589.737 rifugiati, e dalla Francia, che ne ospita circa 150 mila.

[18] Uno studio pubblicato di recente, ad esempio, ha rilevato come il rapporto tra la spesa pubblica per la sicurezza e quella spesso tratteggiata da una parte delle forze politiche, ossia quella di un'integrazione che “costa” molto, introiti dello Stato riconducibili agli immigrati sono stati pari a 13,3 miliardi di euro, mentre le uscite sono state 10,5 miliardi. Cfr. IDOS e UNAR, *Immigrazione – Dossier Statistico 2013 – Dalle discriminazioni ai diritti*, Roma, 2013.

[19] Si tratta di una situazione messa in evidenza da svariati studi, anche recenti, come ad esempio quelli di C. Sartori, *Il fenomeno dell'immigrazione in Europa*, Roma, 2013, e di P. Giannì, *Le donne migranti: emigrare: il fenomeno, in un anno, è cresciuto del 3%, con l'Europa che resta la meta preferita, anche se non è l'unica*, in *Il Quotidiano dell'Espresso*, 2013.

[20] Recenti analisi hanno ad esempio messo in risalto come l'approccio all'immigrazione resti nel linguaggio “diventa il simbolo dell'arretratezza culturale italiana nell'affrontare la nuova società profondamente diversa senza discriminare”, Milano-Torino, 2013, p. 62.

[21] Sul tema del “multiculturalismo” si vedano in generale, tra gli altri: G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Roma, 2006.

Segatori (a cura di), *Multiculturalismo e democrazia*, Roma, 1996; G. Sartori, *Pluralismo, multiculturalism, Ideologie e sfide*, Bologna, 2006; P. Savidan, *Il multiculturalismo*, Bologna, 2010; D. Amirante e V. P. delle diversità culturali, Torino, 2011; V. Baldini (a cura di), *Multiculturalismo*, Padova, 2012.

[22] Il “multiculturalismo” rappresenta infatti una sorta di “strategia” politica di gestione delle relazioni Canada, il quale rappresenta il primo Paese che nel 1971 ha adottato ufficialmente il “multiculturalismus” (Portogallo). Si veda S. Bartolomé, *Multiculturalismo constitucional, con perdón, de veras y en frío*, in *Revista de Ciencias Políticas*, 2010, n. 1.

[23] Vedi G. Gozzi, *Diritti e civiltà. Storia e filosofia del diritto internazionale*, Bologna, 2010, p. 342 XX Colloquio biennale dell’Associazione Italiana di Diritto Comparato, *Nuovi temi e tecniche della comparazione*.

[24] Le due normative fondamentali susseguitesi negli ultimi cento anni (quella del 1912 e quella del 1992) sanguinis, anziché valorizzare “fattori che evidenziano l’integrazione nella società del Paese in cui si risiede” (a cura di), *Democrazia rappresentativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, 2010, p. 39.

[25] Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, infatti, ha affermato (nel corso dell’intervento reperibile all’indirizzo <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2302>) che “la cittadinanza italiana ai minori si è registrata una sensibilità politica significativa e diffusa già nella discussione pubblica italiana a riconoscere come cittadini i bambini nati in Italia da genitori stranieri”. E ciò nella convalescenza di domani, e rappresentino una grande fonte di speranza”.

[26] Vedi C. Kyenge Kashetu, *Sono nera, non di colore, e ne vado fiera*, in *The Huffington Post*, 3 maggio 2013.

[27] Vedi K. Carlisle, *Italy gets first black minister Cecile Kyenge Doctor born in Congo supporter of former PM Silvio Berlusconi*, in *Independent*, 2013.

[28] Vedi J.A. Lessouba, “*L’effet Kyenge*” au sein de la diaspora africaine, in *Federalismi.it*, n. 9, 2013.

[29] Si pensi, solo per fare alcuni esempi, all’invito a stuprare il ministro Kyenge per “farle provare cosa è di essere cittadini italiani” (a cura di), *Democrazia rappresentativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova della Lega Nord, Dolores Valandro; alle dichiarazioni dell’eurodeputato leghista, Mario Borghezio, che definiva Kyenge “bonga”; alle dichiarazioni del vice-presidente del Senato Roberto Calderoli che, a suo dire ironicamente, definiva Kyenge “una specie di Predali, assessore della Lega Nord ai servizi sociali di un comune del bresciano, il quale ha fatto addirittura una tesi di laurea in platea alla festa del PD di Cervia del 27 luglio 2013. Dichiarazioni e atti che il Ministro dell’Interno non ha mai voluto pronunciarsi sugli scopi da raggiungere. Vedi J.A. Lessouba, *Italia – Cécile Kyenge: saggezza e ironia per raggiungere la cittadinanza*, in *Il Quotidiano*, 2013.

[30] Per una ricostruzione in chiave comparata delle discipline sull’acquisto della cittadinanza si veda, A. Sartori, *La cittadinanza europea. Acquisizione, trasferimento, perdita*, Roma, 1997; Camera dei Deputati, *L’acquisizione della cittadinanza*, Dossier di documentazione, XVI Legislatura, 2008, n. 15, 11 gennaio 2010; C. Joppke, *Comparative Citizenship: a Restrictive Turn in Europe?*, in *Law and Ethnic Studies*, 2009, 27(1); C. Joppke, *Analysing the multiple purposes of citizenship regimes in Europe*, in *Comparative European Politics*, n. 1 2010.

[31] Si tratta di una differenza di approccio che può risultare utile anche per capire se il legame tra cittadinanza e cittadino è più forte o meno.

[32] Vedi P. Costa, *Il discorso della cittadinanza in Europa: ipotesi di lettura*, in C. Sorba (a cura di), *Cittadinanza europea. Acquisizione, trasferimento, perdita*, Roma, 1999, Ministero per i Beni e le Attività Culturali – Direzione Generale per i Beni Culturali.

[33] Vedi D. Porena, *Il Problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Torino, 2011, p. 1 s.

[34] Vedi ISMU, *Vecchio Continente...nuovi cittadini. Normative, dati e analisi in tema di cittadinanza - cittadinanza europea*, Roma, 2009.

[35] Si segue in ciò la classificazione di D. Porena, *C’è spazio anche in Italia per una concezione “culturalista” della cittadinanza nazionale*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2012, p. 4 ss..

[36] Il presente lavoro, infatti, prenderà in considerazione principalmente tali modalità di acquisto della cittadinanza.

sforzi riformatori della normativa italiana.

[37] Vedi M.P. Vink e G.-R. de Groot (a cura di), *Birthright Citizenship: Trends and Regulations in Europe*, 2010.

[38] Un impianto della materia sullo *ius soli* “puro” non esiste praticamente in nessun Paese europeo, n

diventa, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 12 marzo 2013. In particolare, mentre l’Irlanda con un referendum ha manifestato il suo rifiuto di un “turismo” della cittadinanza, il Portogallo (nel 2006) e la Grecia (nel 2010, anche se nel 2013) hanno ampliato gli elementi di *ius soli* introducendo una combinazione di c.d. “doppio *ius soli*” presente in *Id., Immigrazione, inclusione e cittadinanza*, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 3 agosto 2009.

[39] È opportuno infatti rilevare come nella maggior parte dei Paesi europei prevalga ancora piuttosto il modello del *ius sanguinis*. A conferma di tali considerazioni può essere opportuno mettere in evidenza il caso della Lettonia, Parlamento lettone (*Saiema*), infatti, ha così ampliato lo spazio di azione dello *ius soli*, ma in modo da valorizzare il principio dello *ius sanguinis*. Sui contenuti di questa “strategia etnica”, si veda: J. Dočet, *Minority Languages in Eastern Europe post-1989*, Basingstoke-New York, 2001, pp. 177-181. Sulla legge sulla Lettonia – *Latvian nationality policies: National agendas and international frameworks*, in R. Bauböck, B. Perchin, *Lettonia – Prime note sulle novità legislative in tema di cittadinanza*, in DPCE online 2013-3, p. 1 ss..

[40] Per un raffronto tra due dei modelli principali presenti in Europa, quello francese e quello tedesco, più recente, si veda E. Grossi, *Si fa presto a dire “ius soli”*. *Considerazioni sparse sull’acquisto della cittadinanza*, 2009.

[41] Vedi A.-S. Michon-Travesac, *Le citoyenneté en droit public français*, Paris, 2009.

[42] Vedi P. Weil, *Nationalities and citizenships. The Lessons of the French Experience for Germany*, London-New York, 1996, p. 74 ss..

[43] Cfr. P. Weil, *L'accès à la citoyenneté: une comparaison de vingt-cinq lois sur la nationalité*, in *7 donne d'un espace européen*, n. 5, maggio 2002, pp. 9-28.

[44] Disposizioni modificate dalle leggi n. 93-933 del 22 luglio 1993 (con la quale, tra l’altro, le norme inserite in un apposito *Code de la Nationalité*) e n. 98-170 del 16 marzo 1998.

[45] Come osserva Grossi “...la Costituzione ha dimostrato, legando il concetto di *peuple* a quello di *nationaux* e *citoyens*, e l’esclusione, per chi non sia in possesso della *nationalité française*, della possibilità soggettiva del diritto di voto nelle costituzioni europee”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009.

[46] Si tratta di un modello che si rispecchia in particolare nella disciplina sulla naturalizzazione, che sono i principi giuridico-politici dell’ordinamento. Vedi A. Hajjat, *Les frontières de l’“identité nationale”*: l’immigrazione e la cittadinanza, in *Diritti e cittadinanza*, 2009.

[47] In particolare: la legge n. 2003-1119 del 26 novembre 2003 ha introdotto la conoscenza dei diritti e delle responsabilità civili e penali della cittadinanza francese; la legge n. 2006-911 del 24 luglio 2006 ha inasprito le misure volte alla lotta alla criminalità; la legge n. 2011-672 del 16 giugno 2011 ha irrigidito i requisiti richiesti per la naturalizzazione, provare anche attraverso la firma della *Charte des droits et devoirs du citoyen français*. Vedi Camera dei Deputati, Dossier di documentazione, XVII Legislatura, Servizio biblioteca, Materiali di legislazione comparata, n. 10.

[48] Cfr. C. Bertossi e A. Hajjat (a cura di), *EUDO Citizenship Observatory – Country Report: France*, EUDO, 2010.

[49] Le leggi sulla cittadinanza, infatti, sono sempre andate di pari passo con le preoccupazioni demografiche: al secolo XIX avevano così lo scopo più o meno evidente di operare una distinzione tra gli stranieri “utili” alla società e quelli che alla cittadinanza era disseminato di ostacoli. Un legame tra legislazione sulla cittadinanza e sull’immigrazione, in *Diritti e cittadinanza*, 2009.

normativa che regola l'ingresso e il soggiorno degli stranieri sul territorio francese e quella sulla concessione della cittadinanza – *Rapporto Francia*, 2010, p. 2 ss..

[50] Cfr. S. Pegna, *Immigrazione e integrazione in Francia tra diritti, sicurezza e non discriminazione, ii competenze*, Bologna, 2013, p. 345.

[51] Vedi C. Sartoretti, *Multiculturalismo e immigrazione in Europa: spunti di riflessione*, in *Federalism*

[52] Cfr. C. Joppke, *Immigration and the Nation-State. The United States, Germany and Great Britain*, Nel 1806, infatti, si era dissolto formalmente il Sacro Romano Impero della Nazione Germanica e con l'ideale del cittadino, di ispirazione illuministica, sostituì così definitivamente il concetto di suddito medi del legame con la terra. Vedi ISMU, *Vecchio Continente...nuovi cittadini. Normative, dati e analisi in tei*

[53] Cfr. I. Rea, *La cittadinanza in Italia e in Europa: modelli di integrazione a confronto*, in *Federalism*

[54] In precedenza la legge sulla cittadinanza del 1913 è stata modificata negli anni cinquanta (1955, 1967) del Paese tra *Deutsche Demokratische Republik* (DDR) e *Bundesrepublik Deutschland* (BRD). Vedi *Wochenschrift*, n. 41, 1983, pp. 2289-2292; G. Renner, *Grundgesetz und deutsche Staatsangehörigkeit*, in agevolata per i giovani stranieri e per i residenti di lungo periodo, limitando notevolmente la discrezionalità.

[55] La nuova legge sulla cittadinanza è stata il risultato di un ampio e controverso dibattito tra i maggiori partiti politici. La nuova normativa ha tuttavia ripreso l'andamento osservato in alcune delle più recenti riforme approvate dal parlamento europeo, che hanno cercato di rendere più flessibili le norme in tema di doppia nazionalità; prevedere nuove modalità di acquisizione della cittadinanza europea. Vedi EUDO *Citizenship Observatory – Country Report: Germany*, EUDO Citizenship Observatory, Fiesole, 1999, pp. 2769-2775; C. Schröder, *Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht und sein verfassungsrechtliches Fundament*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, n. 38, 1999, pp. 2769-2775; in *Das Standesamt*, n. 12, 2000, pp. 363-369; F. Sturm e G. Sturm, *Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht*, Berlin, 2000.

[56] Vedi V. Placidi, *Sviluppi nella disciplina tedesca in materia di cittadinanza*, in *Quad. cost.*, n. 1, 20(

[57] Risulta tuttavia opportuno osservare come le riforme successive della legge sulla cittadinanza abbiano sufficiente della lingua tedesca; la partecipazione con successo a corsi di integrazione linguistica o sulla scrittura siano necessari per dimostrare la conoscenza sufficiente della lingua tedesca. Vedi F. Sturm, Göbel-Zimmermann e A. Eichhorn, *Entwicklungen des Staatsangehörigkeitsrechts seit 2000 – eine kritische*

[58] Vedi F. Gaboardi, *I gastarbeiter nel diritto tedesco. Uno sguardo giuridico attuale sul fenomeno degli gastarbeiter* “rinforzava l’idea dell’immigrato come *commodity*, e cioè un acquisto di forza lavoro per un

[59] Cfr. F. Lämmermann, *Ein Jahrzent ius soli – Bilanz und Ausblick*, in *Zeitschrift für Ausländerrecht*,

[60] Vedi ISMU, *Vecchio Continente...nuovi cittadini. Normative, dati e analisi in tema di cittadinanza* -

[61] La disposizione in oggetto concedeva agli stranieri facenti parte del Commonwealth lo status di cittadino britannico. Vedi *The Changing Character of Citizenship and Nationality in Britain*, in D. Cesarani e M. Fulbrook (a cura di), Londra, 2003.

[62] Vengono emanati prima due successivi *Commonwealth Immigrants Act* (nel 1962 e nel 1968), poi Gran Bretagna dei cittadini del *Commonwealth* (c.d. *Right of Abode*). In tal modo, il diritto di ingresso e venne circoscritto a coloro che fossero nati nel territorio del Regno Unito o, quantomeno, vantassero un a nel 1971, dato che il diritto di ingresso in Gran Bretagna venne limitato solo in favore dei cittadini de adottati da genitori che avevano la cittadinanza britannica per nascita nel Regno Unito. Vedi J.M. Evans poi confermate con il *British Nationality Act* del 1981.

[63] La tradizionale preminenza del criterio dello *ius soli* derivava essenzialmente dalla mancanza “*of a Calvin’s Case* del 1608, era passato praticamente indenne lungo il corso dei secoli, trovando poi spazio a C. Sawyer e H. Wray (a cura di), *EUDO Citizenship Observatory – Country Report: United Kingdom*, El

[64] Cfr. A. Dummet e A. Nicol, *Subjects, Citizens, Aliens and Others. Nationality and Immigration Law*

[65] Cfr. C. Sawyer e H. Wray (a cura di), *EUDO Citizenship Observatory – Country Report: United King*

[66] Sebbene la disciplina vigente in Australia non sia oggetto del presente lavoro, sembra opportuno concetto stesso di “migrante”, è suddivisa in tre settori principali (oltre, chiaramente, al programma competenze specialistiche; *family reunion*, che tratta degli aspiranti immigranti che possono essere sp riservata a ex-cittadini australiani che vogliono riacquistare la cittadinanza e a certi cittadini neozelandesi secondo il *Point system* o sistema ad accumulazione di punteggi, i quali sono assegnati in base ad articoli lingue parlate, la scelta della sede di immigrazione nelle metropoli o nelle aree definite periferiche o rur svariate tipologie di visti istituiti, può essere interpretato “come una versione smaterializzata di meccanismi come confini interni, producendo una gerarchia nel tipo di partecipazione e accesso ai diritti di cittadinanza” (marzo 2005, reperibile sul sito [www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org)).

[67] Cfr. Camera dei Deputati, *Immigrazione e acquisto della cittadinanza nel Regno Unito: il “sistema UKBA, Tough new points system for earning citizenship*, reperibile all’indirizzo <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk>

[68] Cfr. C. Joppke, *Immigration and the Nation-State*, cit., p. 224.

[69] Vedi C. Sartoretti, *Multiculturalismo e immigrazione in Europa*, cit., pp. 14 e 15. Si tratta di un riscalo quella sulla cittadinanza), dato che all’interno dei “ghetti culturali e sociali” non sono pochi i cittadini bri

[70] Cfr. F.J. Moreno Fuentes, *Migration and Spanish Nationality Law*, in R. Hansen e P. Weil (a cura di), *Nationality and Citizenship in Europe*, cit., pp. 118-142.

[71] Già la prima normativa spagnola sull’acquisto e la perdita della cittadinanza prevista nel Codice civile spagnolo (nati da padre o madre spagnola); era presente anche il principio dello *ius soli*, ma chi nasceva dopo maggiore età, si optava per questa rinunciando a quella di origine. Il Codice del 1889, inoltre, non regolava solo l’acquisto della cittadinanza, ma anche la perdita, solo nel 1916. Cfr. B. Aláez Corral, *Nacionalidad y ciudadanía: una aproximación histórico-funcional*, cit.

[72] Risulta tuttavia opportuno rilevare come sebbene il periodo di transizione dalla dittatura alla democrazia spagnola fosse caratterizzato da norme rigide relative all’acquisto e alla perdita della cittadinanza non risultò una priorità all’interno dell’agenda politica spagnola la disciplina della cittadinanza.

[73] Si è intervenuti a tal scopo dapprima con la riforma del 1982 e, successivamente, con le riforme degli anni Novanta (a cura di), *EUDO Citizenship Observatory – Country Report: Spain*, EUDO Citizenship Observatory – Country Report: Spain, El

[74] Va tuttavia sottolineato come parte della dottrina identifichi la *ratio* di una simile norma non tanto l’acquisto della cittadinanza (che è stato sempre garantito), quanto piuttosto in quella di evitare il perpetuarsi di generazioni di stranieri residenti in Spagna. Cfr. *Migration and Nationality Law in Mediterranean Europe*, Florence, 2010, p. 10 ss..

[75] Gli immigrati, infatti, possono essere distinti in due gruppi principali: il primo, formato da soggetti stranieri che hanno acquisito la cittadinanza spagnola attraverso la nascita in territorio spagnolo (o di altri immigrati provenienti da Africa o Asia). Al primo gruppo è offerto un percorso privilegiato di naturalizzazione, basato su una logica che però non è del tutto convincente, visto che, ad esempio, le interazioni della Spagna con gli immigrati stranieri sono state studiate da C. Sartoretti, *Nationalidad, datos e análisis en tema de ciudadanía – Rapporto Spagna*, 2010, p. 9 ss..

[76] La normativa spagnola, infatti, distingue tra *nacionalidad originaria* e *nacionalidad derivativa*, a seconda di come sia stata acquisita la cittadinanza spagnola; una distinzione che influenza sui diritti che vengono attribuiti ai neo-cittadini, d

essere tutori del Re minorenne (*ex articolo 60 comma 1 della Costituzione*), al diritto a non essere privati alla possibilità di mantenere la cittadinanza spagnola anche quando si acquisisce quella di determinati Paesi. Vedi A. Lara Aguado, *Nacionalidad e Integración Social: a propósito de la Ley 36/2002 de 8 de octubre*

[77] Il fatto che la disciplina sulla cittadinanza sia essenzialmente presente nel codice civile, senza c'attenzione che questa tematica ha tradizionalmente avuto nell'agenda politica spagnola. Vedi A. Martí University Institute, Fiesole, luglio 2010, p. 26 ss.. Il che rende evidente l'importanza assunta da altre tipologie circolari amministrative, così come le decisioni degli organi giudiziari competenti. Vedi J.C. Fernández F.

[78] Questo spiega l'avviso scettico di parte della dottrina sulla possibilità di considerare compiuto il prototipo al legislatore italiano di non affrettare il passo verso una "facile naturalizzazione" dello straniero. *Ripensare il sistema della doppia cittadinanza?*, in *Forumcostituzionale.it*, 5 ottobre 2006. Altri autori, in particolare nell'ambito della regolazione dei flussi migratori, sono orientate da una "*obsesión por la se asilo*". Vedi G. Bascherini, *Las políticas migratorias en Europa: una visión comparada*, in *Revista de de*

[79] Cfr. R. Cherchi, *Lo straniero e la Costituzione. Ingresso, soggiorno e allontanamento*, Napoli, 2012

[80] Vedi D. Porena, *Il Problema della cittadinanza*, cit., p. 85 ss. e 192 ss..

[81] Per la dottrina prevalente, che ritiene l'articolo 35 comma 4 della Costituzione riferirsi unicamente al pubblico, II, Padova, 1976, p. 1057 ss.; M. Offeddu, *Commento all'art. 35, comma 4*, in G. Branca (a cura di) *Riconoscimento della libertà di emigrazione*, non contenente alcuna specificazione dei destinatari, potenziale, al diritto di immigrazione (purché sia originata da motivi di lavoro e siano rispettati gli eventi 1995, p. 208 ss.; E. Rossi, P. Passaglia, *Les droits et libertés des étrangers en situation irrégulière – Itali*

[82] Si tratta di riferimenti che, tuttavia, la Corte costituzionale ha progressivamente smontato nella definizione della situazione giuridica degli stranieri, al tenore letterale delle singole disposizioni costituzionali applicabile anche agli stranieri quando si tratti di stabilire la titolarità in capo a tali soggetti dei diritti differenziata per quanto riguarda le modalità di godimento dei diritti fondamentali. È quindi ragionevole non costituiscasi una illegittima discriminazione ai suoi danni, poiché la riconosciuta egualianza di situazioni possano presentarsi, fra soggetti eguali, differenze di fatto che il legislatore può regolare con una discrezione (1967, n. 104 del 1969, n. 503 del 1987). Vedi M. Bellocchi e P. Passaglia (a cura di), *La dignità dell'uomo* costituzionali italiana, spagnola e portoghese, Roma, Palazzo della Consulta, 30 settembre – 1 ottobre 2013, primo luogo una cittadinanza intesa come pari riconoscimento a tutte le persone (a prescindere dalla nazionalità e dalla cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle regioni), in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2013.

[83] Per una ricostruzione dell'istituto della cittadinanza nell'ordinamento costituzionale italiano si veda 75 ss..

[84] Si tratta di un aspetto criticato da parte della dottrina: si pensi, ad esempio, a quanto rilevato da Massimo Sestieri: «così aperta la porta, tuttavia, all'insoddisfacente conclusione secondo cui la chiave di accesso alla sovranità è data dal legislatore ordinario: il principio cardine di tutto l'edificio costituzionale sarebbe dunque del tutto scorpiato, privo di riconoscimento della cittadinanza, e la solenne proclamazione della ‘sovranità popolare’ sarebbe in sostanza un nulla sanguis, un nulla factum, un nulla in iure, perché non sarebbe stato deciso chi fa parte del ‘popolo’ e chi ad esso è estraneo». Vedi M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà, diritti, responsabilità*, Romboli, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, p. 171

[85] Sembra opportuno sottolineare, ad ogni modo, come si tratti di un dato in linea con quanto avvenne in molti paesi europei, così come quella britannica è essenzialmente disciplinata dal *British Nationality Act* del 1983, che prevede poche disposizioni al riguardo (si tratta dell'articolo 16 della *Grundgesetz* e dell'articolo 11 della *Costituzione tedesca*).

[86] «Tra le cause della scarsa attenzione con la quale i costituenti mostraron di guardare alle tematiche ideologiche che fin dall'inizio ne condizionarono l'opera, rendendo per certi aspetti monco e irrisolto il progetto costituzionale». Vedi M. Sestieri, *La cittadinanza. Libertà, diritti, responsabilità*, Romboli, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, p. 171

molti dei padri della redigenda costituzione, questa avrebbe dovuto rappresentare rispetto non solo alla r  
Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, cit., p.  
dell'Assemblea Costituente non si siano dedicati che pochi e isolati cenni alla necessità di rivedere la c  
*Costituzione della Repubblica italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Roma, 1970, V

[87] Si pensi, ad esempio, a quanto affermato dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n. 490 del 1988, riferimento ad alcune norme in materia di acquisto della cittadinanza, si è osservato che “il principio d quando trattasi di tutelare i diritti fondamentali e che tale non è l'acquisto della cittadinanza italiana”.

[88] Cfr. ISMU, *Vecchio Continente...nuovi cittadini. Normative, dati e analisi in tema di cittadinanza* –

[89] Quanto detto è in linea con il c.d. principio dello *ius sanguinis a patre* presente nella disciplina della cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano, Padova, 1993, p. 12 ss..

[90] In generale, è possibile osservare come i Paesi del Nord e del Nord-Ovest Europa si caratterizzino per il fatto che nel Sud-Est Europa, i quali richiedono maggiore documentazione e prevedono procedure più discrezionali. Cfr. Pinelli, *Cittadinanza e cittadinanza*, cit., p. 14 ss..

[91] Vedi D. Porena, *C'è spazio anche in Italia per una concezione "culturalista" della cittadinanza?*, cit., p. 12 ss..

[92] Cfr. V. Antonelli, *Cittadinanza e inclusione sociale*, in C. Pinelli (a cura di), *Esclusione sociale. Problemi e soluzioni*, Honohan, T. Huddleston, D. Hutcheson, J. Shaw, M.P. Vink (a cura di), *Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration*, cit., p. 12 ss..

[93] Cfr. M. Vrenna, *Migranti. Il diritto dei "non cittadini", tra assenza di strategie e tattiche di rottura delle istituzioni sociali*, Bologna, 2010, p. 541.

[94] Sebbene la disciplina dell'attribuzione della cittadinanza resti riservata alla competenza degli Stati nei loro limiti interni. L'articolo 79 par. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, pur escludendo il Parlamento europeo ed al Consiglio (deliberando secondo la procedura ordinaria) la facoltà di stabilire la cittadinanza di Paesi terzi regolarmente soggiornanti nel territorio. Un elemento sempre più rilevante, visto che nel 2011 la popolazione totale, 12,3 milioni dei quali cittadini comunitari residenti in un altro Stato membro e 20,1 milioni di cittadini stranieri.

[95] Si pensi, ad esempio, alla risoluzione adottata dal Parlamento europeo il 2 aprile 2009 sui problemi delle diverse leggi sulla cittadinanza e a valutare la possibilità di rendere più agevole per i cittadini non nazionali.

[96] Vedi A. Schillaci, *La riforma della legge n. 92/1991*, cit., p. 4 ss..

[97] Cfr. V. Antonelli, *Cittadinanza e inclusione sociale*, cit., pp. 76-79.

[98] Campagna promossa, nel 150° anniversario dell'Unità d'Italia, da 19 organizzazioni della società civile nazionale degli enti locali per la pace e i diritti umani, Emmaus Italia, Fcei, Fondazione Migrantes, Libero, dell'editore Carlo Feltrinelli. Presidente del comitato promotore era il Sindaco di Reggio Emilia, Gianni Sartori. [www.litaliasonoanchio.it](http://www.litaliasonoanchio.it).

[99] La campagna “L’Italia sono anch’io” aveva raccolto firme per la proposizione di due progetti di legge: voto per gli stranieri extracomunitari regolarmente residenti da un certo periodo di tempo per le elezioni europee (progetto presentato nel 2010) e voto per gli stranieri regolarmente residenti assegnata il 26 marzo 2012 in sede referente alla I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati (progetto presentato nel 2011). Entrambe rimaste valide nella nuova legislatura e mantenute all’ordine del giorno ai sensi della legge 10 aprile 2013, n. 100 (decreto legge 10 aprile 2013, n. 100).

[100] Il rapporto Eurostat sulla cittadinanza, pubblicato nel giugno 2011, evidenzia infatti come nell’Europa 27 nel 2010 circa 1 milione di cittadini stranieri abbiano acquisito la cittadinanza negli Stati membri, contro le 699.000 del 2008. Il contributo più alto a questo dato lo hanno fornito i Paesi Bassi (11.000 cittadini stranieri) e Francia (10.000 cittadini stranieri). Confrontando il numero di cittadinanze assegnate con il numero dei residenti stranieri dei vari Paesi, le

Regno Unito (4,5). La media europea è del 2,4, ma l'Italia si attesta purtroppo solo all'1,5. Cfr. EUROSTAT 2011.

**[101]** In tale linea sono le sollecitazioni provenienti da varie organizzazioni che si sono occupate dei fini obiettivi quali il recupero dal sommerso, la qualificazione dei nuovi cittadini, la stabilizzazione del loro burocrazia e il potenziamento delle misure di inserimento”; e a tal fine risulta essenziale “la regolarizzazione dei documenti di soggiorno e la riduzione del loro costo, la stabilizzazione della permanenza (evitando le possibilità di accedere ai servizi senza dover aspettare la carta di soggiorno, lo sviluppo di spazi di partecipazione al *Statistico Immigrazione – 22° Rapporto – 2012 – “Non sono numeri”*, Roma, ottobre 2012; vedi anche legge 13 aprile 2013, n. 100).

[102] Si cerca in tal modo di risolvere i casi più lampanti di emarginazione subiti da molti soggetti (anazionale, ma privi di qualsiasi titolo di soggiorno.

[103] L'assunto nasce dalla convinzione che "questa categoria di soggetti debba essere fortemente tutelata civile", come può leggersi nella relazione introduttiva della proposta di legge in commento.

<sup>[104]</sup> Questo implica un raddoppio dei tempi rispetto alla normativa vigente, così da poter favorire la prinfatti, i casi di cittadini stranieri neo-maggiorenni che, principalmente per ragioni informative, non riesco od Olanda, è previsto un criterio analogo, ma la cittadinanza può essere acquisita in ogni tempo dop *cittadinanza – Rapporto Italia*, cit., p. 14 ss..

<sup>[105]</sup> Il requisito appare di notevole rilevanza, se si pensa al numero di studenti stranieri presenti nel no nati in Italia (visto che erano passati dal 34,7% di cinque anni fa al 44,2% del 2012; un dato che nelle s all'8%, mettendo in evidenza come il cambiamento sia ormai un dato strutturale, un elemento non più igi Emilia Romagna e Lazio). Cfr. MIUR e ISMU, *Alunni con cittadinanza non italiana. Approfondimenti e*

<sup>[106]</sup> Si tratterebbe di innovazioni in controtendenza rispetto alle modifiche alla disciplina sulla cittadinanza (legge n. 94 del 2009): si pensi all'aumento dei requisiti temporali per l'ottenimento della cittadinanza dichiarazioni concernenti l'acquisto o la perdita della cittadinanza al pagamento di un contributo di legislatura – *Cittadinanza e immigrazione. Documentazione e ricerche*, n. 1/8, marzo 2013.

[107] Cfr. C. Galli, *Jus soli: quei cittadini di serie B che l'Italia dovrebbe riconoscere*, su *La Repubblica*.

[108] Con riferimento ad alcune realtà-tipo particolarmente interessate dal fenomeno migratorio (Torri acquisizioni di cittadinanza ex art. 4 della legge n. 91 del 1992 dal 2004 al 2010 erano aumentate del 6 giovani stranieri in Italia: una realtà in rapida trasformazione, in M. Giovannetti e V. Nicotra (a cura giugno 2012, p. 21 ss..

[109] Con la proposta in commento, difatti, si amplierebbe in modo sensibile (ma sostenibile) la platea Paese. Cfr. N. Zorzella e R. Picerno, *L'acquisizione della cittadinanza italiana: luci ed ombre di una legge*.

<sup>[110]</sup> Si tratta di concetti, tra l'altro, condivisi anche dal Movimento 5 Stelle o, quantomeno, da alcun (Dadone e Giorgio Grgis Sorial) e che mira a concedere la cittadinanza italiana a chi nasce in Italia da ciò nonostante che il *leader* del Movimento, Beppe Grillo avesse bollato la questione dello *ius soli* come

[111] Anche al Senato sono stati presentati disegni di legge che vanno in una simile direzione: si veda, (Sen. Luigi Manconi e altri), l'AS 330 (Sen. Felice Casson e altri), l'AS 579 (Sen. Aldo Di Biagio e a Stefania Giannini e altri)

[\[112\]](#) Si tratta dei progetti di legge AC 9, AC 200, AC 250, AC 273, AC 274, AC 349, AC 369, AC 4  
Deputati - Servizio Studi - Dipartimento istituzioni *Norme per la cittadinanza - A C. 9 e abb.* Document

[113] Vedi G. Bertocchi, *Ius soli in versione italiana*, su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 10 maggio 2013.

[114] Con l'eccezione della proposta Vaccaro AC 494 che richiede il soggiorno regolare di entrambi i genitori.

[115] Anche se, in alcuni casi, si cerca di intervenire anche in materia di integrazione linguistica e sociale europei: si richiede, ad esempio, il possesso di requisiti riconducibili in generale alla conoscenza della conoscenza della lingua italiana, della vita civile e della Costituzione, disciplinandosi anche le modalità (art. 707).

[116] Si tratterebbe, volendo semplificare, di uno *ius soli* “all'europea” e non “all'americana”, dato che spesso agitata “fuori luogo e fuori tempo”, quale “fantoccio polemico, per ripescare un'espressione di Sartori”, su [www.eudo-citizenship.eu](http://www.eudo-citizenship.eu), 21 giugno 2013; *contra* vedi G. Sartori, *L'Italia non è una nazione* (2013).

[117] Si tratta di una forma di accesso alla cittadinanza riservata agli stranieri nati in Italia e qui legalmente cittadinanza è in questo caso automatica, ma condizionata alla dimostrazione del possesso dei requisiti richiesti nel tempo utile (entro un anno dal compimento della maggiore età).

[118] Si è, ad esempio, di recente sostenuto come una simile impostazione non sia affatto condivisibile: la cittadinanza civile; l'iscrizione anagrafica, infatti, non è che la proiezione amministrativa di un elemento civilistico, il diritto di cittadinanza, non toglie che la condizione di dimora abituale possa essere tuttavia provata anche attraverso altri elementi, *Immigrazione e cittadinanza*, Torino, 2008, pp. 363-381; P. Morozzo della Rocca, *La residenza degli stranieri in Italia*, Roma, 2013, (in corso di pubblicazione).

[119] Si veda, ad esempio, il decreto del 31 gennaio 2013 (proc. n. 6448/2012 r.g.) del Tribunale di Reggio Emilia: la maggiore età ha il diritto di acquisire la cittadinanza anche se è mancata per alcuni anni l'iscrizione all'anagrafe, documentazione scolastica e sanitaria. Si pensi, ancora, alla sentenza del Consiglio di Stato n. 1578 (2012) sulla sistematica e teleologica del concetto di residenza legale), riconoscendo la possibile presenza sul territorio italiano di cittadini italiani.

[120] Recependo in tal modo “un orientamento consolidato da parte della giurisprudenza (Corte di Appello di Roma, 2012; Tribunale di Reggio Emilia – I sezione civile, decreto 31 gennaio 2013; Tribunale di Lecce – II sezione civile, 2012) che riconosce al figlio nato in Italia da genitori stranieri il diritto di acquisire la cittadinanza al compimento della maggiorennezza, nonché da parte dei genitori o degli ufficiali di stato civile o di altri soggetti. In tal modo, la giurisprudenza ha riconosciuto che il diritto di cittadinanza può leggersi nella relazione illustrativa che accompagna il disegno di legge di conversione del decreto legge 2012”.

[121] Si pensi, ad esempio, al fatto che il tempo medio stimato per ottenere la cittadinanza è di cinque anni, ma non più di 730 giorni di attesa, anche a causa dell'eccessivo potere discrezionale che viene attribuito alla Pubblica Amministrazione, su [www.west-info.eu](http://www.west-info.eu), 7 maggio 2013.

[122] Anche a livello statale, tra l'altro, si devono registrare alcune aperture apprezzabili degne di essere lodate: si ha conferito la cittadinanza italiana ai signori: Moustapha Dieng, nato a Ndoucoumane (Senegal) il 1 gennaio 1982, e Souleymane Dieng, nato a Dakar (Senegal) il 10 ottobre 1979. La concessione della cittadinanza rappresenta un gesto di doveroso riconoscimento di fatti di matrice razziale verificatisi in Firenze il 13 dicembre 2011” (come si legge nel Comunicato stampa della Presidenza della Repubblica, 2012). Ma questa decisione, che, come affermato dal Presidente della Regione Toscana Enrico Rossi, segna “la vittoria dei diritti umani contro l'emarginazione e l'egoismo”. Vedi E. Rossi, *Vittoria della solidarietà sulla tolleranza*, su [http://www.regioni.it/it/show-cittadinanza\\_ai\\_senegalesi\\_rossi\\_vittoria\\_della\\_solidariet\\_sullintolleranza](http://www.regioni.it/it/show-cittadinanza_ai_senegalesi_rossi_vittoria_della_solidariet_sullintolleranza).

[123] Si veda la Guida informativa “*18 anni in comune. I tuoi passi verso la cittadinanza italiana*”, a cura del Ministero dell'Interno, 2013.

[124] Dato che i minori di origine straniera appaiono una categoria a massimo rischio di povertà. I dati disponibili sono, in tutta Europa, la categoria sociale a maggior rischio di povertà ed esclusione sociale; si veda Cfr. C. López Vilaplana, *Population and social conditions – Children were the age group at the highest risk of poverty in Europe in 2011*, su <http://ec.europa.eu/eurostat/web/eurostat-news/-/eurostat-news-10003>.

[125] Simili mancanze rischiano non solo di far sentire perennemente stranieri bambini e ragazzi di origi altri Paesi, in particolare in Francia), ma anche di creare “ostacoli burocratici che impediscono loro di gc della campagna UNICEF, <http://www.unicef.it/doc/3574/uguaglianza-di-diritti.htm>).

[126] Risultano circa duecento, sugli oltre 8.000 comuni italiani. Vedi <http://www.unicef.it/iocometu>.

[127] La maggior parte degli enti territoriali ha scelto di consegnare un attestato simbolico di cittadinanza.

[128] Come affermato dal Presidente della Provincia di Pesaro Matteo Ricci. Vedi J. Meletti, *Immigrati*.

[129] Con tale documento si propone infatti di conferire la cittadinanza onoraria ai nati a Torino da genit un albo che non ha un’efficacia amministrativa immediata, ma dà un segnale preciso al Parlamento”, con *Torino dà l’esempio e la concede*, su *La Repubblica*, 21 dicembre 2012.

[130] In questo caso, nel gennaio del 2013, la consegna degli attestati di cittadinanza italiana onoraria ai di cittadinanza comunale”, al fine di equiparare l’accesso ai servizi comunali degli immigrati. Vedi <http://napoli.repubblica.it/dettaglio-news/14:55/4284830>.

[131] Nel mese di maggio 2013, infatti, il Comune di Milano (all’interno della rassegna “riGenerazione simbolica” di Milano a 200 bambini nati in città da genitori stranieri: un evento rafforzato dalla presenza a “non aver paura del meticcio: la nostra ricchezza parte dalle tante culture a cui ci troviamo di fronte. dice, ed è una risorsa e non dobbiamo averne paura. Sono qui per ascoltare, perché qui ci sono 200 b Dobbiamo prestare la nostra voce a chi non riesce a parlare e chiedere che le differenze siano ur [http://www.comune.milano.it/portale/wps/portal/CDM?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/wps/wcm/connect/...](http://www.comune.milano.it/portale/wps/portal/CDM?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/...)

[132] Informazioni più dettagliate sono presenti agli indirizzi: [http://einbuergerung.hamburg.de/](http://w http://einbuergerung.hamburg.de/).

[133] Si tratta di una crisi dovuta “*Both because of the weakening of the myth of Another Italy abroad* e Vedi G. Zincone e M. Basili (a cura di), *EUDO Citizenship Observatory – Country Report: Italy*, EUDO

[134] Al riguardo, oltre alla ormai nota sentenza n. 432 del 2005 della Corte costituzionale, è opportuno un nucleo irrinunciabile di diritti fondamentali (che comprendono anche i diritti sociali) rispetto ai quali *civitatis* devono essere necessariamente assistite da una ragionevole correlabilità tra l’esclusione e la finzione dei diritti sociali, *appartenenza e dignità della persona*, relazione al Convegno del Gruppo di Pisa, *I diritti sociali*: p. 40 ss..

[135] L’ordinanza in commento, tra l’altro, è stata integralmente confermata dalla sentenza della Corte di Cassazione.

[136] Il fatto che i doveri di solidarietà politica, economica e sociale siano doveri primariamente esigibili dalla dottrina. Vedi E. Castorina, *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*. Ciononostante, le disposizioni costituzionali non paiono limitare l’osservanza dei doveri di solidarietà (quell’insieme di posizioni attive e passive che lo stesso predispone, a richiedere l’osservanza dei vincigli che vincolano chi lega il singolo alla comunità). Si pensi, ad esempio, a quanto previsto dalla Corte costituzionale in tale occasione, sebbene la Corte abbia constatato come la disposizione riferisse l’ambito soggettivo e obbligatorio agli apolidi. Si tratta di un’interpretazione che si basa sul presupposto che la portata normativa sia limitata ai soli soggetti del diritto costituzionale: “perciò deve ritenersi esistere uno spazio vuoto di diritto costituzionale che induce a estendere la cerchia dei soggetti chiamati alla prestazione del servizio militare”. Un pericolo che la Costituzione riserva ai soli cittadini. Vedi D. Porena, , *Il Problema della cittadinanza*, cit., p. 95 ss.

[137] Non si tratta, tuttavia, di orientamenti univoci all’interno della giurisprudenza di merito, visto che la Corte di Appello di Brescia (sezione seconda civile) del 21 ottobre 2013 (r.g. n. 715/2012) sono andate in contrapposizione.

[\[138\]](#) La rottura del raccordo stretto tra democrazia e Stato nazionale, così come l'espansione dei principi della ricomposizione delle comunità politiche. Cfr. B. Caravita di Toritto, *I diritti politici dei "non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale. Cagliari, 16-17 ottobre 2009*, Napoli, 2010, p. 133 ss..

[\[139\]](#) Tale importanza, tra l'altro, non potrà che crescere in futuro: secondo le recenti stime demografiche europee quasi scompariranno, con un rapporto di 1 su 10 rispetto alla popolazione mondiale (che potrebbe globale, fanno ipotizzare una crescita esponenziale dei flussi migratori nel prossimo futuro. L'Onu, al momento altrettante la Cina e l'India; dal Messico ne potrebbero partire oltre duecentomila e dal Pakistan cento l'anno, circa duecentomila ognuno il Canada e Gran Bretagna, mentre il nostro Paese dovrebbe essere prevedibile Economic and Social Affairs - Population Division, *World Population Prospects: The 2012 Revision*, Ne

[\[140\]](#) Si tratta di una prospettiva riscontrabile non solo nelle rigide politiche sulla regolazione dei flussi "italiano" ai fini della concessione della cittadinanza e dei diritti politici, così da alimentare la paura dell'immigrazione. Vedi *Costituzionalismo.it*, 26 gennaio 2012.

[\[141\]](#) Simili dinamiche risultano in controtendenza rispetto alla propensione dello Stato a demanda extracomunitari, limitando il proprio ruolo al governo dell'immigrazione sul fronte della sicurezza.

[\[142\]](#) La realtà, infatti, corre sempre più veloce (scuole multietniche, famiglie miste, imprenditori stranieri) e del pacchetto sicurezza e della legge sulla cittadinanza del 1992 resta ancora inespugnato. Vedi V. Polchi

[\[143\]](#) Una disciplina maggiormente inclusiva sulla cittadinanza, infatti, non rappresenta solo una questione di diritti

[\[144\]](#) Come affermato da Cesar Birzea (direttore dell'Istituto di Scienze dell'Educazione all'Università di Partenariato tra la Commissione Europea ed il Consiglio d'Europa. Cfr. V. Lepore, *Le nuove frontiere della cittadinanza*, p. 33. Altri autori, inoltre, affermano che "la cittadinanza, oggi, non può che fondarsi sui doveri costituzionali (chi in esso stabilmente vive, a prescindere dallo Stato di nascita, dalla sua lingua ma non dalla cittadinanza, ad iniziare dal dovere di solidarietà, posto al fondamento, in primo luogo mediante il prelato il dovere di solidarietà, partecipando al meccanismo redistributivo del welfare, diviene necessariamente cittadino residenza e sull'adesione ai doveri costituzionali), in E. Rossi, F. Biondi dal Monte, M. Vrenna (a cura di)

[\[145\]](#) Considerare come stranieri i figli di immigrati, infatti, appare spesso discriminatorio, dato che "chi considera l'Italia come la sua patria e a volte non ha mai messo piede nel Paese d'origine dei genitori". C

[\[146\]](#) Cfr. G. Arena, *Immigrazione e cittadinanze*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 2008.

[\[147\]](#) Un Parlamento che, tra l'altro, conta anche il maggior numero di donne: l'età media di deputati è di 53 anni. Focus "Identikit di un Parlamento", elaborato dal quotidiano "La Repubblica", su dati dell'Associazione "Parlamento italiano", all'indirizzo [http://www.repubblica.it/politica/2013/03/25/news/identikit\\_di\\_un\\_parlamento-55340925/](http://www.repubblica.it/politica/2013/03/25/news/identikit_di_un_parlamento-55340925/).

[\[148\]](#) Si pensi, ad esempio, a quanto affermato dall'on. Laura Boldrini, eletta Presidente della Camera dei Deputati: "Dovremo impegnarci tutti a restituire piena dignità a ogni diritto. Dovremo ingaggiare una battaglia per la nostra Costituzione, la più bella del mondo. La responsabilità di questa istituzione si misura anche nella storia: una generazione che ha smarrito se stessa, prigioniera della precarietà, costretta spesso a portare i propri dolori lontano, con l'intensità e lo stupore di un bambino, con la ricchezza interiore e inesplorata di un disabili italiano dal fascismo. [...] Consentitemi un saluto anche alle istituzioni internazionali, alle associazioni di culto: stato fino ad oggi il mio impegno, un pensiero per i molti, troppi morti senza nome che il nostro Mediterraneo ha portato via. Non dico questo per le religioni". Il discorso di insediamento è reperibile agli indirizzi: <http://presidente.camera.it/5?evento=7>; <http://www.labsus.org>