

20 gennaio 2014

Spunti di riflessione in tema di cittadinanza: l'azione di integrazione degli stranieri extracomunitari tra profili comparatistici, 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 odierne, un'esigenza sempre più presente e sentita. In particolare, la situazione italiana si presenta alquanto problematica, se si pensa allo stato dei rapporti tra cittadinanza, democrazia e inclusione sociale: la normativa vigente in tema di cittadinanza, infatti, sembra tuttora inadeguata, basata su nozioni e orientamenti quantomeno obsoleti, anche a causa di un dibattito che rappresenta spesso la questione dell'immigrazione in un'ottica emergenziale, solo in parte rispondente alla realtà. La situazione non sembra tuttavia in una fase di assoluto stallo. Può allora risultare utile un'analisi delle innovazioni introdotte (o introducibili) nel nostro Paese: a tale scopo, si cercherà di utilizzare la prospettiva comparata per valutare i diversi approcci con i quali è stato affrontato il fenomeno in contesti differenti da quello italiano, ma ad esso simili, provvedendo poi ad esaminare le più recenti proposte di riforma presentate a livello nazionale e le prassi che a livello locale si sono maggiormente diffuse. Tutte queste dinamiche potrebbero alleviare quella sensazione di "double absence" nella quale troppo spesso viene a trovarsi lo straniero.

The search for better integration of non-EU foreigners appears for today's society an increasingly felt need. In particular, the Italian situation is rather problematic, it's enough to think of the relationship between citizenship, democracy and social inclusion: current legislation on citizenship, in fact, still seems inadequate, based on concepts and guidelines at least obsolete, partly because of a debate that represents the issue of immigration in an emergency situation, state not entirely truthful. It can be useful make an analysis of the innovations introduced (or that can be introduced) in our country: for this purpose, we'll try to use the comparative perspective to evaluate the different approaches by which the phenomenon has been addressed in different contexts, but similar to the Italian. Afterwards we'll examine the most recent reform proposals at the national level and best practices used at the local level. All factors that could alleviate the feeling of "double absence" that too often afflicts the foreigner.

*“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’urgenza di una riforma della normativa italiana sulla cittadinanza – 2. La cittadinanza: un breve sguardo d’insieme sui principali Paesi europei – 2.1 L’esperienza francese: la rilevanza del “droit du sang” e l’importanza del “double droit du sol” – 2.2 L’esperienza tedesca tra mantenimento della preminenza del principio dello ius sanguinis e aperture al criterio dello ius soli temperato da requisiti di residenza – 2.3 Il carattere flessibile, differenziale e “multiculturalista” della cittadinanza britannica – 2.4 Il sistema “ibrido” spagnolo – 2.5 Le lacune della disciplina italiana alla luce della prospettiva comparata – 3. La situazione italiana: le più recenti proposte di riforma in tema di cittadinanza e le disposizioni presenti nel 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 di iniziativa popolare legata alla campagna nazionale “L’Italia sono anch’io” – 3.1.2 Le proposte di legge presentate nella XVII legislatura – 3.2 Le disposizioni presenti nel c.d. decreto-legge “del fare” e nella legge di sua conversione – 4. Best practices in tema di cittadinanza: i casi a livello regionale e locale – 5. Alcune considerazioni conclusive

1. La “doppia assenza” del migrante e la necessità di una sua maggiore integrazione: l’urgenza di una riforma della normativa italiana sulla cittadinanza

La poesia di Giuseppe Ungaretti “In Memoria”^[1] pare in grado di descrivere in modo adeguato un fenomeno noto, ma per questo non meno problematico, legato al processo migratorio, ossia quello della c.d. “doppia assenza”^[2]. L’emigrato-immigrato, infatti, tende spesso a trovarsi in una situazione complessa: ritenuto “traditore” dalla comunità di origine per averla abbandonata, non riesce ad essere pienamente integrato nel Paese di arrivo. Si dà così luogo ad una posizione ambigua: il migrante non è del tutto assente dove è assente e non è completamente presente dove è presente; risulta “àtopos”, senza luogo, fuori luogo, inclassificabile, con ripercussioni negative non solo sui migranti stessi, ma anche sulla tenuta delle società nel loro complesso. Essere immigrato extracomunitario, infatti, vuol dire nella maggior parte dei casi essere escluso di diritto, ad esempio, dalla politica, così come essere emigrato vuol dire esserne escluso di fatto. La “doppia assenza” del migrante fa sì che esso sia privato più di altri del “diritto di avere diritti”^[3], essendo più esposto a ingiustizie, discriminazioni e, in ultima analisi, a lasciarsi attrarre da isolamento e illegalità.

La ricerca di una maggiore integrazione degli stranieri extracomunitari, dunque, appare per le società odierne un’esigenza sempre più presente e sentita; la necessità di un’accoglienza dignitosa e di un’integrazione efficace di tali soggetti, infatti, non si basa solo su ragioni di generica solidarietà, ma anche su considerazioni “utilitaristiche”, dato che ciò potrebbe ridurre significativamente insidie e minacce legate a situazioni di marginalità sociale^[4].

All’interno delle politiche di accoglienza e di integrazione degli immigrati sembrano rivestire un’importanza decisiva gli interventi volti a riconoscere e garantire diritti e libertà a tali soggetti, in modo da dar vita a società sì plurali, ma anche e soprattutto coese. Il concetto di “cittadinanza” e

quello di “altro” assumono così una valenza determinante, in quanto capaci di selezionare gli appartenenti alla comunità di riferimento (consentendo un godimento pieno dei diritti civili e politici) e di determinare i rapporti con chi è considerato “diverso da noi stessi”[5].

La realtà attuale, infatti, risulta ormai contraddistinta dalla compresenza di culture, tradizioni, costumi, religioni diverse, con un conflitto sociale che viene caratterizzato da logiche differenti dal passato: queste differenze non corrispondono più ad una lontananza anche spaziale, dato che cittadini e “altri” condividono lo stesso territorio, rendendo più evidente la necessità di disinnescare le possibili fonti di scontro attraverso approcci necessariamente più inclusivi[6], siano essi basati su misure di integrazione “egualizzanti” o su interventi di positivo riconoscimento dei caratteri identitari delle minoranze[7].

Risulta sempre più netta, d’altro canto, la consapevolezza di come lo *status civitatis* sia connesso non solo con la percezione che le comunità hanno della propria identità, ma anche con l’imponenza ormai assunta dai flussi migratori, con implicazioni sulla stessa forma di Stato di un Paese[8]. I diversi orientamenti filosofico-giuridici che, in epoca moderna, hanno strutturato le linee essenziali dell’architettura del concetto di cittadinanza (a partire dalla Rivoluzione francese, passando per le due Guerre mondiali e le Costituzioni post-belliche, fino a tutto l’Ottocento e buona parte del Novecento)[9], hanno dovuto fare i conti con una situazione in costante evoluzione[10]. La nozione di cittadino si è pertanto lentamente svincolata da quella di Stato, avvicinandosi a quella di “uomo”[11].

Appare chiaro, allora, come la cittadinanza sia ormai divenuta un concetto e un istituto flessibile, in continua evoluzione: il contenuto esclusivo dello *status* di cittadino è andato progressivamente riducendosi, in modo da costituire un chiaro fattore di ridimensionamento delle prestazioni unitarie del dispositivo di cittadinanza[12]. In tal modo, questa si è progressivamente sganciata dal principale riferimento etnico-identitario (che comunque resta ben presente), consentendo l’apertura a fattori ed elementi di radicamento territoriale (nascita sul territorio, soggiorno stabile e regolare, ecc.) e di integrazione linguistica, culturale e sociale (conoscenza di lingua, cultura, ordinamento, istituzioni, del Paese del quale si vuole ottenere la cittadinanza). Nel tentativo di limitare i conflitti “multiculturali”[13], sempre più frequenti in realtà articolate e complesse, il concetto di cittadinanza si è intersecato con quello di integrazione: a seconda della discipline approvate, così, la cittadinanza è stata vista come “premessa” o come “esito” di un percorso di integrazione[14], in modo da ridurre le distanze rispetto agli “altri”, ai non cittadini. Ciò, tuttavia, non ha del tutto annullato le differenze tra gli approcci che si basano sull’elemento statico dell’appartenenza (*Staatsangehörigkeit*) o su quello dinamico della partecipazione (*Bürgerschaft*), che restano tuttora presenti (variamente modellati a seconda dell’ordinamento preso in considerazione)[15].

Rispetto a simili questioni, la situazione italiana si presenta alquanto problematica, se si pensa allo stato dei rapporti tra cittadinanza, democrazia e inclusione sociale[16]: la normativa vigente, infatti, sembra inadeguata, basata come essa è su nozioni e orientamenti quantomeno obsoleti, anche a causa di un dibattito che rappresenta spesso la questione dell’immigrazione in un’ottica emergenziale, solo in parte rispondente alla realtà. Il nostro Paese, con i suoi circa 5 milioni di immigrati, è difatti ben lontano dall’essere stato “invaso” da cittadini stranieri (sebbene il loro numero sia cresciuto velocemente negli ultimi anni)[17], i quali, giova ricordarlo, costituiscono un notevole aiuto per l’economia nostrana, contribuendo per il 12,1% al PIL[18]. L’Italia, inoltre, è tornata ad essere un Paese di emigrazione, oltre che di immigrazione, grazie ad un processo che coinvolge in modo particolare i giovani più istruiti, che cercano fortuna in terre più ricche della nostra (o comunque meno colpite dalla crisi)[19].

Ciononostante, l’approccio a tali questioni continua a caratterizzarsi per i ritardi legislativi nell’adattamento ad una realtà ormai mutata e per una chiusura culturale che favorisce sovente la diffidenza verso lo “straniero” o l’“immigrato” (contribuendo a far sì che tali espressioni assumano progressivamente una connotazione negativa)[20]. In tal modo, la disciplina sulla cittadinanza rischia di non tenere in debita considerazione le trasformazioni avvenute in una società che si presenta sempre più “multiculturale”[21]. È ben vero, infatti, che non tutti gli aggregati statuali possono definirsi espressamente o compiutamente “multiculturali”, per il solo fatto di essere stati interessati, in modo più o meno massiccio, dal fenomeno migratorio[22]. L’Italia, diversamente da altri Paesi (come ad esempio il Portogallo), non ha adottato una Costituzione espressamente diretta alla garanzia del “pluralismo culturale” (sebbene preveda alcuni principi con esso compatibili, come quelli stabiliti agli articoli 2, 3, 6 e 8), visto che il dibattito su questo tema risulta in gran parte collegato alla questione migratoria, ossia ad un fenomeno relativamente nuovo e comunque più recente rispetto al nostro testo costituzionale[23]; della questione si è quindi iniziato a parlare principalmente nel momento in cui la presenza di immigrati si è fatta stabile e, quindi, “socialmente visibile”. La

normativa italiana, anche dopo l'emersione di tale fenomeno, è però rimasta improntata ad una pratica rigorosa dello *ius sanguinis*, privilegiando un approccio escludente e imperniato su un concetto fin troppo rigido di identità nazionale, non in grado di garantire un approccio equilibrato in materia[24].

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'attenzione intorno ad una possibile modifica della disciplina della cittadinanza in chiave maggiormente inclusiva. Risultano molte, ad esempio, le iniziative di legge presentate in Parlamento, grazie anche all'importante sostegno espresso sul punto dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano[25]. Si pensi, poi, alla nomina (avvenuta per la prima volta) da parte del Governo Monti di un Ministro senza portafoglio per la cooperazione internazionale e l'integrazione nella persona del Prof. Andrea Riccardi, il quale, illustrando le linee programmatiche nel corso dell'audizione alla Commissione Affari Costituzionali della Camera l'11 gennaio 2012, ha sottolineato la "necessità di passare da una considerazione emergenziale dell'immigrazione alla maturazione dell'idea di integrazione". Si tratta di un percorso che pare essersi intensificato di recente, grazie alla scelta del Presidente del Consiglio Enrico Letta di nominare come nuovo Ministro dell'Integrazione Cécile Kyenge Kashetu, deputata eletta nelle fila del PD, di origine congolese, ma di cittadinanza italiana (primo ministro "nero", come lei stessa preferisce essere definita[26], in un Governo della Repubblica), la quale ha affermato che tra le sue linee di intervento prioritario ci sarà certamente il tema della cittadinanza, dato che "chi nasce e cresce in Italia è italiano"[27]. Tale nomina ha fatto parlare alcuni di un "effetto Kyenge", nel senso di poter favorire lo sviluppo di un circolo virtuoso in tema di integrazione[28], benché tale effetto abbia anche prodotto le prime (purtroppo negative) conseguenze, visto il "rigurgito razzista" cui abbiamo dovuto assistere nei primi mesi successivi alla nomina. Le prese di posizione e le offese di stampo xenofobo nei confronti del Ministro dell'Integrazione sono state infatti molte e ripetute fin dall'annuncio dell'incarico[29]. Questo atteggiamento è il chiaro sintomo che la paura che ciò possa agevolare veramente un processo virtuoso di integrazione sgradito ad alcuni è concreto e reale, andando anche oltre la forza effettiva dell'azione governativa.

In secondo luogo, va osservato come pure a livello decentrato le azioni concretamente poste in essere si siano moltiplicate nel corso del tempo ed abbiano continuato a svilupparsi con impegno e passione: nonostante le notevoli difficoltà e i limiti applicativi, infatti, Regioni e Comuni, oltre ad aver approvato numerose leggi e provvedimenti in materia di integrazione degli stranieri extracomunitari, hanno ideato proposte e introdotto *best practices* al fine di incentivare un "circolo virtuoso dell'integrazione" anche in tema di cittadinanza. Si tratta di azioni che potrebbero essere messe tra loro in contatto, così da sviluppare nuove forme di *soft law*, in attesa di un intervento del legislatore nazionale, che appare ormai indispensabile.

Per questo insieme di ragioni, pertanto, può essere opportuno cercare di analizzare le innovazioni introdotte (o introducibili) nel nostro Paese: a tal scopo, si cercherà di utilizzare la prospettiva comparata per valutare i diversi approcci con i quali è stato affrontato il fenomeno in contesti differenti da quello italiano, ma ad esso simili, provvedendo poi ad analizzare le più recenti proposte di riforma presentate a livello 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 esaminare gli approcci presenti a livello europeo, utili per capire quali siano i confini posti dalle varie normative alla comunità politica di riferimento, così come il grado di apertura all'ingresso di nuovi soggetti[30]. Sono questi elementi essenziali per far emergere la direzione di marcia degli interventi adottati, ossia per capire se si stia seguendo politiche volte alla "scomposizione" della cittadinanza o, al contrario, tese a riscoprire concezioni maggiormente rigide di "identità nazionale"[31].

Il diverso percorso storico che ha caratterizzato la nascita degli Stati europei ha sicuramente influenzato le ricostruzioni del concetto di cittadinanza[32], che mostrano per questo profilo tratti peculiari a seconda dell'esperienza di riferimento[33]. Sebbene le "cittadinanze europee" (per così dire, al di là del senso tecnico dell'espressione al singolare) si rivelino ancora foriere di soluzioni variegata e talvolta contrapposte, l'intensificarsi dei flussi migratori negli ultimi decenni ha tuttavia creato problemi spesso comuni, accentuando in alcuni casi la coincidenza delle risposte legislative. La

tradizione politico-giuridica presente nei principali Paesi europei, inoltre, appare comune nel non considerare il popolo come un insieme programmaticamente chiuso ad apporti esterni, chiamato semplicemente a riprodursi nel corso del tempo[34].

Al riguardo è necessario, fin da subito, osservare come i modelli di riferimento presenti in Europa possano essere essenzialmente ricondotti a tre tipologie: quella “assimilazionista” e “culturalista” di matrice francese, quella “etnico-identitaria” tedesca, quella “multiculturalista” britannica[35]. Si tratta di modelli che appaiono tutt’oggi piuttosto consolidati, anche se in certi casi gli sviluppi più recenti hanno messo in crisi alcuni dei tradizionali punti di riferimento.

In particolare, per quanto riguarda i mezzi di acquisto del diritto di cittadinanza per filiazione o nascita[36], osservato come non esista una normativa comune europea, giova ricordare come i principali criteri utilizzati a livello comparato siano: lo *ius soli*, il quale fa riferimento alla nascita sul territorio dello Stato; lo *ius sanguinis*, che fa emergere l’elemento della discendenza o della filiazione; criteri “misti”, che temperano la rigidità dei due parametri tradizionali[37]. A questo riguardo, possiamo da subito anticipare una delle dinamiche più evidenti: la tendenziale apertura (o, al contrario, come nel caso del Regno Unito, la “regressione”) verso il criterio dello *ius soli* “temperato” (ossia alla richiesta di condizioni ulteriori e aggiuntive rispetto alla mera nascita sul territorio statale)[38], anche se il criterio dello *ius sanguinis* resta il perno delle discipline vigenti[39]; in altre parole, la convergenza tra i tradizionali sistemi di *ius sanguinis* e *ius soli* verso modelli sempre più compositi e, di conseguenza, “misti”.

Analizziamo allora brevemente i principali modelli europei[40], nonché il sistema “ibrido” presente in Spagna, in modo da poter illuminare in prospettiva comparata il grado di sviluppo della normativa italiana.

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 avviatosi con la Grande Rivoluzione, allorché l’idea di cittadinanza nasce come conseguenza della volontà di rompere con i particolarismi dell’*Ancien Régime*, strutturandosi in modo egalaritario e universale, anche se condizionata dalla titolarità di requisiti reddituali; successivamente, il processo di sviluppo della normativa è passato attraverso la legislazione napoleonica e l’epoca coloniale, culminando infine col riordino operato dalle più recenti riforme del *Code civil*[41].

In questo percorso, il criterio dello *ius soli* ha rivestito inizialmente un peso preponderante: il legame dell’individuo alla comunità, difatti, non si è quasi mai strutturato secondo le forme della discendenza naturalistica *a patre*, dato che la necessità di una soggezione al Re o dell’appartenenza alla Repubblica rendeva la connessione con l’*État* il profilo di maggiore rilevanza[42]. Una situazione che inizia a mutare in epoca napoleonica, quando si assiste ad una distinzione tra nazionalità e cittadinanza che modificò progressivamente il tradizionale sistema precedente, differenziando tra coloro che sono legati solo formalmente alla comunità in base ad un vincolo di discendenza (*nationaux*) e gli appartenenti alla comunità politica (*citoyen*)[43].

Attualmente la disciplina della *nationalité française* è contenuta nelle disposizioni del Codice civile (articoli 17 e seguenti)[44], in modo da integrare le condizioni indispensabili per esercitare in modo pieno i diritti di cittadinanza. In particolare, la semplice nascita nel territorio nazionale non rileva ai fini dell’attribuzione della cittadinanza, se non per i minori figli di apolidi o di genitori sconosciuti o che non trasmettono la loro nazionalità; risulta però francese il figlio (legittimo o naturale) nato in Francia quando almeno uno dei due genitori vi sia nato, qualunque sia la sua cittadinanza.

Tale disciplina, che affianca il criterio del c.d. “doppio *ius soli*” (“*double droit du sol*”) al principio dello *ius sanguinis* di origine napoleonica (“*droit du sang*”), deriva dalla connessione tra *nationalité* e *citoyenneté*, le quali non possono essere del tutto disgiunte, con la conseguenza che la prima è ancora l’unica via per rendere realmente completi i diritti del cittadino[45].

Si tratta di un modello fondato sull’accettazione dei valori basilari della Repubblica, con una componente fortemente “assimilazionista” e strutturato secondo la necessità di filtrare i nuovi ingressi, misurando progressivamente il grado di adesione alla comunità politica di riferimento[46]. Si

pensi, ad esempio, alle riforme che nel 2003, 2006 e 2011 hanno modificato i requisiti per la naturalizzazione e il suo procedimento decisionale, contribuendo a diminuire in modo drastico il loro numero[47]; riforme che hanno cercato di rendere maggiormente selettiva la disciplina sulla cittadinanza, in linea con l'idea di una *politique d'immigration choisie*[48].

Va però osservato come questo modello, assimilazionista e universalista, fiducioso della propria capacità di trasformare gli stranieri in cittadini[49], appaia sempre più di matrice ideologica, anziché mostrarsi come utile riferimento pratico. Come sottolineato da alcuni autori, infatti, “esso sopravvive, e non sempre, nella retorica politica, ma è stato sgretolato dalla ricerca storica e in primo luogo dalle stesse scelte politiche del governo”[50]. E ciò anche a causa della conquista di una sola apparente uguaglianza dei diritti cui fa da contraltare l'assenza di uguaglianza nelle opportunità (ad esempio di lavoro), favorendo così processi di esclusione sociale di vasta entità (come avviene costantemente all'interno delle *banlieues* cittadine)[51].

2.2 L'esperienza tedesca tra mantenimento della preminenza del principio dello *ius sanguinis* e aperture al criterio dello *ius soli* temperato da requisiti di residenza

Per quanto riguarda l'esperienza tedesca, va subito sottolineato come la struttura federale dello Stato incida solo marginalmente sulle questioni inerenti alla nazionalità: ai sensi dell'articolo 73 della *Grundgesetz*, infatti, la Federazione ha competenza legislativa esclusiva in materia di cittadinanza federale (art. 73 n. 2), nonché per la libertà di circolazione, i passaporti, l'immigrazione e l'emigrazione, l'estradizione (art. 73 n. 3); un'autorità speciale, poi, è concessa alla Federazione dall'articolo 116 della *Grundgesetz*, il quale definisce tedesco “colui che possiede la cittadinanza tedesca o colui che è stato accolto, come rifugiato o espulso di nazionalità tedesca o come suo coniuge o discendente, nel territorio del *Reich* tedesco secondo lo status del 31 dicembre 1937”, facendo però salva una possibile diversa disciplina legislativa. Sebbene i *Länder* come singole entità non abbiano quindi un ruolo decisivo in materia, la loro influenza emerge però in via indiretta: in primo luogo, perché la legge sulla nazionalità rientra nella categoria delle disposizioni che richiedono il consenso del *Bundesrat* (attraverso il quale, ai sensi dell'articolo 50 della Legge Fondamentale, “i *Länder* collaborano alla legislazione e all'amministrazione della Federazione e agli affari dell'Unione europea”); in secondo luogo, perché ai *Länder* sono comunque riservati poteri esecutivi e funzioni in ambito amministrativo.

Ciò rilevato, è opportuno mettere in evidenza come in Germania la disciplina legislativa federale in materia di cittadinanza sia contenuta principalmente nella Legge sulla cittadinanza (*Staatsangehörigkeitsgesetz, StAG*) del 22 luglio 1913, la quale ha visto prevalere un'impostazione di tipo etnico-tradizionale, con la conseguente tendenza ad applicare in modo rigoroso il criterio dello *ius sanguinis* (in modo da circoscrivere il perimetro dello *status civitatis*)[52].

L'originaria normativa guglielmina, tuttavia, ha subito diverse trasformazioni nel corso degli anni, le quali, oltre ad incidere sulla disciplina della naturalizzazione, hanno progressivamente reso più flessibili i criteri di acquisto della cittadinanza per filiazione o nascita[53]. Uno degli interventi più rilevanti[54], attuato con la Legge di riforma del diritto sulla cittadinanza del 15 luglio 1999 (*Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts*, entrata in vigore il 1° gennaio 2000), ha infatti introdotto quale ulteriore condizione per l'acquisizione della cittadinanza tedesca il principio del luogo di nascita (*ius soli* o *Geburtsortsprinzip*), in aggiunta al tradizionale principio di filiazione (*ius sanguinis* o *Abstammungsprinzip*)[55]. Acquisiscono quindi automaticamente la cittadinanza tedesca non solo i figli di cittadini tedeschi, ma anche i figli di stranieri che nascono in Germania, purché almeno uno dei genitori risieda abitualmente e legalmente nel Paese da almeno otto anni e goda del diritto di soggiorno a tempo indeterminato (*unbefristetes Aufenthaltsrecht*)[56].

Si tratta di un cambiamento col quale è stato valorizzato il criterio dello *ius soli* temperato da requisiti di residenza, mettendo così in dubbio l'esistenza stessa in Germania di un modello esemplare di cittadinanza “etnica”[57]. Un mutamento che è stato indotto dal fallimento del modello del *gastarbeiter*, ossia quello del lavoratore ospite, il quale prevedeva la rotazione dei lavoratori e comunque il ritorno in patria quando la loro utilità economica fosse esaurita[58]. Risulta ormai assodato, infatti, che gli immigrati entrati in Germania per lavorare tendono spesso nei fatti a stabilirvisi, apparendo quindi più saggio cercare di integrarli non solo da un punto di vista socio-economico, ma anche culturale e politico; l'offerta della cittadinanza per il tramite di criteri meno rigidi che in passato viene considerata pertanto un valido strumento al riguardo[59]. In tal modo, sembra essere lentamente mutata la percezione stessa del fenomeno migratorio: la naturalizzazione e

l'acquisizione della cittadinanza tedesca da parte degli stranieri viene considerata come una questione di pubblico interesse per l'intero Paese, piuttosto che come un fatto da "tollerare" in quanto inevitabile.

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 andato strutturando un modello "multiculturalista" che ha favorito lo sviluppo di una sorta di cittadinanza "differenziata". Sono infatti presenti ben sei tipi di cittadinanza, in linea con l'idea di garantire una diversificazione dei diritti e dei doveri degli individui a seconda della minoranza di riferimento, risultando 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 sostituita una normativa più rigida, necessaria per rallentare le ondate migratorie iniziate a partire dal secondo dopoguerra[62]. In tal modo, si è pervenuti progressivamente alla sostanziale sostituzione dello *ius soli* quale principale criterio di accesso alla cittadinanza britannica[63], in favore del principio della discendenza[64]. L'acquisizione della cittadinanza "*by birth*" è ancora presente, ma il criterio dello *ius soli* è stato temperato (in modo restrittivo) dalla necessità che i genitori non britannici soggiornino in modo permanente nel Regno Unito. Si tratta di un cambiamento che, da una parte, ha avvicinato la normativa interna alle differenti esperienze europee, ma, dall'altra, ha modificato (quantomeno in parte) l'idea stessa di "cittadinanza britannica"[65].

In generale, pertanto, può osservarsi come si è cittadini britannici se al momento della nascita uno dei genitori è cittadino britannico o è autorizzato dall'autorità competente a soggiornare nel Regno Unito in modo permanente (c.d. *settlement*, "stabilimento"), ossia non deve più soggiacere a limiti temporali del soggiorno dettati dalla legislazione in materia di immigrazione (*Immigration Act* del 1971 e successive modifiche), né trovarsi a maggior ragione in situazione irregolare. Se successivamente uno dei genitori diventa cittadino britannico o riceve il diritto di stabilirsi (*to settle*), il figlio può fare domanda di "naturalizzazione" prima del compimento della maggiore età. Il figlio può inoltre fare domanda se ha vissuto nel Regno Unito per i primi 10 anni dopo la nascita, non essendosi assentato per più di 90 giorni in ciascuno di questi anni. Alcune innovazioni sono state poi previste con l'adozione dello schema del *Points-Based System* (sistema a punti), introdotto nel 2008 con la riforma delle *Immigration Rules* e mutuato dall'esperienza australiana[66] (che consiste nella previa valutazione, espressa in punti, di determinati requisiti dell'aspirante cittadino), così come con il *Borders, Citizenship and Immigration Act 2009* che ha introdotto modifiche puntuali (decorrenti dal 13 gennaio 2010) concernenti alcuni dei requisiti prescritti per l'acquisizione della cittadinanza per naturalizzazione[67].

Come può facilmente osservarsi, si tratta di una disciplina articolata e complessa che rende evidente il carattere flessibile, differenziale e "multiculturalista" della cittadinanza britannica[68]. Questo tratto distintivo del sistema nasce dal bisogno di tutelare e valorizzare in modo adeguato le prerogative dei diversi gruppi e minoranze, ma rischia allo stesso tempo di creare "ghetti culturali e sociali" privi di valori e principi in ogni caso condivisi, schiacciando di conseguenza bisogni e libertà di azione del singolo individuo (non solo rispetto all'intervento dello Stato, ma anche di quello del relativo gruppo di appartenenza)[69].

2.4 Il sistema "ibrido" spagnolo

Quanto alla Spagna, è importante da subito sottolineare come il passato coloniale abbia rivestito un ruolo cruciale nella definizione della legislazione sulla cittadinanza[70]. Questa, infatti, salvo alcune modifiche settoriali, sembra essere legata nella sostanza all'immagine della Spagna come Paese di emigrazione, piuttosto che di immigrazione. Il criterio dello *ius sanguinis* resta il principio primario di acquisto della cittadinanza per filiazione o nascita, così come si richiede agli stranieri di risiedere in Spagna per dieci anni e talvolta a rinunciare alla propria nazionalità originaria prima di poter acquisire la cittadinanza spagnola[71].

Ciononostante, maggiori aperture sono state previste a seguito della morte del generale Francisco Franco e dell'approvazione della Costituzione del 1978, grazie al processo di democratizzazione dell'ordinamento che ha cercato di adeguare la normativa ai flussi migratori che hanno trasformato la Spagna in un Paese (sostanzialmente) di immigrazione[72]. Si è cercato, in particolare, di: eliminare varie forme di discriminazione di genere che continuavano ad essere presenti; introdurre aperture all'applicazione del criterio dello *ius soli*, con precipua attenzione per le seconde generazioni; ridurre i tempi necessari per la naturalizzazione per residenza, almeno per alcuni gruppi o minoranze; accettare in modo meno rigido rispetto al passato le ipotesi di doppia nazionalità (sia *de iure*, che *de facto*)[73].

Si tratta di innovazioni che hanno portato la Spagna a configurarsi come un sistema che potremmo definire "ibrido", rispetto a quelli fin qui analizzati: la rilevanza rivestita dal criterio dello *ius sanguinis* mostra un'attenzione precisa per il carattere etnico-identitario della disciplina; le aperture allo *ius soli* "di stampo francese", poi, mettono in evidenza il tentativo di modellare diversamente (quantomeno in parte) il sistema rispetto alle tendenze evolutive più recenti del fenomeno migratorio[74]; l'importanza che viene riservata, da una parte, alle "condizioni di reciprocità" necessarie per accedere a determinati diritti o titoli e, dall'altra, al trattamento diversificato dei gruppi di migranti a seconda del luogo di provenienza[75] o del modo nel quale hanno acquisito la cittadinanza[76], infine, mette in risalto il carattere in parte "differenziale" della normativa spagnola.

La Spagna è un Paese con una forma di Stato fortemente decentrata, la quale valorizza l'asimmetria e il dinamismo delle diciassette *Comunidades autónomas* dotate di poteri legislativi: ciononostante, la Costituzione (come avviene tradizionalmente per gli altri Stati europei) affida la competenza esclusiva in materia di cittadinanza allo Stato centrale, come statuito dall'articolo 149 comma 1 n. 2 ("nazionalità, immigrazione, emigrazione, condizione degli stranieri e diritto di asilo"). La disciplina sulla cittadinanza, pertanto, resta contenuta essenzialmente nel codice civile[77], il quale prevede che siano spagnoli d'origine: i nati da padre o madre spagnoli; i nati in Spagna da genitori stranieri, se almeno uno di essi è nato in Spagna (il c.d. "doppio *ius soli*" tipico dell'ordinamento francese), ad eccezione dei figli di funzionari diplomatici o consolari accreditati nel Paese; i nati in Spagna da genitori stranieri, se entrambi non possiedono alcuna cittadinanza o la legislazione dei loro Paesi d'origine non assegna al figlio la cittadinanza; i nati in Spagna la cui filiazione non risulti accertata (dato che in tal caso si considerano nati nel territorio nazionale i minori di età il cui primo luogo conosciuto di soggiorno sia la Spagna). Soltanto gli spagnoli sono titolari dei diritti riconosciuti nell'articolo 23 della Costituzione (diritto di elettorato attivo e passivo; diritto di accedere a funzioni e incarichi pubblici), salvo che, attenendosi a criteri di reciprocità, si possa stabilire per trattato o per legge il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni municipali. Una condizione che rende alquanto complessa l'estensione di tali diritti a numerosi gruppi 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 per correggere le normative adottate in tema di cittadinanza, così come le politiche di integrazione 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 sulla cittadinanza, prevista in primo luogo dalla legge n. 91 del 1992, rischi di presentarsi tutt'oggi eccessivamente escludente, senza fondarsi al riguardo su solide basi costituzionali.

La Costituzione italiana, infatti, prevede poche disposizioni riguardanti la cittadinanza e gli stranieri. Ciò essenzialmente deriva: in primo luogo, dalla situazione socio-economica presente al momento della sua adozione, data la visione dell'Italia quale Paese essenzialmente di emigrazione[79]; in secondo luogo, dalla concezione della cittadinanza quale "fatto eminentemente politico", concernendo scelte generali con le quali la comunità "identifica se stessa alla luce delle percezioni diffuse e dominanti"[80].

L'articolo 35, così, riconosce la libertà di emigrazione e la tutela del lavoro italiano all'estero, non prevedendo al contrario, quantomeno ad avviso della dottrina prevalente, alcun principio in tema di immigrazione[81]. I riferimenti allo straniero, poi, risultano alquanto limitati, prevedendosi al solo articolo 10 una riserva di legge per la disciplina della condizione giuridica dello straniero in

conformità delle norme e dei trattati internazionali, nonché il diritto di asilo dello straniero “al quale sia impedito nel suo Paese l’effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana”.

Il nostro testo costituzionale, inoltre, sebbene operi riferimenti continui alla cittadinanza, non offre una disciplina unitaria ed organica dell’istituto, né fa emergere suoi sicuri riferimenti ispiratori: sono presenti infatti importanti indicazioni sul contenuto della cittadinanza (ossia sulle posizioni giuridiche che in essa rifluiscono, sui diritti e doveri riconosciuti al cittadino)[82], ma nessuna identificazione dei soggetti titolari 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 ordinario il compito di disciplinare la condizione dello straniero e le vicende della cittadinanza[84]. Un dato[85] che pare significativo di un orientamento della Costituzione italiana poco incline a prendere una posizione chiara e netta in materia[86]: il che impedirebbe, da una parte, una regolamentazione dalla quale scaturisca una preclusione assoluta, o comunque irragionevole, rispetto all’accesso alla cittadinanza, e, dall’altra, un pieno riconoscimento per via legislativa di un diritto generalizzato “alla cittadinanza”[87]. Ricostruzioni, ad ogni modo, che mal si presterebbero, a nostro avviso, a concezioni della cittadinanza di tipo escludente e stampo eccessivamente “etnico-territoriale”, consentendo al contrario l’adozione di politiche più aperte, di carattere socio-culturale (vista anche l’istanza di integrazione politica, economica e sociale che sta alla base del nostro testo costituzionale).

Ciononostante, la disciplina approvata dal legislatore ordinario si è mostrata decisamente limitativa. A differenza di altri Paesi, come Regno Unito e Francia, l’Italia si è caratterizzata per un’esperienza coloniale assai circoscritta e, quantomeno fino agli ultimi decenni del Novecento, per un’immigrazione quasi inesistente: ciò ha fatto sì che l’attenzione fosse essenzialmente concentrata sulla gestione dei flussi, senza porre il dovuto riguardo al cambiamento che stava lentamente avvenendo nella composizione della società. All’interno della legislazione italiana, in tal modo, non emergono alcuni temi che hanno segnato al contrario l’evolversi delle discipline di Francia, Regno Unito e Germania, sempre più legate all’esigenza di integrare da un punto di vista politico e non solo gli immigrati[88]. Con riferimento alla concessione della cittadinanza per filiazione o nascita, in particolare, si prevede il principio dello *ius sanguinis* come unico mezzo di acquisto della cittadinanza[89], mentre l’acquisto automatico della cittadinanza *iure soli* continua a rimanere limitato ai figli di ignoti, di apolidi, o ai figli che non seguono la cittadinanza dei genitori (e dunque a casi del tutto marginali). Si prevede poi la concessione della cittadinanza allo straniero che abbia risieduto regolarmente per almeno dieci anni in Italia (anche se, a causa del complesso procedimento burocratico, spesso si deve attendere qualche anno in più), mentre per quelli nati in Italia è prevista la concessione della cittadinanza solo al conseguimento della maggiore età dopo una residenza regolare ininterrotta e previa richiesta da prodursi entro un anno dal compimento dei diciotto anni.

Si tratta di una disciplina estremamente rigida, che inquadra la cittadinanza come una mera concessione costitutiva di *status* (con un procedimento lungo e complesso, colmo di ostacoli burocratici), che ha poche similitudini a livello comparato[90]; una disciplina che risulta informata a criteri che alcuni autori hanno definito “meramente giuridico-formali”[91] e che ben rappresenta, anche più di quella tedesca, la polarità conservatrice dei modelli europei, influenzando così sul numero effettivo e sulla “tipologia” di cittadinanze concesse. Sono questi fattori che possono essere assunti quali indici di integrazione, frutto di un processo di radicamento dello straniero nella comunità ospitante. È in questo senso che la disciplina sulla cittadinanza può annoverarsi fra gli elementi che caratterizzano i diversi e possibili modelli di integrazione degli stranieri e in particolare degli immigrati: aspetti sui quali la disciplina italiana non si presenta certamente all’avanguardia a livello europeo[92].

Per questo insieme di ragioni, pertanto, può essere opportuno cercare di analizzare le innovazioni introdotte (o introducibili) nel nostro Paese: sebbene ciò non possa certamente porre del tutto rimedio ai molteplici problemi legati al fenomeno migratorio, può essere comunque un modo per provare ad innalzare la tutela e la garanzia dei diritti degli extracomunitari sul territorio nazionale, regionale e locale. La necessità di strutturare in chiave maggiormente inclusiva le norme sulla cittadinanza (previste dalla legge n. 91 del 1992) e di sostenere le *best practices* presenti a livello decentrato, infatti, doterebbe finalmente l’Italia di leggi che potrebbero quasi definirsi strutturali, oltre che costituire “un utile contrafforte alla deriva securitaria ed emergenziale”[93].

3. La situazione italiana: le più recenti proposte di riforma in tema di cittadinanza e le disposizioni presenti nel c.d. decreto-legge “del fare”

La disciplina italiana sulla cittadinanza prevista dalla legge n. 91 del 1992 appare dunque poco adatta a regolare la realtà di una società sempre più “multiculturale”, all’interno della quale il fenomeno migratorio non può che essere valutato come stabile ed irreversibile.

Sebbene risultino svariati i problemi sollevati, le maggiori critiche su tale normativa si sono concentrate negli ultimi anni sui criteri previsti per la concessione della cittadinanza per filiazione o nascita, arrivando 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 si presentano numerosi, nati su iniziativa autonoma di cittadini e associazioni o proposti da parlamentari appartenenti a svariati schieramenti politici. Una dinamica che è sempre stata presente, ma che pare essersi intensificata negli ultimi anni, anche sulla scorta degli indirizzi assunti in materia dall’Unione europea^[94]: risulta in particolare la duplice dimensione (transnazionale e sovranazionale) in cui sembra manifestarsi la cittadinanza europea l’elemento di maggiore apertura, vista la spinta per una revisione in chiave inclusiva delle cittadinanze nazionali che tende ad incentivare^[95].

In tal modo, già alla fine del 2008 la Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati aveva avviato la discussione di una serie di proposte di legge di iniziativa parlamentare in materia di cittadinanza (AC 103 ed abbinate), con le quali si cercava in generale di introdurre: la diminuzione da 10 a 5 anni del periodo di permanenza in Italia per l’acquisto della cittadinanza; l’accertamento della reale integrazione linguistica e sociale dello straniero; la riduzione della discrezionalità del provvedimento di concessione della cittadinanza; l’ampliamento dei casi di attribuzione della cittadinanza ai bambini stranieri nati in Italia o che, comunque, avevano compiuto il percorso di studi in Italia (cc.dd. “seconde generazioni dell’immigrazione”); l’introduzione della revoca della cittadinanza, in caso di condanna definitiva per gravi delitti; il riacquisto della cittadinanza da parte degli italiani residenti all’estero che l’avevano perduta a seguito della naturalizzazione nei Paesi di accoglienza^[96].

Successivamente, però, la Commissione aveva deciso di concentrare i lavori su un tema più specifico, ossia sulle modalità di acquisizione della cittadinanza da parte dei minori stranieri. A tal fine, il 14 giugno 2012 era iniziato l’esame di varie proposte di legge, alcune delle quali già abbinate all’AC 103, riferite esclusivamente a tale questione ed in buona parte dirette ad individuare modalità di acquisto della cittadinanza per nascita sul territorio italiano (*ius soli*) o per frequenza di cicli scolastici o di formazione professionale (*ius culturae*) (AC 2431 e abbinate). In particolare, si trattava di proposte che cercavano di temperare il criterio dello *ius soli* collegandolo ad altri requisiti aggiuntivi, più o meno restrittivi, come ad esempio quello della frequentazione con profitto delle scuole riconosciute dallo Stato italiano, o quello della previa dichiarazione di un genitore da inserire “obbligatoriamente” nell’atto di nascita^[97]. Il 31 luglio 2012, tuttavia, l’esame preliminare delle proposte si era concluso senza che la Commissione fosse giunta alla 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 anch’io”

Tra le molte iniziative di legge presentate in Parlamento merita un’attenzione particolare, a nostro avviso, quella di iniziativa popolare basata sulla campagna “L’Italia sono anch’io”^[98] e presentata nel corso del 2012, visto l’alto numero di firme (oltre duecentomila) che l’hanno sostenuta^[99]. Già altre proposte, come detto, erano state presentate in Parlamento, senza però riuscire ad essere approvate. Nessuna delle proposte volte a modificare la legge n. 91 del 1992, che prevede lo *ius sanguinis* e vincola lo status giuridico dei figli alla cittadinanza dei genitori, aveva ad esempio avuto fortuna: né quella dei deputati Andrea 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 l'avvio di una discussione parlamentare sul tema. Anche i complessi equilibri politici che stanno caratterizzando la XVII legislatura, inoltre, potrebbero aprire scenari nuovi e trovare più convinti sostenitori tra gli attori politici in questa fase così particolare per le nostre istituzioni.

L'idea che sta alla base della proposta è dunque quella di far uscire il tema dell'immigrazione dalla sua esclusiva connessione con l'ordine pubblico, cercando di rendere il concetto di cittadinanza maggiormente inclusivo, così da cercare di avvicinare il nostro Paese agli standard europei^[100]. Si propone perciò di far rivestire al criterio dello *ius soli* un ruolo di rilievo nella disciplina (affiancandolo agli altri già esistenti), facilitando ed incrementando l'acquisizione della cittadinanza, quale strumento essenziale di un'effettiva integrazione degli stranieri extracomunitari nella società, presupposto per la fruizione piena di tutti i diritti. Si cerca, inoltre, di semplificare i requisiti e le procedure per l'ottenimento della cittadinanza, così da limitarne la progressiva "burocratizzazione"^[101].

A tale scopo, si propone all'articolo 1 di attribuire la cittadinanza a coloro che erano nati sul territorio italiano da genitori stranieri, se almeno uno degli stessi era nato in Italia (c.d. "doppio *ius soli*" tipico del sistema francese) o vi era legalmente soggiornante da almeno un anno^[102]. L'articolo 2, poi, attiene specificamente alla posizione dei minori, prevedendo ampie modalità di acquisizione della cittadinanza^[103]: questi, se nati in Italia o entrati entro il decimo anno di età, dopo avervi legalmente soggiornato fino al raggiungimento della maggiore età, potevano diventare cittadini previa richiesta entro due anni da tale data^[104]; viene prevista, inoltre, la possibilità di acquisizione della cittadinanza, su istanza del genitore, per il minore che aveva frequentato un corso di istruzione primaria o secondaria o un percorso di istruzione o formazione professionale (*ius culturae*)^[105].

Per quanto riguarda i maggiorenni, invece, viene previsto un alleggerimento della disciplina sull'acquisizione della cittadinanza^[106]: l'articolo 3, ad esempio, ripristina il termine di sei mesi di residenza dopo il matrimonio per poter fare richiesta di cittadinanza; l'articolo 4 configura il percorso per il suo ottenimento come diritto soggettivo e non interesse legittimo, attribuendo in tal modo la competenza in materia all'autorità giudiziaria ordinaria; l'articolo 6 alleggerisce i motivi preclusivi dell'acquisto della cittadinanza, riferendoli alla condanna riportata in concreto e non all'astratta previsione normativa della pena.

Si tratta con tutta evidenza di proposte che sembrano basarsi sul concetto di cittadinanza come "premessa" di un percorso di integrazione, piuttosto che come suo semplice "esito", ponendosi in contrasto con l'argomento (più volte sollevato) che allargando i casi di acquisizione della cittadinanza si snaturerebbe l'identità italiana.

Come abbiamo già sottolineato in precedenza, infatti, non sembrano rintracciabili in Costituzione, quantomeno espressamente, riferimenti precisi ad una necessaria base naturale o culturale della Repubblica, la quale, ai sensi dell'articolo 1, si fonda in primo luogo sul lavoro e sui principi della democrazia: la cittadinanza, in tal modo, esigerebbe non tanto uniformità e omogeneità, quanto piuttosto uguaglianza e pari dignità^[107]. Considerazioni che varrebbero in particolare per i cc.dd. "nuovi italiani": la crescita esponenziale che si è avuta in questi ultimi anni con riferimento alle cittadinanze acquisite ex articolo 4 (minori stranieri nati e residenti in Italia per il periodo necessario) e 14 (minori stranieri residenti di cui almeno un genitore straniero abbia acquisito la cittadinanza italiana) della legge n. 91 del 1992^[108], difatti, non elimina il problema con riferimento a tale critico "segmento" di stranieri, affrontato invece efficacemente dalla proposta di iniziativa popolare in commento^[109].

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 rivedere in modo realmente inclusivo la disciplina italiana sulla cittadinanza; uno scopo che appare condiviso in via generale da gran parte degli schieramenti politici italiani (specialmente da PD, SEL e Scelta Civica)^[110], se si osserva il gran numero di progetti presentati anche nella XVII legislatura.

In particolare alla Camera dei deputati^[111], infatti, tra giugno e luglio del 2013 è iniziato l'esame in Commissione affari costituzionali di 17 progetti di legge^[112], quasi tutti di iniziativa parlamentare, che vanno a toccare vari aspetti della disciplina vigente. Il dato comune alla maggioranza delle proposte, più specificamente, è l'adozione di misure finalizzate ad estendere i casi di acquisizione della

cittadinanza per nascita (*ius soli*) e ad agevolare l'accesso alla cittadinanza ai minori che hanno compiuto gli studi in Italia (*ius culturae*)^[113].

In generale, con riferimento al primo criterio, le proposte di legge introducono due nuove ipotesi di acquisizione della cittadinanza italiana per nascita da parte di: a) coloro che nascono nel territorio italiano da genitori stranieri dei quali almeno uno o entrambi vi abbia trascorso un determinato periodo di permanenza legale^[114] (sull'esempio tedesco); b) coloro che nascono nel territorio italiano da genitori stranieri dei quali almeno uno sia nato in Italia (il c.d. "doppio *ius soli*", tipico dell'esperienza francese). Le proposte di legge si differenziano tra loro in particolare per la durata del periodo di permanenza legale (da un minimo di un anno a un massimo di cinque anni, senza tuttavia arrivare agli otto richiesti dalla normativa tedesca, alla quale i progetti in parte si ispirano) e per il tipo di permanenza richiesta al genitore (soggiorno regolare, residenza legale o permesso di soggiorno di lungo periodo). Per quanto riguarda la procedura, invece, la maggior parte delle proposte prevede l'acquisto della cittadinanza a seguito di una dichiarazione di volontà in tal senso espressa da un genitore. In caso di mancanza della dichiarazione o di rifiuto della cittadinanza, alcune proposte prevedono che i soggetti interessati acquistino la cittadinanza su loro richiesta, da presentarsi entro due anni dal raggiungimento della maggiore età.

Con riferimento al secondo criterio, va osservato invece come lo *ius culturae* costituisca in generale un'alternativa sia allo *ius sanguinis*, che allo *ius soli*, fornendo l'opportunità di conseguire la cittadinanza a coloro che, pur non essendo nati in Italia, vi abbiano trascorso un periodo decisivo di formazione della loro personalità. Si tratta pertanto di un modo per legare in modo forte frequenza scolastica e acquisto della cittadinanza, visto il ruolo essenziale che può essere esercitato dalla scuola per l'integrazione dei minori nella società. In particolare, le proposte di legge si differenziano: a) rispetto a ciò che viene concretamente richiesto al minore per l'acquisizione della cittadinanza (semplice frequenza – come negli AC 250 Vendola, AC 273 Bressa, AC 274 Bressa, AC 369 Zampa, AC 463 Bersani, AC 707 Gozi; frequenza regolare per almeno 8 anni – AC 349 Pes; completamento di un corso di studi – AC 200 Di Lello; completamento con esito positivo – AC 525 Marazziti); b) in relazione al tipo di corso di studi cui si fa riferimento (corso di istruzione primaria o secondaria di primo grado o secondaria superiore presso istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione, ovvero un percorso di istruzione e formazione professionale idoneo al conseguimento di una qualifica professionale). Per il conferimento della cittadinanza, in questi casi, sarebbe necessaria la presentazione di un'istanza da parte dei genitori ovvero del soggetto che esercita la potestà genitoriale; in mancanza di istanza dei genitori, però, l'interessato potrebbe presentare comunque richiesta di cittadinanza entro due anni dal conseguimento della maggiore età.

Alcuni progetti di legge, poi, prevedono anche l'accesso "di diritto" alla cittadinanza ai minori stranieri nati o entrati in Italia nei primi anni di vita e che vi hanno soggiornato o risieduto legalmente fino alla maggiore età (*ius domicilii*).

Nel complesso, si tratta di iniziative che concentrano l'attenzione sulla necessità di ampliare il novero dei casi di concessione della cittadinanza^[115], eccessivamente incentrata sul criterio dello *ius sanguinis*, senza tuttavia proporre uno *ius soli* "non temperato" che rischierebbe di portare ad un'ulteriore concorrenza al ribasso in tema di diritti (incentivando ad esempio il c.d. *birth tourism*, ossia i viaggi della speranza di donne 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 cittadinanza, il Governo Letta è di recente intervenuto per semplificare il procedimento amministrativo per l'acquisto della cittadinanza c.d. "per elezione"^[117], approvando l'articolo 33 del decreto-legge c.d. "del fare" (d. l. n. 69 del 21 giugno 2013, rubricato "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia", 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 legalmente residente nel territorio dello Stato chi vi risiede avendo soddisfatto le condizioni e gli adempimenti previsti dalle norme in materia di ingresso e di soggiorno degli stranieri e da quelle in materia di iscrizione anagrafica. In questo modo, però, la residenza legale prevista dalla legge viene di fatto equiparata alla residenza anagrafica: un'impostazione che non è condivisa in dottrina^[118] e dalla giurisprudenza di merito più recente^[119], né pienamente corrispondente alla prassi

amministrativa, dato che si è sempre cercato di fare in modo che le omissioni o i ritardi relativi agli adempimenti (come l'iscrizione anagrafica) spettanti ai genitori e non imputabili al minore non arrivassero ad arrecare a questi un danno ingiusto.

La disposizione in esame, pertanto, interviene sulle questioni di agevolazione e semplificazione del procedimento di acquisto della cittadinanza nella fase di dimostrazione della residenza ininterrotta. In tal modo, si stabilisce che non siano imputabili all'interessato eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori (come ad esempio iscrizioni anagrafiche tardive o mai effettuate) o agli uffici della pubblica amministrazione, potendo così dimostrare il possesso dei requisiti richiesti con ogni altra idonea documentazione (come, ad esempio, attraverso pagelle scolastiche o certificazioni di vaccinazioni sanitarie, attestanti la presenza del soggetto in Italia sin dalla nascita e l'inserimento dello stesso nel tessuto socio-culturale)[120]. Gli ufficiali di stato civile, poi, sono tenuti a comunicare all'interessato, nei 6 mesi precedenti il compimento del diciottesimo anno di età, la possibilità di esercitare tale diritto entro il compimento del diciannovesimo anno, stabilendo che, in mancanza della comunicazione, il diritto può essere esercitato anche oltre tale data.

Queste norme, anche se forse eccessivamente scarse, sono da considerare in modo positivo; del resto era difficile aspettarsi maggiori aperture da un provvedimento che si occupava essenzialmente del rilancio dell'economia. Va sottolineato, ad ogni modo, come restino ancora troppi gli aspetti controversi del procedimento di concessione della cittadinanza sui quali sarebbe stato possibile (e forse doveroso) 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 cittadinanza, sul piano locale e regionale sono state insperatamente numerose le innovazioni inserite nel contesto 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 attraverso diverse iniziative, le più importanti delle quali risultano la pratica della lettera "18 in comune" e 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 aver seguito l'esempio del Comune di Reggio Emilia, il quale ha spedito ai ragazzi stranieri appena diventati maggiorenni una lettera per ricordare loro che hanno soltanto un anno di tempo per richiedere la cittadinanza direttamente in municipio e non incorrere nella dimostrazione di risiedere ininterrottamente da dieci anni, e regolarmente, in Italia[123]. Un atto che può sembrare di secondaria importanza, ma che consente nei fatti ai tanti giovani stranieri che si apprestano a diventare maggiorenni di non subire in concreto le conseguenze negative di una disciplina che si presenta tanto rigida e dettagliata, quanto priva di ragionevolezza e proporzionalità.

L'importanza di simili pratiche, inoltre, non può che essere confermata dall'innovazione introdotta con il decreto-legge c.d. "del fare": la necessità per gli ufficiali di stato civile di comunicare allo straniero neo-diciottenne la possibilità di far valere i propri diritti, infatti, è sicuramente da ricondurre anche all'influenza esercitata da esperienze come quella della lettera "18 in comune", che hanno costituito utili sperimentazioni riportate poi a livello nazionale.

Quanto alla seconda iniziativa, invece, è opportuno ricordare come già nel 2010 l'UNICEF Italia avesse lanciato la campagna a livello nazionale "Io come tu. Mai nemici per la pelle", invitando i Comuni italiani ad approvare provvedimenti di concessione della "cittadinanza onoraria" in attesa di una indispensabile legge nazionale sul punto: e ciò al fine di ribadire il diritto alla non discriminazione dei bambini e degli adolescenti di origine straniera che vivono, studiano e crescono in Italia[124]. Elementi che risultano critici in particolare per i cc.dd. "nuovi italiani": tali soggetti, infatti, pur avendo sviluppato un senso di appartenenza nei confronti del Paese in cui sono nati e/o cresciuti, non vedono disciplinata la propria condizione in modo tale che detto sentimento di appartenenza sia riconosciuto e tradotto in diritti giuridicamente esigibili[125].

Sebbene i Comuni e le Province che nel corso del tempo hanno deciso di istituzionalizzare procedure in tal senso costituiscano ancora una netta minoranza[126], l'adesione di molte (e importanti) realtà 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 anni sono stati consegnati un “attestato” che dichiara la loro cittadinanza italiana, una bandiera, una copia della Costituzione e anche una maglietta della Nazionale di calcio. Seppure tale “attestato” non sia un documento ufficiale, rappresenta comunque la firma di un impegno quantomeno politico in tal senso; un impegno che raffigura non solo una battaglia di civiltà, “ma anche un segnale contro la crisi, dalla quale si può uscire con i valori di giustizia e solidarietà, anziché con l’egoismo e la solitudine dei numeri”^[128]. Non può non osservarsi come simili iniziative esprimano grande valore simbolico e forza attrattiva, essendo così state rapidamente seguite da altre realtà territoriali. Si pensi all’iniziativa del Comune di Foggia (dove il Sindaco Gianni Mongelli ha conferito la cittadinanza onoraria a tutti i bambini stranieri nati o residenti nel comune) o a quella del Comune di Pontedera (che ha consegnato ai 603 bambini extracomunitari, nati e residenti nel Comune, l’attestato di cittadino italiano), entrambe del novembre 2012; si pensi, ancora, al Comune di Torino, il cui Consiglio comunale ha approvato nel dicembre dello stesso anno una delibera che istituisce la “cittadinanza civica” per i bambini stranieri nati nel territorio torinese^[129]. Un elenco che si allunga di settimana in settimana, comprendendo i comuni di Napoli^[130], Milano^[131], Bologna, Pordenone, Crotone, Catanzaro, Perugia, Savona, Arezzo, Cremona, Ferrara, Salerno, La Spezia, L’Aquila, Novara, Lamezia Terme, così come le province di Grosseto, Ravenna, Piacenza, Livorno.

Progetti ed esperienze che possono essere implementate anche attraverso il riferimento a buone pratiche già presenti in altri Paesi europei: si pensi, ad esempio, alla campagna “*Ich bin Hamburger*”, presente ad Amburgo dalla fine del 2010, con la quale si tenta di accompagnare gli stranieri nel processo di naturalizzazione e di creare una migliore informazione in tema di cittadinanza (così da facilitarne l’acquisto)^[132].

Le iniziative descritte, allora, sebbene non assumano una valenza giuridica immediata, possono comunque assumere un ruolo di non secondaria importanza per favorire la realizzazione di un approccio più inclusivo in tema di cittadinanza.

In primo luogo, si incentiva la formazione di un terreno adeguato per una modifica della normativa nazionale che superi un “*familistic model*” ormai da più parti giudicato in crisi^[133]: come affermato di recente dal Ministro dell’Integrazione Cécile Kyenge, “buone pratiche da sostenere e appoggiare con forza nel Paese per far capire che siamo tutti cittadini, così da costruire un’Italia migliore, che sia un Paese accogliente”.

In secondo luogo, si rinforzano e incoraggiano quelle dinamiche, presenti anche a livello giurisprudenziale, tese a riconfigurare il concetto di cittadino in chiave maggiormente “inclusiva”.

Con particolare riferimento ai diritti sociali, infatti, si è di frequente ricorsi (tanto a livello statale, quanto a livello regionale e locale) a provvedimenti volti a limitare l’accesso alle prestazioni sulla base del criterio della cittadinanza, incorrendo tuttavia nell’intervento arginante della Corte costituzionale, la quale, nella gran parte dei casi, ne ha rilevato la natura “discriminatoria” per violazione del principio di ragionevolezza (sancendone di conseguenza l’incostituzionalità)^[134]. Si pensi, solo per fare alcuni esempi, al caso dei “bonus bebè” riservati ai cittadini italiani (come avvenuto a Brescia), a quello del trasporto gratuito per invalidi in Lombardia, a quello dell’accesso ai servizi sociali in Friuli-Venezia Giulia (riservato ai cittadini comunitari residenti da almeno tre anni sul territorio regionale).

In altri casi, sebbene si sia riconosciuta la natura discriminatoria del requisito di cittadinanza previsto, è stata la stessa giurisprudenza di merito ad intervenire direttamente in materia, facendo ricorso a interpretazioni “costituzionalmente orientate” dello stesso. Si pensi, ad esempio, a quanto avvenuto in relazione al bando nazionale per l’accesso al servizio civile, riservato ai soli cittadini italiani. Il carattere discriminatorio del requisito della cittadinanza, infatti, è stato in questo caso sancito dall’ordinanza del 12 gennaio 2012 della sezione lavoro del Tribunale di Milano (n.r.g. 15243/2011), nella quale si è affermato che anche ai cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, e come tali appartenenti “in maniera stabile e regolare alla comunità”, può essere esteso “il dovere di difesa della Patria quale dovere di solidarietà politica, economica e sociale” previsto dalla Costituzione^[135]. Ciononostante, il requisito è stato nuovamente riproposto anche nell’edizione 2013 del bando. Il Tribunale di Milano (sezione lavoro), allora, è stato nuovamente costretto ad intervenire (con l’ordinanza n.r.g. 14219/2013 del 19 novembre 2013), per ribadire come il servizio civile sia un’attività da svolgersi su base esclusivamente volontaria, finalizzata a scopi ulteriori rispetto alla difesa della Patria (venuti meno i presupposti della sua equiparazione come prestazione sostitutiva svolta dagli obiettori di coscienza da quando non risulta più obbligatorio il servizio militare). Per questo le persone che possono partecipare al bando perseguendo principi di solidarietà e cooperazione a livello nazionale e internazionale non possono essere limitate ai soli cittadini italiani: la solidarietà

sociale prevista dall'articolo 2 della Costituzione, infatti, deve essere aperta pure a coloro che appartengono alla comunità in modo stabile e che desiderano concorrere al progresso materiale della società e all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale^[136]. In tal modo il giudice ha imposto la riapertura dei termini del bando, consentendo agli stranieri interessati di poter presentare domanda. Un risultato raggiunto grazie soprattutto ad una lettura "inclusiva" del concetto di cittadino, dato che "l'art. 3 D.lgs. n. 77/2002 va costituzionalmente interpretato, ex art. 2 Cost., nel senso che il termine 'cittadino' va inteso riferito al soggetto che appartiene stabilmente e regolarmente alla comunità italiana" (come può leggersi nella motivazione dell'ordinanza in oggetto).

Si tratta di letture che, chiaramente, restano ancorate ai casi specifici cui si riferiscono, ma che, allo stesso tempo, rendono evidenti le aperture a nozioni ed orientamenti più inclusivi^[137], sostenuti anche dalle "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 e Stati Uniti, hanno fatto delle politiche sulla cittadinanza e sulla naturalizzazione i punti centrali della propria strategia in tema di integrazione degli stranieri. Anche in Europa, decenni dopo l'arrivo dei cc.dd. "*guest workers*" ("lavoratori ospiti"), molti governi hanno espressamente riconosciuto i propri stati come Paesi di immigrazione, approvando importanti riforme volte a: creare più chiari percorsi per la naturalizzazione; introdurre più ampie forme di acquisizione della cittadinanza *iure soli*; ampliare i casi di doppia cittadinanza.

Il processo di integrazione comunitaria e di valorizzazione delle autonomie territoriali^[138], da una parte, e l'importanza costante ormai assunta dai flussi migratori^[139], dall'altra, impongono anche al nostro Paese di riconsiderare questi aspetti in una prospettiva maggiormente inclusiva. A tale riguardo, i casi che abbiamo analizzato nel presente lavoro sembrano mettere in evidenza una duplice spinta alla riformulazione da parte dei decisori pubblici della disciplina inerente ai diritti dei migranti seguendo una prospettiva di integrazione, anziché essenzialmente securitaria^[140].

In primo luogo, il vasto movimento di opinione che ha sorretto la presentazione del progetto di legge di iniziativa popolare collegato alla campagna "L'Italia sono anch'io", così come le numerose proposte presentate in materia di cittadinanza in Parlamento, mostrano una rinnovata attenzione alle questioni dell'integrazione presenti a livello nazionale^[141]. Sebbene le condizioni di lavoro del Governo di coalizione non siano certamente facili, appaiono poco lungimiranti i veti alla discussione posti da alcune forze politiche (essenzialmente di centro-destra), le quali rischiano di restare indietro rispetto alla stessa società che si prefiggono di rappresentare^[142]. Le battaglie per i diritti, infatti, non dovrebbero avere colore politico, dovrebbero rappresentare battaglie universali: il grande sostegno di cui sembrano godere nell'opinione pubblica le proposte di riforma in chiave inclusiva della disciplina sulla cittadinanza, perciò, lascia sperare in una sorte migliore rispetto a quella subita da progetti analoghi proposti in periodi diversi.

In secondo luogo, per la forza propulsiva che sembrano aver assunto le iniziative intraprese da alcuni territori in tema di cittadinanza, le quali sono state considerate da sempre più realtà come vere e proprie *best practices*, esempi virtuosi da imitare e seguire per innalzare il livello di integrazione presente nel nostro ordinamento^[143].

In conclusione, sembra ravvisabile un insieme di dinamiche che possono condurre, in un futuro non troppo remoto, il nostro ordinamento ad aggiornare un concetto di cittadinanza ormai anacronistico. La cittadinanza, in tal modo, potrebbe finalmente essere considerata più che uno *status* politico e giuridico, rappresentando in sostanza "la partecipazione attiva alla società da parte di tutti gli individui che vi risiedono e che hanno diritti e responsabilità e la capacità di influenzare ed adottare le politiche"^[144].

In particolare, maggiori aperture ai principi dello *ius soli* (nella forma del c.d. "doppio *ius soli*" o dello *ius soli* temperato da requisiti di residenza) e dello *ius culturae* potrebbero incidere sul modo stesso in cui l'immigrazione viene percepita nella società italiana: laddove previsti senza eccessive

restrizioni, infatti, tali criteri portano a considerare i figli di stranieri come cittadini sin dalla nascita o dai primi anni di vita e istruzione, identificando gli stessi come membri originari della comunità al pari dei cittadini italiani^[145]; al contrario, nei Paesi dove detti criteri non sono previsti o sono sottoposti a limiti stringenti, lo *status* di straniero si trasmette di generazione in generazione, favorendo la percezione che gli immigrati siano del tutto estranei alla comunità di riferimento.

Le dinamiche descritte, allora, costituiscono un percorso che, nei fatti, mira a tutelare le esigenze dello straniero lungo il suo percorso di integrazione nella società, in modo da alleviare quella sensazione di “*double absence*” della quale abbiamo parlato in apertura, portando ad affermare che cittadini non tanto (o non solo) si è, ma si diventa^[146]. Elementi e sfide che difficilmente non potranno non essere inserite tra i punti che le assemblee regionali da una parte, e il Parlamento più “giovane”^[147] (anche se forse più complesso) della storia della Repubblica dall’altra, dovranno affrontare nel prossimo futuro^[148].

[1] La lirica (del 1916, pubblicata inizialmente nella prima raccolta di poesie di Ungaretti, “Il porto sepolto”, dello stesso anno, e successivamente ne “L’Allegria”, del 1931) è dedicata ad un amico del poeta, Moammed Sceab, il quale, dopo essersi trasferito dall’Egitto a Parigi, non era riuscito a vivere questa situazione in modo adeguato, non sentendosi più egiziano, ma neanche francese; una disagio che lo porterà ad una soluzione tragica, ossia al suicidio. Vedi G. Ungaretti, *Vita d’un Uomo – Tutte le poesie*, Segrate, 1969.

[2] Cfr. A. Sayab, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell’emigrato alle sofferenze dell’immigrato*, Milano, 2002 (tit. or.: *La double absence. Des illusions de l’émigré aux souffrances de l’immigré*, Paris, 1999).

[3] L’espressione “diritto ad avere diritti” è di Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, Schocken Books, 1951, trad. it. *Le origini del totalitarismo*, Milano, 1999, p. 404. In Italia l’ha di recente ripresa tra gli altri, riferendola a una nuova idea “deterritorializzata” di cittadinanza, che accompagnerebbe la persona in ogni luogo del mondo, S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2013.

[4] Vedi L. Manconi e V. Brinis, *Accogliamoli tutti. Una ragionevole proposta per salvare l’Italia, gli italiani e gli immigrati*, Milano, 2013.

[5] Risulta opportuno sottolineare, ad ogni modo, come cittadinanza e inclusione sociale, per quanto strettamente connessi, restino concetti differenti: è infatti certamente possibile, se si osserva il quadro offerto dalla prospettiva comparata, che in alcuni contesti le “zone critiche” in tema di inclusione sociale risultino composte in buona parte da cittadini di origine straniera, i quali, pur avendo acquisito la cittadinanza del Paese di accoglienza, non possono dirsi per ciò stesso integrati nel suo tessuto economico, politico e sociale. Ciò, a nostro avviso, non rende la connessione tra cittadinanza e integrazione meno rilevante, visto che la natura sempre più “multiculturale” delle società odierne ha favorito la progressiva intersezione di tali concetti, con risvolti differenti a seconda del contesto di riferimento.

[6] Vedi F. Rimoli, *Introduzione. Elogio dell’in-differenza*, in F. Bilancia, F.M. Di Sciullo, F. Rimoli (a cura di), *Paura dell’Altro. Identità occidentale e cittadinanza*, Roma, 2008, p. 2 ss..

[7] Vedi E. Olivito, *Minoranze culturali e identità multiple. I diritti dei soggetti vulnerabili*, Roma, 2006, p. 11 ss.. Si tratta di approcci che possono fondarsi anche su un’altra differenza di fondo, che contrappone “un humus ideale che identifica [...] diritti ritenuti coesenziali alla persona singola come tale con altri approcci sistematico-ricostruttivi della tematica, che fanno piuttosto dipendere i diritti dell’appartenenza a gruppi”. Cfr. S. Prisco, *I modelli istituzionali di integrazione musulmana in Europa e il caso dell’Islam italiano*, in A. Cilardo (a cura di), *La tutela dei minori di cultura islamica nell’area mediterranea. Aspetti sociali, giuridici e medici*, Napoli, 2011, p. 75.

[8] Vedi S. Staiano, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2008, p. 1 ss..

[9] Stato e cittadino, infatti, sembrano inizialmente intersecarsi come nozioni complementari: non può esistere Stato legittimo senza l’elemento civico quale base giustificativa, né cittadinanza al di fuori

di una consacrazione statale volta a riconoscerne significati e contenuti. Vedi M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997, p. 14 ss.. Con il sorgere degli Stati nazionali, però, prende avvio quel percorso storico-politico che identificherà l'appartenenza alla collettività dei cittadini con l'appartenenza alla "nazione", così come concepita nei differenti contesti. Cfr. E.W. Böckenförde, *Stato, Costituzione, democrazia. Studi di teoria della Costituzione e di diritto costituzionale*, ed. it., Milano, 2006, p. 437 ss..

[10] Per un'attenta e puntuale ricostruzione del concetto di cittadinanza alla luce della sua evoluzione storica, si veda E. Grosso, *Le vie della cittadinanza: eterogeneità dei principi, pluralità delle forme*, Padova, 1997.

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

[12] Cfr. T. Guarnier, *Cittadinanza e unità. Della diluizione di un dispositivo performativo*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2012.

[13] Si tratta di conflitti che sono stati risolti in modo prevalentemente casistico, grazie all'intervento decisivo della giurisprudenza. Vedi I. Ruggiu, *Il giudice antropologo. Costituzione e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali*, Milano, 2012, p. 25 ss..

[14] Sulla differenza tra tali concetti vedi A. Schillaci, *La riforma della legge n. 92/1991: i progetti in discussione*, in *Rivista telematica giuridica dell'AIC*, n. 00, 2010, p. 2 ss..

[15] Cfr. M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, cit., p. 13 ss.

[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 come nel 2012 le richieste di asilo nel nostro Paese siano state 17.352, ovvero la metà rispetto al 2011; in Italia, inoltre, a dicembre i rifugiati risultavano 64.779: una cifra sicuramente significativa, ma ben distante dalle immagini catastrofiche proposte negli anni scorsi (visto che ci troviamo al sesto posto fra gli Stati europei, ben lontani dalla Germania, che ha accolto 589.737 rifugiati, e dalla Francia, che ne ospita 217.865). Vedi UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2012*, Ginevra, 2013.

[18] Uno studio pubblicato di recente, ad esempio, ha rilevato come il rapporto tra la spesa pubblica per l'immigrazione e i contributi previdenziali e le tasse pagate dagli immigrati mostri una realtà diversa da quella spesso tratteggiata da una parte delle forze politiche, ossia quella di un'integrazione che "costa" troppo: anche nell'ipotesi meno favorevole di calcolo (quella della spesa pro-capite), infatti, nel 2011 gli introiti dello Stato riconducibili agli immigrati sono stati pari a 13,3 miliardi di euro, mentre le uscite sostenute per loro sono state di 11,9 miliardi, con una differenza in positivo per il sistema Paese di 1,4 miliardi. Cfr. IDOS e UNAR, *Immigrazione – Dossier Statistico 2013 – Dalle discriminazioni ai diritti*, Roma, novembre 2013.

[19] Si tratta di una situazione messa in evidenza da svariati studi, anche recenti, come ad esempio quello condotto dalla Fondazione Migrantes, il quale sottolinea come siano sempre di più gli italiani che decidono di emigrare: il fenomeno, in un anno, è cresciuto del 3%, con l'Europa che resta la meta preferita, anche se cresce la comunità italiana in Asia. Vedi Fondazione Migrantes, *Rapporto Italiani nel Mondo 2013*, Todi, 2013.

[20] Recenti analisi hanno ad esempio messo in risalto come l'approccio all'immigrazione resti nel nostro Paese nel 90% dei casi legato alla cronaca, alla violenza, ai furti, di modo che anche il ritardo nel linguaggio "diventa il simbolo dell'arretratezza culturale italiana nell'affrontare la nuova società profondamente mutata dal fenomeno migratorio". Cfr. Redattore Sociale (a cura di), *Parlare civile. Comunicare senza discriminare*, Milano-Torino, 2013, p. 62.

[21] Sul tema del "multiculturalismo" si vedano in generale, tra gli altri: G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Torino, 1992; C. Taylor, *Multiculturalismo. La politica del riconoscimento*, Milano, 1993; F. Crespi e R. Segatori (a cura di), *Multiculturalismo e democrazia*, Roma, 1996; G. Sartori, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei. Saggio sulla società multi-etnica*, Milano, 2000; G. Galli (a cura

di), *Multiculturalismo. Ideologie e sfide*, Bologna, 2006; P. Savidan, *Il multiculturalismo*, Bologna, 2010; D. Amirante e V. Pepe (a cura di), *Stato democratico e società multiculturali: dalla tutela delle minoranze al riconoscimento 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 interetniche che, in alcuni casi, è arrivata a definire l’identità nazionale di un Paese (come è avvenuto per il Canada, il quale rappresenta il primo Paese che nel 1971 ha adottato ufficialmente il “multiculturalismo”) o è stata comunque “costituzionalizzata” (come avvenuto in Brasile, Messico, Argentina, Ecuador, Portogallo). Si veda S. Bartolomé, *Multiculturalismo constitucional, con perdón, de veras y en frío*, in *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, vol. 47, n. 1, 2002, p. 35 ss..

[23] Vedi G. Gozzi, *Diritti e civiltà. Storia e filosofia del diritto internazionale*, Bologna, 2010, p. 342 ss.; E. Grosso, *Multiculturalismo e diritti fondamentali nella Costituzione italiana*, Relazione presentata al XX Colloquio biennale dell’Associazione Italiana di Diritto Comparato, *Nuovi temi e tecniche della comparazione giuridica*, Urbino, 18-20 giugno 2009.

[24] Le due normative fondamentali susseguitesesi negli ultimi cento anni (quella del 1912 e quella del 1992), infatti, sembrano muoversi in sostanziale continuità, basandosi essenzialmente sul criterio dello *ius sanguinis*, anziché valorizzare “fattori che evidenziano l’integrazione nella società del Paese in cui si risiede”. Vedi D. Bolognino, *Le nuove frontiere della cittadinanza sociale*, in D. Bolognino e G.C. De Martin (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 all’incontro dedicato ai “Nuovi Cittadini italiani”, tenutosi al Palazzo del Quirinale il 15 novembre 2011 e reperibile all’indirizzo <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2302>) che “sulla necessità di riflettere su una possibile riforma delle modalità e dei tempi per il riconoscimento della cittadinanza italiana ai minori si è registrata una sensibilità politica significativa e diffusa già nella discussione del gennaio 2010 alla Camera dei Deputati. Si osserva, inoltre, una ampia disponibilità nell’opinione pubblica italiana a riconoscere come cittadini i bambini nati in Italia da genitori stranieri”. E ciò nella convinzione che “i bambini e i ragazzi venuti con l’immigrazione facciano parte integrante dell’Italia di oggi e 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 foreign citizenship proposal*, in *ANSA*, 29 aprile 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 provano le vittime di questo efferato reato” scritto nella bacheca di Facebook della consigliera di quartiere a Padova della Lega Nord, Dolores Valandro; alle dichiarazioni dell’eurodeputato leghista, Mario Borghezio, che ha accusato il ministro di non essere italiana, ma del Congo, avendo così dato vita ad un “Governo del *bonga*”; alle dichiarazioni del vice-presidente del Senato Roberto Calderoli che, a suo dire ironicamente, ha paragonato Cécile Kyenge Kashetu ad un orango (dichiarazioni poi riprese e rafforzate da Agostino Predali, assessore della Lega Nord ai servizi sociali di un comune del bresciano, il quale ha fatto addirittura riferimento agli studi di frenologia di Cesare Lombroso); al lancio di banane da parte di alcuni ignoti posti in platea alla festa del PD di Cervia del 27 luglio 2013. Dichiarazioni e atti che il Ministro dell’Integrazione ha sempre affrontato con saggezza e ironia, cercando di riportare il dibattito sui temi da affrontare e sugli scopi da raggiungere. Vedi J.A. Lessouba, *Italia – Cécile Kyenge: saggezza e ironia per raggiungere gli scopi e affrontare le sfide*, in *Federalismi.it – News dal mondo*, 31 luglio 2013.

[30] Per una ricostruzione in chiave comparata delle discipline sull’acquisto della cittadinanza si veda, tra gli altri: E. Grosso, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova, 1997; Camera dei Deputati, *L’acquisizione della cittadinanza*, Dossier di documentazione, XVI Legislatura, Servizio biblioteca, Materiali di legislazione comparata, n. 9, 23 gennaio 2009;

Camera dei Deputati, *L'acquisizione della cittadinanza in Francia, Germania, Olanda, Regno Unito e Spagna. Aggiornamento*, Dossier di documentazione, XVI Legislatura, Servizio biblioteca, Materiali di legislazione comparata, n. 15, 11 gennaio 2010; C. Joppke, *Comparative Citizenship: a Restrictive Turn in Europe?*, in *Law and Ethics of Human Rights*, vol. 2, issue 1, 2008, p. 128 ss.; M.P. Vink e R. Bauböck, *Citizenship configurations: analysing the multiple purposes of citizenship regimes in Europe*, in *Comparative European Politics*, n. 11, 2013, p. 621 ss..

[31] Si tratta di una differenza di approccio che può risultare utile anche per capire se il legame tra cittadinanza e diritti, tradizionalmente stretto, si stia allentando e in quale modo e misura.

[32] Vedi P. Costa, *Il discorso della cittadinanza in Europa: ipotesi di lettura*, in C. Sorba (a cura di), *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, Atti del Convegno annuale SSISCO, Padova, 2-3 dicembre 1999, Ministero per i Beni e le Attività Culturali – Direzione Generale per gli Archivi, Roma, 2002, p. 12 ss..

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

[34] Vedi ISMU, *Vecchio Continente...nuovi cittadini. Normative, dati e analisi in tema di cittadinanza – Rapporto di sintesi*, 2010, p. 2 ss..

[35] Si segue in ciò la classificazione di D. Porena, *C'è spazio anche in Italia per una concezione "culturalista" della cittadinanza? Brevi profili comparatistici e spunti di riflessione in vista di una revisione della legislazione 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, che appaiono, oltre le più problematiche, quelle sulle quali si stanno concentrando i maggiori 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*, EUDO Citizenship Observatory, Fiesole, novembre 2010.

[38] Un impianto della materia sullo *ius soli* "puro" non esiste praticamente in nessun Paese europeo, mentre è presente in altri sistemi, come ad esempio in quello nord-americano. Vedi A. Stuppini, *Cittadini si diventa*, su *www.lavoce.info*, 12 marzo 2013. In particolare, mentre l'Irlanda con un referendum del 2004 ha abbandonato il riferimento allo *ius soli* incondizionato (principalmente a causa del crescente manifestarsi di un "turismo" della cittadinanza), il Portogallo (nel 2006) e la Grecia (nel 2010, anche se la riforma voluta dal PASOK è stata dichiarata incostituzionale dal Consiglio di Stato greco nel febbraio del 2013) hanno ampliato gli elementi di *ius soli* introducendo una combinazione di c.d. "doppio *ius soli*" e di *ius soli* per i residenti. Vedi G. Bertocchi e C. Strozzi, *The Citizenship Laws Dataset*, maggio 2009, presente in *Id.*, *Immigrazione, inclusione e cittadinanza*, su *www.lavoce.info*, 3 agosto 2009.

[39] È opportuno infatti rilevare come nella maggior parte dei Paesi europei prevalga ancora piuttosto nettamente il criterio dello *ius sanguinis*, che resta il canale principale di acquisto della cittadinanza. Vedi R. Bauböck, I. Honohan, T. Huddleston, D. Hutcheson, J. Shaw, M.P. Vink (a cura di), *Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration – European Summary and Standards*, EUDO, agosto 2013, p. 7 ss.. A conferma di tali considerazioni può essere opportuno mettere in evidenza il caso della Lettonia, la quale, nel maggio del 2013, è intervenuta per modificare la propria legge sulla cittadinanza del 1994: il Parlamento lettone (*Saïema*), infatti, ha sì ampliato lo spazio di azione dello *ius soli*, ma in modo decisamente cauto (introducendo il conseguimento automatico della cittadinanza a favore dei minori nati in Lettonia dopo il 21 agosto 1991 da apolidi o "non-cittadini" residenti permanenti nel Paese), dato che il tradizionale atteggiamento politico di stampo nazionalistico è stato mantenuto dalla tuttora massima valorizzazione del principio dello *ius sanguinis*. Sui contenuti di questa "strategia etnica", si veda: J. Dobson, *Ethnic Discrimination in Latvia*, in C.C. O'Reilly (a cura di), *Language, Ethnicity and the State*, vol. 2, *Minority Languages in Eastern Europe post-1989*, Basingstoke-New York, 2001, pp. 177-181. Sulla riforma del maggio 2013 (e sul dibattito che l'ha preceduta), si veda: K. Krūma, *Checks and balances in Latvian nationality policies: National agendas and international frameworks*, in R. Bauböck, B. Perchinig, W. Sievers (a cura di), *Citizenship Policies in the New Europe*, Amsterdam, 2009, pp. 80-82; L. Panzeri, *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, vedi R. Brubaker, *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, Bologna, 1997. Per una ricostruzione più recente, si veda E. Grosso, *Si fa presto a dire "ius soli". Considerazioni sparse sull'acquisto della cittadinanza nel diritto comparato*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2, 2013, p. 15 ss..

[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 and Europe*, in D. Cesarani e M. Fulbrook (a cura di), *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, 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 *Travaux du centre d'études et de prévision du Ministère de l'Intérieur, Nationalité et citoyenneté, nouvelle 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 sulla nazionalità sono state riportate all'interno del Codice civile, da dove erano state espunte nel 1927 ed inserite in un apposito *Code de la Nationalité*) e n. 98-170 del 16 marzo 1998.

[45] Come osserva Grosso "...la Costituzione ha dimostrato, legando il concetto di *peuple* a quello di *nation*, di esigere che il popolo sovrano sia inteso come l'insieme dei *nationaux*. Da qui la coincidenza tra *nationaux* e *citoyens*, e l'esclusione, per chi non sia in possesso della *nationalité française*, della possibilità di "*participer a l'autorité souveraine*". Cfr. E. Grosso, *Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle costituzioni europee*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, II, 2000, pp. 526-527.

[46] Si tratta di un modello che si rispecchia in particolare nella disciplina sulla naturalizzazione, che pone precipua attenzione per la conoscenza della lingua, dei costumi, delle tradizioni e dei fondamentali principi giuridico-politici dell'ordinamento. Vedi A. Hajjat, *Les frontières de l' "identité nationale": l'injonction à l'assimilation en France métropolitaine et colonial*, Paris, 2012.

[47] In particolare: la legge n. 2003-1119 del 26 novembre 2003 ha introdotto la conoscenza dei diritti e dei doveri derivanti dalla cittadinanza francese come nuovo criterio per la valutazione della "assimilazione" alla comunità francese; la legge n. 2006-911 del 24 luglio 2006 ha inasprito le misure volte alla lotta all'immigrazione illegale, aumentando anche i termini necessari per conseguire la cittadinanza a seguito di matrimonio; la legge n. 2011-672 del 16 giugno 2011 ha irrigidito i requisiti richiesti per la naturalizzazione, concentrando l'attenzione sulla necessaria assimilazione linguistica e culturale degli stranieri, da provare anche attraverso la firma della *Charte des droits et devoirs du citoyen français*. Vedi Camera dei Deputati, *L'acquisizione della cittadinanza in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna. Aggiornamento*, Dossier di documentazione, XVII Legislatura, Servizio biblioteca, Materiali di legislazione comparata, n. 4, 30 luglio 2013.

[48] Cfr. C. Bertossi e A. Hajjat (a cura di), *EUDO Citizenship Observatory – Country Report: France*, EUDO Citizenship Observatory, Fiesole, gennaio 2013, pp. 6, 17, 18 e 35.

[49] Le leggi sulla cittadinanza, infatti, sono sempre andate di pari passo con le preoccupazioni demografiche e identitarie della società francese: le diverse riforme che si sono susseguite nel corso del ventesimo secolo avevano così lo scopo più o meno evidente di operare una distinzione tra gli stranieri "utili" alla società francese, che venivano quindi assimilati, e gli stranieri giudicati "indesiderabili", per i quali l'accesso alla cittadinanza era disseminato di ostacoli. Un legame tra legislazione sulla cittadinanza e sull'immigrazione che è diventato più evidente negli ultimi anni, a causa della concomitanza delle riforme sulla normativa che regola l'ingresso e il soggiorno degli stranieri sul territorio francese e quella sulla concessione della cittadinanza. Vedi ISMU, *Vecchio Continente...nuovi cittadini. Normative, dati e analisi in tema di cittadinanza – Rapporto Francia*, 2010, p. 2 ss..

[50] Cfr. S. Pegna, *Immigrazione e integrazione in Francia tra diritti, sicurezza e non discriminazione*, in E. Rossi, F. Biondi dal Monte, M. Vrenna (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, p. 345.

[51] Vedi C. Sartoretti, *Multiculturalismo e immigrazione in Europa: spunti di riflessione*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2012, p. 17 ss..

[52] Cfr. C. Joppke, *Immigration and the Nation-State. The United States, Germany and Great Britain*, Oxford, 1999, p. 201. Si tratta di una disciplina che deriva da una ben precisa evoluzione storica del Paese. Nel 1806, infatti, si era dissolto formalmente il Sacro Romano Impero della Nazione Germanica e con esso era svanito pure il retaggio di strutture feudali che lo caratterizzava, anche in materia di cittadinanza: l'ideale del cittadino, di ispirazione illuministica, sostituì così definitivamente il concetto di suddito medievale e lo *ius sanguinis* si impose lentamente sullo *ius soli*, ancora legato al sistema feudale e all'importanza del legame con la terra. Vedi ISMU, *Vecchio Continente...nuovi cittadini. Normative, dati e analisi in tema di cittadinanza – Rapporto Germania*, 2010, p. 2 ss..

[53] Cfr. I. Rea, *La cittadinanza in Italia e in Europa: modelli di integrazione a confronto*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2006, p. 2.

[54] In precedenza la legge sulla cittadinanza del 1913 è stata modificata negli anni cinquanta (1955, 1956 e 1957), dovendosi adattare anche alla particolare situazione tedesca tra il 1949 e il 1990, per la divisione del Paese tra *Deutsche Demokratische Republik* (DDR) e *Bundesrepublik Deutschland* (BRD). Vedi E. Klein, *DDR - Staatsbürgerschaftserwerb und deutsche Staatsangehörigkeit*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, n. 41, 1983, pp. 2289-2292; G. Renner, *Grundgesetz und deutsche Staatsangehörigkeit*, in *Neue Justiz*, n. 5, 1999, pp. 230-234. Nel 1990, poi, sono state introdotte alcune ipotesi di naturalizzazione agevolata per i giovani stranieri e per i residenti di lungo periodo, limitando notevolmente la discrezionalità dell'amministrazione. Vedi K. Hailbronner, *Ausländerrecht – Kommentar*, Heidelberg, 1999.

[55] La nuova legge sulla cittadinanza è stata il risultato di un ampio e controverso dibattito tra i maggiori partiti politici tedeschi: sebbene per molti aspetti ci si basi ancora sulle disposizioni della legge del 1913, la nuova normativa ha tuttavia ripreso l'andamento osservato in alcune delle più recenti riforme approvate a livello europeo. In particolare, si è cercato di: agevolare notevolmente le procedure di naturalizzazione; rendere più flessibili le norme in tema di doppia nazionalità; prevedere nuove modalità di acquisizione della cittadinanza, introducendo più ampi riferimenti al criterio dello *ius soli*. Cfr. K. Hailbronner (a cura di), *EUDO Citizenship Observatory – Country Report: Germany*, EUDO Citizenship Observatory, Fiesole, ottobre 2012, pp. 1, 29 e 30. Vedi anche: P.M. Huber e K. Butzke, *Das neue Staatsangehörigkeitsrecht und sein verfassungsrechtliches Fundament*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, n. 38, 1999, pp. 2769-2775; K. Krömer, *Der Ius-Soli-Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit und die Aufgaben des Standesamtes*, in *Das Standesamt*, n. 12, 2000, pp. 363-369; F. Sturm e G. Sturm, *Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht*, Frankfurt-Berlin, 2001.

[56] Vedi V. Placidi, *Sviluppi nella disciplina tedesca in materia di cittadinanza*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2003, p. 91 ss..

[57] Risulta tuttavia opportuno osservare come le riforme successive della legge sulla cittadinanza abbiano irrigidito i requisiti di integrazione (come quelli linguistici e culturali) per accedere alla cittadinanza tedesca. La riforma del 30 luglio 2004 (*Zuwanderungsgesetz*), ad esempio, ha introdotto nuovi requisiti di integrazione rendendo la naturalizzazione dipendente da una prova volta a stabilire una conoscenza sufficiente della lingua tedesca; la partecipazione con successo a corsi di integrazione linguistica o sulla storia o politica tedesca, inoltre, può ridurre il tempo di soggiorno legale necessario per la naturalizzazione da 8 a 7 anni. Con la riforma del 28 agosto 2007 (*Richtlinienumsetzungsgesetz*), poi, è stato adottato un test di integrazione (*Einbürgerungstest*), chiarendo anche come determinati standard di capacità orali e di scrittura siano necessari per dimostrare la conoscenza sufficiente della lingua tedesca. Vedi F. Sturm, *Die versteckte Novelle des Staatsangehörigkeitsgesetzes*, in *Das Standesamt*, n. 61, 2008, pp. 129-139; R. Göbel-Zimmermann e A. Eichhorn, *Entwicklungen des Staatsangehörigkeitsrechts seit 2000 – eine kritische Bilanz (Teil 1)*, in *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 2010, pp. 293-302.

[58] Vedi F. Gaboardi, *I gasterbeiter nel diritto tedesco. Uno sguardo giuridico attuale sul fenomeno degli Ausländer in Germania*, su *www.diritto.it*, 19 marzo 2009, il quale mette in evidenza come il modello del *gasterbeiter* “rinforzava l'idea dell'immigrato come *commodity*, e cioè un acquisto di forza lavoro per un determinato periodo, per poi ‘restituirlo’, dopo averne beneficiato”.

[59] Cfr. F. Lämmermann, *Ein Jahrhundert ius soli – Bilanz und Ausblick*, in *Zeitschrift für Ausländerrecht*, n. 1, 2011, pp. 1-8.

[60] Vedi ISMU, *Vecchio Continente...nuovi cittadini. Normative, dati e analisi in tema di cittadinanza – Rapporto Regno Unito*, 2010, p. 2 ss..

[61] La disposizione in oggetto concedeva agli stranieri facenti parte del *Commonwealth* lo status di cittadino britannico ed il correlato diritto di entrare e risiedere nel territorio del Regno Unito. Vedi D. Cesarani, *The Changing Character of Citizenship and Nationality in Britain*, in D. Cesarani e M. Fulbrook (a cura di), *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, cit., p. 57 ss..

[62] Vengono emanati prima due successivi *Commonwealth Immigrants Act* (nel 1962 e nel 1968), poi l'*Immigration Act* del 1971, che fissano condizioni estremamente restrittive per l'ingresso e la residenza in Gran Bretagna dei cittadini del *Commonwealth* (c.d. *Right of Abode*). In tal modo, il diritto di ingresso e residenza nel Paese, in precedenza accordato ai cittadini del *Commonwealth* titolari di passaporto britannico, venne circoscritto a coloro che fossero nati nel territorio del Regno Unito o, quantomeno, vantassero un ascendente in linea retta entro il secondo grado nato in territorio britannico. Condizioni ulteriormente ristrette nel 1971, dato che il diritto di ingresso in Gran Bretagna venne limitato solo in favore dei cittadini del Regno Unito tali per nascita, adozione o naturalizzazione, nonché ai cittadini del *Commonwealth* nati o adottati da genitori che avevano la cittadinanza britannica per nascita nel Regno Unito. Vedi J.M. Evans, *Immigration Act 1971*, in *The Modern Law Review*, vol. 35, issue 5, 1972, p. 508 ss.. Scelte che sono state poi confermate con il *British Nationality Act* del 1981.

[63] La tradizionale preminenza del criterio dello *ius soli* derivava essenzialmente dalla mancanza “*of a concept of the nation as defined by blood and descent*”. In tal modo, il “*Common law ius soli*”, derivante dal *Calvin's Case* del 1608, era passato praticamente indenne lungo il corso dei secoli, trovando poi spazio all'interno del *British Nationality and Status of Aliens Act 1914* prima, e del *British Nationality Act* poi. Vedi C. Sawyer e H. Wray (a cura di), *EUDO Citizenship Observatory – Country Report: United Kingdom*, EUDO Citizenship Observatory, Fiesole, novembre 2012, p. 8 ss..

[64] Cfr. A. Dummet e A. Nicol, *Subjects, Citizens, Aliens and Others. Nationality and Immigration Law*, London, 1990, p. 241 ss..

[65] Cfr. C. Sawyer e H. Wray (a cura di), *EUDO Citizenship Observatory – Country Report: United Kingdom*, cit., pp. 1, 31, 32 e 33.

[66] Sebbene la disciplina vigente in Australia non sia oggetto del presente lavoro, sembra opportuno porre in evidenza alcuni suoi tratti caratterizzanti. In questo Paese, infatti, l'immigrazione, così come il concetto stesso di “migrante”, è suddivisa in tre settori principali (oltre, chiaramente, al programma umanitario, che si occupa di richiedenti asilo, rifugiati, ecc.): *skilled migration stream*, per migranti con competenze specialistiche; *family reunion*, che tratta degli aspiranti immigranti che possono essere sponsorizzati da un parente che è cittadino australiano e residente permanente; *special eligibility migrants*, riservata a ex-cittadini australiani che vogliono riacquistare la cittadinanza e a certi cittadini neozelandesi. All'interno di queste categorie principali sono presenti altre sottocategorie, alcune delle quali strutturate secondo il *Point system* o sistema ad accumulazione di punteggi, i quali sono assegnati in base ad articolate linee direttrici (come, ad esempio, la medicalizzazione e il controllo meticoloso dello stato di salute, le lingue parlate, la scelta della sede di immigrazione nelle metropoli o nelle aree definite periferiche o rurali, la conoscenza della lingua di uno dei gruppi etnici di maggioranza, ecc.). Un sistema che, assieme alle svariate tipologie di visti istituiti, può essere interpretato “come una versione smaterializzata di meccanismi di confine, che regolano non solo l'entrata o meno nel paese, ma una volta all'interno del paese operano come confini interni, producendo una gerarchia nel tipo di partecipazione e accesso ai diritti di cittadinanza”. Cfr. D. Spruce e I. Vanni, *Laboratorio Australia: setting the benchmark for world's worst practice*, 10 marzo 2005, reperibile sul sito www.meltingpot.org.

[67] Cfr. Camera dei Deputati, *Immigrazione e acquisto della cittadinanza nel Regno Unito: il “sistema a punti”*, XVI Legislatura, Servizio Biblioteca, Legislazione straniera, Appunto n. 21, 16 novembre 2009; UKBA, *Tough new points system for earning citizenship*, reperibile all'indirizzo <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/newsarticles/2009/august/pbsfor-citizenship>, 3 agosto 2009.

[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 rischio che, ad ogni modo, pare affliggere in generale la disciplina britannica in tema di integrazione (e non solo quella sulla cittadinanza), dato che all'interno dei "ghetti culturali e sociali" non sono pochi i cittadini britannici di origine straniera.

[70] Cfr. F.J. Moreno Fuentes, *Migration and Spanish Nationality Law*, in R. Hansen e P. Weil (a cura di), *Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*, New York, 2001, pp. 118-142.

[71] Già la prima normativa spagnola sull'acquisto e la perdita della cittadinanza prevista nel Codice civile del 1889, infatti, si basava essenzialmente sullo *ius sanguinis* (secondo il quale erano qualificati come spagnoli i nati da padre o madre spagnola); era presente anche il principio dello *ius soli*, ma chi nasceva sul territorio spagnolo da genitori stranieri poteva acquisire la cittadinanza spagnola solo se, raggiunta la maggiore età, si optava per questa rinunciando a quella di origine. Il Codice del 1889, inoltre, non regolava i termini per l'acquisto della cittadinanza in base al periodo di residenza, che sono stati stabiliti in dieci anni solo nel 1916. Cfr. B. Aláez Corral, *Nacionalidad y ciudadanía: una aproximación histórico-funcional*, in *Historia constitucional*, n. 6, 2005, p. 29 ss..

[72] Risulta tuttavia opportuno rilevare come sebbene il periodo di transizione dalla dittatura alla democrazia (1975-1978) fosse stato accompagnato da numerose riforme politiche e sociali, la riforma delle norme relative all'acquisto e alla perdita della cittadinanza non risultò una priorità all'interno dell'agenda politica del tempo, avendo così dovuto attendere gli anni ottanta e novanta per modifiche più incisive della disciplina.

[73] Si è intervenuti a tal scopo dapprima con la riforma del 1982 e, successivamente, con le riforme degli anni novanta e dei primi anni del duemila. Cfr. R. Rubio Marín, I. Sobrino, A. Martín Pérez, F.J. Moreno Fuentes (a cura di), *EUDO Citizenship Observatory – Country Report: Spain*, EUDO Citizenship Observatory, Fiesole, novembre 2012, p. 30 ss..

[74] Va tuttavia sottolineato come parte della dottrina identifichi la *ratio* di una simile norma non tanto nella volontà di favorire l'integrazione degli stranieri (data la poca rilevanza dell'immigrazione in quegli anni), quanto piuttosto in quella di evitare il perpetuarsi di generazioni di stranieri residenti in Spagna. Vedi A. Martín-Pérez e F. Moreno Fuentes, *Citizenship Policy Making in Mediterranean EU States: Spain*, Reports on Citizenship Policy Making in Mediterranean Europe, Florence, 2010, p. 10 ss..

[75] Gli immigrati, infatti, possono essere distinti in due gruppi principali: il primo, formato da soggetti provenienti dall'America latina o da ex colonie spagnole; il secondo, formato per lo più da marocchini o da altri immigrati provenienti da Africa o Asia. Al primo gruppo è offerto un percorso privilegiato di naturalizzazione, giustificato per la maggiore affinità storico-culturale che sussisterebbe con i cittadini spagnoli: una logica che però non è del tutto convincente, visto che, ad esempio, le interazioni della Spagna con il vicino Nord-Africa sono antiche quanto la storia del Paese. Vedi ISMU, *Vecchio Continente...nuovi cittadini. Normative, dati e analisi in tema di cittadinanza – Rapporto Spagna*, 2010, p. 9 ss..

[76] La normativa spagnola, infatti, distingue tra *nacionalidad originaria* e *nacionalidad derivativa*, a seconda che l'acquisto della cittadinanza sia avvenuto per nascita o comunque in via originaria o, al contrario, in via non-automatica; una distinzione che influisce sui diritti che vengono attribuiti ai neo-cittadini, dato che ai primi sono riservate diverse prerogative negate ai secondi: si pensi, ad esempio, alla capacità di essere tutori del Re minorenni (ex articolo 60 comma 1 della Costituzione), al diritto a non essere privati della propria nazionalità senza il proprio consenso (in linea con l'articolo 11 comma 2 della Costituzione), alla possibilità di mantenere la cittadinanza spagnola anche quando si acquisisce quella di determinati Paesi con i quali la Spagna ha particolari legami storici e culturali (ex articolo 11 comma 3 della Costituzione). Vedi A. Lara Aguado, *Nacionalidad e Integración Social: a propósito de la Ley 36/2002 de 8 de octubre*, in *La Ley*, n. 1, 2003, pp. 1444-1460.

[77] Il fatto che la disciplina sulla cittadinanza sia essenzialmente presente nel codice civile, senza che vi sia una legge specificamente dedicata alla materia, sembra far emergere ancora una volta la scarsa attenzione che questa tematica ha tradizionalmente avuto nell'agenda politica spagnola. Vedi A. Martín Pérez e F.J. Moreno Fuentes, *Citizenship Policy Making in Mediterranean EU States: Spain*, European University Institute, Fiesole, luglio 2010, p. 26 ss.. Il che rende evidente l'importanza assunta da altre tipologie di fonti nel completare la disciplina codicistica sulla cittadinanza, come ad

esempio i regolamenti e le circolari amministrative, così come le decisioni degli organi giudiziari competenti. Vedi J.C. Fernández Rozas, *Derecho Español de la Nacionalidad*, Madrid, 1987.

[78] Questo spiega l'avviso scettico di parte della dottrina sulla possibilità di considerare compiuto il processo di integrazione di alcuni Paesi (come Francia e Regno Unito), il che consiglia di conseguenza in tale ottica al legislatore italiano di non affrettare il passo verso una "facile naturalizzazione" dello straniero. Vedi V. Lippolis, *Il disegno di legge Amato e i requisiti per l'acquisto della cittadinanza: perché non ripensare il sistema della doppia cittadinanza?*, in *Forumcostituzionale.it*, 5 ottobre 2006. Altri autori, inoltre, mettono in evidenza uno sviluppo in chiave "restrittiva" delle politiche migratorie in Europa, le quali, in particolare nell'ambito della regolazione dei flussi migratori, sono orientate da una "obsesión por la seguridad que restringe los derechos de los inmigrantes, especialmente de los refugiados y los solicitantes de asilo". Vedi G. Bascherini, *Las políticas migratorias en Europa: una visión comparada*, in *Revista de derecho constitucional europeo*, n. 10, 2008, p. 49 ss..

[79] Cfr. R. Cherchi, *Lo straniero e la Costituzione. Ingresso, soggiorno e allontanamento*, Napoli, 2012, p. 1 ss..

[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 alla libertà di emigrazione degli italiani all'estero, si vedano, tra gli altri: C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 1057 ss.; M. Offeddu, *Commento all'art. 35, comma 4*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1979, p. 63 ss.. Secondo la dottrina minoritaria, invece, il riconoscimento della libertà di emigrazione, non contenente alcuna specificazione dei destinatari, potrebbe essere esteso alla libertà di emigrazione in Italia degli stranieri, ovvero, adottando una prospettiva nazionale, al diritto di immigrazione (purché sia originata da motivi di lavoro e siano rispettati gli eventuali interessi pubblici contrastanti). Cfr. I. Nicotra Guerrera, *Territorio e circolazione delle persone*, Milano, 1995, p. 208 ss.; E. Rossi, P. Passaglia, *Les droits et libertés des étrangers en situation irrégulière – Italie*, in *Ann. intern. justice const.*, 1998, p. 261 ss..

[82] Si tratta di riferimenti che, tuttavia, la Corte costituzionale ha progressivamente smontato nella loro valenza oggettiva. La Consulta, infatti, non ha attribuito particolare valore discriminante, ai fini della definizione della situazione giuridica degli stranieri, al tenore letterale delle singole disposizioni costituzionali, ritenendo che il principio di eguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione sia pienamente applicabile anche agli stranieri quando si tratti di stabilire la titolarità in capo a tali soggetti dei diritti fondamentali. La Corte, tuttavia, ha ammesso che la posizione dello straniero possa essere legittimamente differenziata per quanto riguarda le modalità di godimento dei diritti fondamentali. È quindi ragionevole che la legge disponga, valutata la particolarità della situazione, un trattamento diverso per lo straniero, che non costituisce una illegittima discriminazione ai suoi danni, poiché la riconosciuta eguaglianza di situazioni soggettive nel campo della titolarità dei diritti di libertà non esclude che nelle situazioni concrete possano presentarsi, fra soggetti eguali, differenze di fatto che il legislatore può regolare con una discrezionalità che è limitata unicamente dalla razionalità del suo apprezzamento (si pensi alle sentenze n. 120 del 1967, n. 104 del 1969, n. 503 del 1987). Vedi M. Bellocci e P. Passaglia (a cura di), *La dignità dell'uomo quale principio costituzionale*, Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese, Roma, Palazzo della Consulta, 30 settembre – 1 ottobre 2007, p. 11 ss.. Più recentemente, tuttavia, la Corte è tornata a ribadire che la Costituzione italiana persegue in primo luogo una cittadinanza intesa come pari riconoscimento a tutte le persone (a prescindere dalla nazionalità e a maggior ragione dal titolo di soggiorno) degli stessi diritti inviolabili. Cfr. L. Ronchetti, *I diritti di 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: E. Castorina, *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Milano, 1997, p. 75 ss..

[84] Si tratta di un aspetto criticato da parte della dottrina: si pensi, ad esempio, a quanto rilevato da Marco Cuniberti, il quale osserva come per effetto degli approdi maturati in Assemblea Costituente "si lasciava così aperta la porta, tuttavia, all'insoddisfacente conclusione secondo cui la chiave di accesso alla sovranità popolare, rappresentata dal possesso della cittadinanza, rimarrebbe affidata alle determinazioni del legislatore ordinario: il principio cardine di tutto l'edificio costituzionale sarebbe dunque del tutto scoperto di fronte alle scelte compiute dalle maggioranze politiche all'atto della

determinazione dei presupposti del riconoscimento della cittadinanza, e la solenne proclamazione della 'sovranità popolare' sarebbe in sostanza vanificata dal fatto che, in ultima analisi, è lo stesso stato, nelle vesti del legislatore, il soggetto abilitato a decidere chi fa parte del 'popolo' e chi ad esso è estraneo". Vedi M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, cit., pp. 94-95. In senso analogo vedi anche R. 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 avvenuto nella maggior parte degli ordinamenti stranieri. La cittadinanza francese è regolata dal Codice civile e da leggi di settore, così come quella britannica è essenzialmente disciplinata dal *British Nationality Act* del 1981 e dal *British Overseas Territories Act* del 2002. In Germania e Spagna i testi costituzionali si limitano a prevedere poche disposizioni al riguardo (si tratta dell'articolo 16 della *Grundgesetz* e dell'articolo 11 della Costituzione spagnola), le quali rimandano tendenzialmente a quanto stabilito dalla legge.

[86] "Tra le cause della scarsa attenzione con la quale i costituenti mostrarono di guardare alle tematiche della cittadinanza, infatti, vanno annoverate una serie di incertezze e contraddizioni di ordine culturale e ideologico che fin dall'inizio ne condizionarono l'opera, rendendo per certi aspetti monco e irrisolto il preteso rinnovamento del modello di stato e di governo che, nelle intenzioni e nelle solenni dichiarazioni di molti dei padri della redigenda costituzione, questa avrebbe dovuto rappresentare rispetto non solo alla recente esperienza fascista, ma anche a quella anteriore dello stato monarchico-liberale prefascista". Vedi M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, cit., p. 72. Appare poi significativo di tale scarsa attenzione, il fatto che in tutto il corso dei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente non si siano dedicati che pochi e isolati cenni alla necessità di rivedere la disciplina legislativa sulla cittadinanza. Cfr. Segretariato generale della Camera dei Deputati (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Roma, 1970, VI, p. 398.

[87] Si pensi, ad esempio, a quanto affermato dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n. 490 del 1988, con la quale, nel dichiarare manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento ad alcune norme in materia di acquisto della cittadinanza, si è osservato che "il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. si riferisce espressamente ai soli cittadini e vale per lo straniero solo 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 – Rapporto Italia*, 2010, p. 5 ss..

[89] Quanto detto è in linea con il c.d. principio dello *ius sanguinis a patre* presente nella disciplina previgente, che ereditava criteri elaborati nella codificazione civilistica del 1865. Vedi R. Clerici, *La 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 un più strutturato controllo giurisdizionale e minori vincoli burocratici, al contrario dei Paesi del Centro e del Sud-Est Europa, i quali richiedono maggiore documentazione e prevedono procedure più discrezionali. Vedi R. Bauböck, I. Honohan, T. Huddleston, D. Hutcheson, J. Shaw, M.P. Vink (a cura di), *Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration*, cit., p. 14 ss..

[91] Vedi D. Porena, *C'è spazio anche in Italia per una concezione "culturalista" della cittadinanza?*, cit., p. 18.

[92] Cfr. V. Antonelli, *Cittadinanza e inclusione sociale*, in C. Pinelli (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Libri di ASTRID, Firenze, 2012, p. 55 ss.. Vedi anche R. Bauböck, I. Honohan, T. Huddleston, D. Hutcheson, J. Shaw, M.P. Vink (a cura di), *Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration*, cit., p. 22 ss..

[93] Cfr. M. Vrenna, *Migranti. Il diritto dei "non cittadini", tra assenza di strategie e tattiche di rosicchiamento*, in M. Campedelli, P. Carrozza, L. Pepino (a cura di), *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Bologna, 2010, p. 541.

[94] Sebbene la disciplina dell'attribuzione della cittadinanza resti riservata alla competenza degli Stati membri, il Trattato di Lisbona ha fornito una base giuridica esplicita per agevolare le politiche di

integrazione al loro interno. L'articolo 79 par. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, pur escludendo qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, riconosce al Parlamento europeo ed al Consiglio (deliberando secondo la procedura ordinaria) la facoltà di stabilire misure volte ad incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti nel territorio. Un elemento sempre più rilevante, visto che gli stranieri residenti nei 27 Stati membri dell'Unione europea sono 32,4 milioni (ossia il 6,5% della popolazione totale), 12,3 milioni dei quali cittadini comunitari residenti in un altro Stato membro e 20,1 milioni cittadini di Paesi non UE-27 (il 4% della popolazione totale).

[95] Si pensi, ad esempio, alla risoluzione adottata dal Parlamento europeo il 2 aprile 2009 sui problemi e le prospettive concernenti la cittadinanza europea, nella quale si invita gli Stati membri a riesaminare le rispettive leggi sulla cittadinanza e a valutare la possibilità di rendere più agevole per i cittadini non nazionali l'acquisizione della cittadinanza e il godimento dei pieni diritti.

[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 (Acli, Arci, Asgi, Caritas Italiana, Centro Astalli, Cgil, Cnca, Comitato 1° Marzo, Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace e i diritti umani, Emmaus Italia, Fcei, Fondazione Migrantes, Libera, Lunaria, Il Razzismo Brutta Storia, Rete G2, Sei Ugl, Tavola della Pace, Terra del Fuoco) col sostegno dell'editore Carlo Feltrinelli. Presidente del comitato promotore era il Sindaco di Reggio Emilia ed ex Presidente dell'Anci Graziano Delrio. Informazioni sulla campagna sono reperibili sul sito www.litaliasonoanchio.it.

[99] La campagna "L'Italia sono anch'io" aveva raccolto firme per la proposizione di due progetti di legge di iniziativa popolare: uno in tema di cittadinanza degli stranieri, l'altro volto a riconoscere il diritto di voto per gli stranieri extracomunitari regolarmente residenti da un certo periodo di tempo per le elezioni regionali e locali. Si tratta delle proposte AC 5030 e AC 5031 (presentate il 6 marzo 2012), la prima assegnata il 26 marzo 2012 in sede referente alla I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, la seconda assegnata il 2 aprile 2012 in sede referente alle Commissioni I Affari Costituzionali e III Affari esteri, entrambe rimaste valide nella nuova legislatura e mantenute all'ordine del giorno ai sensi dell'articolo 107, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati (attualmente proposte di legge AC 9 e AC 10).

[100] Il rapporto Eurostat sulla cittadinanza, pubblicato nel giugno 2011, evidenzia infatti come nell'Europa dei 27 l'acquisizione della cittadinanza sia in aumento: nel 2009 sono state 776.000 le persone che hanno acquisito la cittadinanza negli Stati membri, contro le 699.000 del 2008. Il contributo più alto a questo aumento è stato fornito dal Regno Unito; la maggior parte dei nuovi cittadini è al di sotto dei 30 anni. Confrontando il numero di cittadinanze assegnate con il numero dei residenti stranieri dei vari Paesi, le percentuali più alte sono state raggiunte in Portogallo (5,8 cittadinanze ogni 100 stranieri), Svezia (5,3) e Regno Unito (4,5). La media europea è del 2,4, ma l'Italia si attesta purtroppo solo all'1,5. Cfr. EUROSTAT, *Migrants in Europe. A statistical portrait of the first and second generation*, Luxembourg, dicembre 2011.

[101] In tale linea sono le sollecitazioni provenienti da varie organizzazioni che si sono occupate del fenomeno migratorio, le quali hanno messo in evidenza come sia necessario adottare misure per "raggiungere obiettivi quali il recupero dal sommerso, la qualificazione dei nuovi cittadini, la stabilizzazione del loro soggiorno (nel 2011 sono stati soggetti a rinnovo 850.000 permessi di soggiorno), la semplificazione della burocrazia e il potenziamento delle misure di inserimento"; e a tal fine risulta essenziale "la regolarizzazione di chi è già inserito nel mercato occupazionale, la semplificazione delle procedure riguardanti i documenti di soggiorno e la riduzione del loro costo, la stabilizzazione della permanenza (evitando un'eccessiva rotazione), la facilitazione nell'accesso alla cittadinanza almeno per i minori nati in Italia, la possibilità di accedere ai servizi senza dover aspettare la carta di soggiorno, lo sviluppo di spazi di partecipazione e il superamento delle discriminazioni in tutti gli ambiti". Cfr. CARITAS e MIGRANTES, *Dossier Statistico Immigrazione – 22° Rapporto – 2012 – "Non sono numeri"*, Roma, ottobre 2012; vedi anche ASGI, *Programma di riforme in materia di immigrazione, diritto degli stranieri, asilo e cittadinanza per la legislatura 2013-2018*, gennaio 2013.

[102] Si cerca in tal modo di risolvere i casi più lampanti di emarginazione subiti da molti soggetti (ad esempio di etnia Rom), di seconda o addirittura terza generazione, da lungo tempo presenti sul territorio nazionale, ma privi di qualsiasi titolo di soggiorno.

[103] L'assunto nasce dalla convinzione che "questa categoria di soggetti debba essere fortemente tutelata, trovandosi in una condizione molto delicata e rivestendo un ruolo decisivo nell'assetto della società civile", come può leggersi nella relazione introduttiva della proposta di legge in commento.

[104] Questo implica un raddoppio dei tempi rispetto alla normativa vigente, così da poter favorire la proposizione di un maggior numero di domande di acquisizione di cittadinanza: risultano attualmente svariati, infatti, i casi di cittadini stranieri neo-maggiorenni che, principalmente per ragioni informative, non riescono a presentare la domanda entro la (stringente) tempistica prevista. In altri Paesi, ad esempio, come Belgio od Olanda, è previsto un criterio analogo, ma la cittadinanza può essere acquisita in ogni tempo dopo la maggiore età. Cfr. ISMU, *Vecchio Continente...nuovi cittadini. Normative, dati e analisi in tema di cittadinanza – Rapporto Italia*, cit., p. 14 ss..

[105] Il requisito appare di notevole rilevanza, se si pensa al numero di studenti stranieri presenti nel nostro Paese: nel 2001 erano meno di 200.000, nel 2012 sono diventati oltre 755.000, dei quali quasi la metà nati in Italia (visto che erano passati dal 34,7% di cinque anni fa al 44,2% del 2012; un dato che nelle scuole dell'infanzia raggiunge l'80,4%). In tal modo gli iscritti senza passaporto italiano sono passati dal 2% all'8%, mettendo in evidenza come il cambiamento sia ormai un dato strutturale, un elemento non più ignorabile (in particolare in quelle regioni dove l'incremento è stato più sensibile, come in Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Lazio). Cfr. MIUR e ISMU, *Alunni con cittadinanza non italiana. Approfondimenti e analisi. A.s. 2011/2012*, febbraio 2013.

[106] Si tratterebbe di innovazioni in controtendenza rispetto alle modifiche alla disciplina sulla cittadinanza introdotte nell'ambito della normativa approvata in materia di sicurezza (c.d. "pacchetto sicurezza", legge n. 94 del 2009): si pensi all'aumento dei requisiti temporali per l'ottenimento della cittadinanza italiana a seguito di matrimonio con cittadino italiano, così come alla possibilità di sottoporre le istanze o dichiarazioni concernenti l'acquisto o la perdita della cittadinanza al pagamento di un contributo di 200 euro. Su questi interventi si veda: Camera dei Deputati, *I temi dell'attività parlamentare nella XVI legislatura – Cittadinanza e immigrazione*, Documentazione e ricerche, n. 1/8, marzo 2013.

[107] Cfr. C. Galli, *Ius soli: quei cittadini di serie B che l'Italia dovrebbe riconoscere*, su *La Repubblica*, 2 febbraio 2012.

[108] Con riferimento ad alcune realtà-tipo particolarmente interessate dal fenomeno migratorio (Torino, Alessandria, Genova, Varese, Verona, Trieste, Reggio Emilia, Ferrara, Forlì e Firenze), ad esempio, le acquisizioni di cittadinanza *ex art. 4* della legge n. 91 del 1992 dal 2004 al 2010 erano aumentate del 678%, mentre quelle *ex art. 14* del 463%. Cfr. M. Giovannetti e L. Malucelli, *La presenza dei minori e dei giovani stranieri in Italia: una realtà in rapida trasformazione*, in M. Giovannetti e V. Nicotra (a cura di), *Da residenti a cittadini. Il diritto di cittadinanza alla prova delle seconde generazioni*, Cittalia e Anci, giugno 2012, p. 21 ss..

[109] Con la proposta in commento, difatti, si amplierebbe in modo sensibile (ma sostenibile) la platea dei possibili nuovi cittadini italiani, rendendo sempre più residuale il numero dei minori stranieri nel nostro Paese. Cfr. N. Zorzella e R. Picerno, *L'acquisizione della cittadinanza italiana: luci ed ombre di una legislazione non inclusiva*, in M. Giovannetti e V. Nicotra (a cura di), *Da residenti a cittadini*, cit., p. 65 ss.

[110] Si tratta di concetti, tra l'altro, condivisi anche dal Movimento 5 Stelle o, quantomeno, da alcuni loro aderenti, visto il progetto di legge presentato da due deputati "grillini" (AC 1204, Deputati Fabiana Dadone e Giorgio Girgis Sorial) e che mira a concedere la cittadinanza italiana a chi nasce in Italia da genitori stranieri regolarmente residenti da almeno tre anni o a chi ha completato in Italia due cicli di studi; e ciò nonostante che il *leader* del Movimento, Beppe Grillo avesse bollato la questione dello *ius soli* come un'idea "priva di senso", che serve solo a "distrarre gli italiani dai problemi reali per trasformarli in tifosi".

[111] Anche al Senato sono stati presentati disegni di legge che vanno in una simile direzione: si veda, in particolare, l'AS 202 (Sen. Loredana De Petris e altri), l'AS 255 (Sen. Aldo Di Biagio e altri), l'AS 271 (Sen. Luigi Manconi e altri), l'AS 330 (Sen. Felice Casson e altri), l'AS 579 (Sen. Aldo Di Biagio e altri),

l'AS 604 (Sen. Carlo Giovanardi e altri), l'AS 687 (Sen. Francesco Giacobbe e altri), l'AS 927 (Sen. 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 404, AC 463, AC 494, AC 525, AC 604, AC 707, AC 794, AC 945, AC 1204, AC 1269. Vedi Camera dei Deputati - Servizio Studi - Dipartimento istituzioni, *Norme per la cittadinanza - A.C. 9 e abb.*, Documentazione per l'esame di Progetti di legge, n. 37, 26 giugno 2013.

[113] Vedi G. Bertocchi, *Ius soli in versione italiana*, su 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 dei richiedenti la cittadinanza con diverse modalità, secondo una linea ormai prevalente nei principali Paesi europei: si richiede, ad esempio, il possesso di requisiti riconducibili in generale alla conoscenza della cultura, della lingua o dei principi fondamentali dell'ordinamento italiano (proposta Polverini AC 945); la conoscenza della lingua italiana, della vita civile e della Costituzione, disciplinandosi anche le modalità di attestazione di simili requisiti (proposte Di Lello AC 200, Bressa AC 273, Vaccaro AC 494, Gozi AC 707).

[116] Si tratterebbe, volendo semplificare, di uno *ius soli* "all'europea" e non "all'americana", dato che quest'ultima opzione non è mai stata realmente in discussione nel nostro Paese; un'opzione che, però, viene spesso agitata "fuori luogo e fuori tempo", quale "fantoccio polemico, per ripescare un'espressione di Einaudi" (le espressioni sono di G. Zincone, *La controversia dello ius soli in Italia: Risposta a Giovanni Sartori*, su www.eudo-citizenship.eu, 21 giugno 2013; *contra* vedi G. Sartori, *L'Italia non è una nazione meticcia. Ecco perché lo ius soli non funziona*, su *Corriere della sera*, 17 giugno 2013).

[117] Si tratta di una forma di accesso alla cittadinanza riservata agli stranieri nati in Italia e qui legalmente residenti, senza interruzioni, fino al raggiungimento del diciottesimo anno di vita: l'attribuzione della cittadinanza è in questo caso automatica, ma condizionata alla dimostrazione del possesso dei requisiti richiesti (nascita in Italia e ininterrotta residenza legale per 18 anni) e previa presentazione della dichiarazione in 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, dovendo farsi riferimento piuttosto al concetto di residenza legale come definito dall'articolo 43 codice civile; l'iscrizione anagrafica, infatti, non è che la proiezione amministrativa di un elemento civilistico, prevista essenzialmente in funzione della conoscibilità e della certezza della presenza dello straniero, ma ciò non toglie che la condizione di dimora abituale possa essere tuttavia provata anche attraverso altri elementi: si veda P. Morozzo della Rocca, *La naturalizzazione dello straniero*, in P. Morozzo della Rocca (a cura di), *Immigrazione e cittadinanza*, Torino, 2008, pp. 363-381; P. Morozzo della Rocca, *La residenza degli stranieri: un diritto speciale?*, intervento al Seminario di studi *La Repubblica e le migrazioni*, organizzato dall'ISSiRFA – CNR in collaborazione con la Camera dei Deputati, Roma, 12 luglio 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, col quale è stato sancito come il giovane straniero nato in Italia e che vi ha vissuto sino alla maggiore età ha il diritto di acquisire la cittadinanza anche se è mancata per alcuni anni l'iscrizione anagrafica, dato che si deve far prevalere l'effettiva permanenza in Italia del minore, dimostrabile con documentazione scolastica e sanitaria. Si pensi, ancora, alla sentenza del Consiglio di Stato n. 1578 del 18 marzo 2013, con la quale si mira a valorizzare la residenza effettiva (attraverso un'interpretazione sistematica e teleologica del concetto di residenza legale), riconoscendo la possibile presenza sul territorio italiano di uno straniero anche in presenza di un "vuoto" anagrafico.

[120] Recependo in tal modo "un orientamento consolidato da parte della giurisprudenza (Corte di Appello di Napoli, sentenza n. 1486 del 13 aprile 2012; Tribunale di Imperia, decreto n. 1295 del 11 settembre 2012; Tribunale di Reggio Emilia – I sezione civile, decreto 31 gennaio 2013; Tribunale di Lecce – II sezione civile, sentenza del 11 marzo 2013; Tribunale di Firenze – I sezione civile, decreto del 5 aprile 2013), che riconosce al figlio nato in Italia da genitori stranieri il diritto di acquisire la cittadinanza al compimento della maggiore età, nei casi in cui ci siano inadempimenti di natura amministrativa, a lui non imputabili, da parte dei genitori o degli ufficiali di stato civile o di altri

soggetti. In tal modo, la giurisprudenza ha considerato rilevante la sussistenza in concreto dei requisiti per ottenere la cittadinanza da parte del neo maggiorenne nato in Italia da genitori stranieri, documentabili, tra l'altro, con certificazioni scolastiche o mediche attestanti la sua presenza in Italia fin dalla nascita e il suo inserimento nel tessuto socio-culturale" (come può leggersi nella relazione illustrativa che accompagna il disegno di legge di conversione del decreto-legge presentato al Parlamento).

[121] Si pensi, ad esempio, al fatto che il tempo medio stimato per ottenere la cittadinanza è di cinque anni (ossia ben oltre i due anni stabiliti dalla legge), con singole procedure che vengono concluse perfino dopo 730 giorni di attesa, anche a causa dell'eccessivo potere discrezionale che viene attribuito alla Pubblica amministrazione. Vedi G. Bolaffi, *Becoming Italian is fraught with difficulty, even under Letta*, reperibile sul sito www.west-info.eu, 7 maggio 2013.

[122] Anche a livello statale, tra l'altro, si devono registrare alcune aperture apprezzabili degne di essere sottolineate: in data 26 febbraio 2013, infatti, "su proposta del Ministro dell'interno il Consiglio dei Ministri ha conferito la cittadinanza italiana ai signori: Moustapha Dieng, nato a Ndoukoumane (Senegal) il 1 gennaio 1974; Cheikh Mbengue, nato a Kebemer (Senegal) l'8 novembre 1969 e Mor Sougou, nato a Mouye (Senegal) il 10 ottobre 1979. La concessione della cittadinanza rappresenta un gesto di doveroso riconoscimento e di concreta solidarietà della Nazione verso i signori Dieng, Mbengue, Sougou, sopravvissuti ai gravissimi fatti di matrice razziale verificatisi in Firenze il 13 dicembre 2011" (come si legge nel Comunicato diffuso da Palazzo Chigi e predisposto nel Consiglio dei Ministri n. 70 del 26 febbraio 2013). Un fatto che, come affermato dal Presidente della Regione Toscana Enrico Rossi, segna "la vittoria dei diritti umani sulla cultura dell'intolleranza, della ragione sull'odio e la violenza razzista, della solidarietà sull'emarginazione e l'egoismo". Vedi E. Rossi, *Vittoria della solidarietà sull'intolleranza*, comunicato reperibile all'indirizzo http://www.regioni.it/it/show-cittadinanza_ai_senegalesi_rossi_vittoria_della_solidariet_sullintolleranza/news.php?id=287162.

[123] Si veda la Guida informativa "18 anni in comune. I tuoi passi verso la cittadinanza italiana", a cura di Anci, Save the Children, Rete G2 - Seconde generazioni.

[124] Dato che i minori di origine straniera appaiono una categoria a massimo rischio di povertà. I dati Eurostat rivelano infatti che i minori appartenenti a famiglie di origine straniera o con basso livello di istruzione sono, in tutta Europa, la categoria sociale a maggior rischio di povertà ed esclusione sociale; senza considerare che in Italia il fenomeno raggiunge livelli sensibilmente superiori rispetto nella media UE. Cfr. C. López Vilaplana, *Population and social conditions – Children were the age group at the highest risk of poverty or social exclusion in 2011*, Eurostat – Statistics in focus, n. 4, febbraio 2013.

[125] Simili mancanze rischiano non solo di far sentire perennemente stranieri bambini e ragazzi di origine straniera (in linea con una sorta di "identità reattiva", foriera di grandi disordini, così come è avvenuto in altri Paesi, in particolare in Francia), ma anche di creare "ostacoli burocratici che impediscano loro di godere delle stesse opportunità dei loro coetanei cittadini italiani" (come può leggersi sul sito di presentazione 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 attraverso una cerimonia pubblica e annuale.

[128] Come affermato dal Presidente della Provincia di Pesaro Matteo Ricci. Vedi J. Meletti, *Immigrati, Pesaro anticipa la legge – "I loro figli saranno cittadini onorari"*, su *La Repubblica*, 26 gennaio 2012.

[129] Con tale documento si propone infatti di conferire la cittadinanza onoraria ai nati a Torino da genitori stranieri che frequentano la scuola dell'obbligo; una proposta che "riconosce la facoltà di essere iscritti in un albo che non ha un'efficacia amministrativa immediata, ma dà un segnale preciso al Parlamento", come affermato dal suo proponente Silvio Viale (PD). Vedi M. Bongioanni, *Cittadinanza ai figli degli stranieri. 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 figli di immigrati nati in Italia e residenti a Napoli è stata accompagnata da una “carta dei diritti e dei doveri di cittadinanza comunale”, al fine di equiparare l’accesso ai servizi comunali degli immigrati e dei loro figli agli italiani. Vedi <http://www.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdDett=43145>; <http://napoli.repubblica.it/dettaglio-news/14:55/4284830>.

[131] Nel mese di maggio 2013, infatti, il Comune di Milano (all’interno della rassegna “riGenerazioni, complesso di iniziative dedicate alle seconde generazioni di immigrati) ha conferito la “cittadinanza simbolica” di Milano a 200 bambini nati in città da genitori stranieri: un evento rafforzato dalla presenza del Ministro per l’Integrazione, Cécile Kyenge, che nella Sala Viscontea del Castello Sforzesco ha invitato a “non aver paura del meticcianto: la nostra ricchezza parte dalle tante culture a cui ci troviamo di fronte. Il meticcianto è una realtà: nelle scuole, nei luoghi di lavoro, nelle strade. È la fotografia del Paese che ce lo dice, ed è una risorsa e non dobbiamo averne paura. Sono qui per ascoltare, perché qui ci sono 200 bambini a cui non si può non dare risposta. A Milano in verità ce ne sono 34mila e un milione nel Paese. Dobbiamo prestare la nostra voce a chi non riesce a parlare e chiedere che le differenze siano una risorsa. E non dobbiamo avere paura di questo”. Maggiori informazioni sono reperibili all’indirizzo http://www.comune.milano.it/portale/wps/portal/CDM?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/ContentLibrary/Elenco%20Siti%20tematici/Elenco%20Siti%20tematici/Maggiore%20Sociale/riGenerazioni/.

[132] Informazioni più dettagliate sono presenti agli indirizzi: http://www.demographiekonkret.de/Einbuengerungskampagne_und_Lotsenprojekt_Ich_bin_Hamburger.982.o.html; <http://einbuengerung.hamburg.de/>.

[133] Si tratta di una crisi dovuta “*Both because of the weakening of the myth of Another Italy abroad and of the growing awareness that at least minors of immigrant origin must become Italians more readily*”. Vedi G. Zincone e M. Basili (a cura di), *EUDO Citizenship Observatory – Country Report: Italy*, EUDO Citizenship Observatory, Fiesole, gennaio 2013, p. 18.

[134] Al riguardo, oltre alla ormai nota sentenza n. 432 del 2005 della Corte costituzionale, è opportuno richiamare anche le sentenze n. 187 del 2010 e n. 40 del 2011, con le quali è stato stabilito che, al di fuori di un nucleo irrinunciabile di diritti fondamentali (che comprendono anche i diritti sociali) rispetto ai quali non è ammessa alcuna distinzione tra i consociati, le differenze basate sulla titolarità o meno dello *status civitatis* devono essere necessariamente assistite da una ragionevole correlabilità tra l’esclusione e la finalità perseguita dalla norma. Cfr. F. Biondi dal Monte, *Lo Stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, relazione al Convegno del Gruppo di Pisa, *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, svoltosi a Trapani l’8 e 9 giugno del 2012, p. 40 ss..

[135] L’ordinanza in commento, tra l’altro, è stata integralmente confermata dalla sentenza della Corte di Appello di Milano (sezione lavoro) del 22 marzo 2013 (r.g.l. n. 202/2012).

[136] Il fatto che i doveri di solidarietà politica, economica e sociale siano doveri primariamente esigibili da quel gruppo di individui legati da un vincolo di cittadinanza, sembra aver trovato ampi riscontri in dottrina. Vedi E. Castorina, *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, cit., p. 115 ss.; G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, p. 146. Ciononostante, le disposizioni costituzionali non paiono limitare l’osservanza dei doveri di solidarietà alla sola categoria dei cittadini: è l’appartenenza all’ordinamento, intesa come titolarità-soggezione a quell’insieme di posizioni attive e passive che lo stesso predispone, a richiedere l’osservanza dei vincoli di solidarietà politica, economica e sociale (potendo graduare e differenziare tali doveri a seconda del vincolo che lega il singolo alla comunità). Si pensi, ad esempio, a quanto previsto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 172 del 1999 in tema di dovere di difesa della Patria ex art. 52 della Costituzione: in tale occasione, sebbene la Corte abbia constatato come la disposizione riferisse l’ambito soggettivo degli obblighi imposti al solo cittadino, si è confermata la legittimità dell’estensione del servizio militare obbligatorio agli apolidi. Si tratta di un’interpretazione che si basa sul presupposto che la portata normativa della disposizione sia palesemente quella di stabilire in positivo, non già di circoscrivere in negativo i limiti soggettivi del dovere costituzionale: “perciò deve ritenersi esistere uno spazio vuoto di diritto costituzionale nel quale il legislatore può far uso del proprio potere discrezionale nell’apprezzare ragioni che inducano a estendere la cerchia dei soggetti chiamati alla prestazione del servizio militare”. Un percorso motivazionale che, allora, non

può dirsi escluso anche per altre posizioni di diritto-dovere 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, ad esempio, la sentenza del Tribunale di Brescia (sezione terza civile) del 9 maggio 2012 e quella della Corte di Appello di Brescia (sezione seconda civile) del 21 ottobre 2013 (r.g. n. 715/2012) sono andate in direzione opposta.

[138] La rottura del raccordo stretto tra democrazia e Stato nazionale, così come l'espansione del principio democratico su scala sovra-nazionale e sub-statale, infatti, sembra potenziare e incentivare il fenomeno della ricomposizione delle comunità politiche. Cfr. B. Caravita di Toritto, *I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del 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 fornite dall'ONU, infatti, nel 2100 gli africani saranno 4 volte di più (superando Cina e India), mentre gli europei quasi scompariranno, con un rapporto di 1 su 10 rispetto alla popolazione mondiale (che potrebbe superare gli 11 miliardi); dati che, in particolare se incrociati con quelli sull'aumento del riscaldamento globale, fanno ipotizzare una crescita esponenziale dei flussi migratori nel prossimo futuro. L'Onu, al riguardo, prevede che, da qui al 2050, ogni anno trecentomila persone potrebbero lasciare il Bangladesh, e altrettante la Cina e l'India; dal Messico ne potrebbero partire oltre duecentomila e dal Pakistan centosessantamila l'anno. Gli Stati Uniti dovrebbero prepararsi così ad assorbire un milione di nuovi immigrati l'anno, circa duecentomila ognuno il Canada e Gran Bretagna, mentre il nostro Paese dovrebbe essere pronto ad accogliere oltre centotrentamila immigrati l'anno fino al 2050. Vedi United Nations - Department of Economic and Social Affairs - Population Division, *World Population Prospects: The 2012 Revision*, New York, giugno 2013.

[140] Si tratta di una prospettiva riscontrabile non solo nelle rigide politiche sulla regolazione dei flussi migratori e sui cc.dd. "respingimenti", ma anche nell'insistenza spesso strumentale sul concetto di "sangue italiano" ai fini della concessione della cittadinanza e dei diritti politici, così da alimentare la paura dell'altro piuttosto che cercare di consolidare i diritti di tutti. Cfr. P. Ciarlo, *Nuovi cittadini e vecchie sudditanze*, in *Costituzionalismo.it*, 26 gennaio 2012.

[141] Simili dinamiche risultano in controtendenza rispetto alla propensione dello Stato a demandare interamente alle regioni e agli enti locali il compito di garantire la piena integrazione sociale degli 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), mentre la politica resta a guardare e nonostante le molte riforme annunciate, il "fortino" della Bossi-Fini, del pacchetto sicurezza e della legge sulla cittadinanza del 1992 resta ancora inespugnato. Vedi V. Polchi, *Nati in Italia, ma stranieri. Le trappole di una legge*, su *La Repubblica*, 18 giugno 2013.

[143] Una disciplina maggiormente inclusiva sulla cittadinanza, infatti, non rappresenta solo una questione di garanzia di diritti, ma di condivisione stessa di valori e di principi all'interno di una comunità.

[144] Come affermato da Cesar Birzea (direttore dell'Istituto di Scienze dell'Educazione all'Università di Bucarest) nel giugno 2002 nell'ambito del secondo corso sulla cittadinanza europea, organizzato dal Partenariato tra la Commissione Europea ed il Consiglio d'Europa. Cfr. V. Lepore, *Le nuove frontiere della cittadinanza: il ruolo delle Città e delle Amministrazioni locali*, Citalia, Paper n. 1/2009, maggio 2009, p. 33. Altri autori, inoltre, affermano che "la cittadinanza, oggi, non può che fondarsi sui doveri costituzionali, sì da far riconoscere cittadino di un territorio (intesa come appartenenza di una persona ad un ordinamento) chi in esso stabilmente vive, a prescindere dallo Stato di nascita, dalla sua lingua materna o dalle sue credenze politiche o religiose, purché questa esistenza avvenga nel rispetto dei doveri costituzionali, ad iniziare dal dovere di solidarietà, posto al fondamento, in primo luogo mediante il prelievo fiscale, del *welfare*. [...] L'"altro", il non cittadino, che rispetta i doveri costituzionali ed in primo luogo il dovere di solidarietà, partecipando al meccanismo redistributivo del *welfare*, diviene necessariamente parte integrante della comunità": Cfr. P. Carrozza, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri costituzionali*, in E. Rossi, F. Biondi dal Monte, M. Vrenna (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, cit., pp. 56-59.

[145] Considerare come stranieri i figli di immigrati, infatti, appare spesso discriminatorio, dato che “chi è nato in Italia da genitori immigrati, oppure è arrivato al seguito della famiglia quando era molto piccolo, considera l’Italia come la sua patria e a volte non ha mai messo piede nel Paese d’origine dei genitori”. Cfr. Redattore Sociale (a cura di), *Parlare civile*, cit., 65.

[146] Cfr. G. Arena, *Immigrazione e cittadinanze*, in *www.labsus.org*, 2008.

[147] Un Parlamento che, tra l’altro, conta anche il maggior numero di donne: l’età media di deputati e senatori della XVII legislatura è infatti di 48 anni, con il 31% di presenza femminile. Si veda, ad esempio, il *Focus “Identikit di un Parlamento”*, elaborato dal quotidiano “La Repubblica”, su dati dell’Associazione Openpolis, elaborati da Openparlamento, su informazioni ufficiali di Camera e Senato, reperibile all’indirizzo 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 il 15 marzo 2013, nel suo discorso di insediamento: “Il mio pensiero va a chi ha perduto certezze e speranze. Dovremo impegnarci tutti a restituire piena dignità a ogni diritto. Dovremo ingaggiare una battaglia vera contro la povertà, e non contro i poveri. In questa Aula sono stati scritti i diritti universali della nostra Costituzione, la più bella del mondo. La responsabilità di questa istituzione si misura anche nella capacità di saperli rappresentare e garantire uno a uno. Questa Aula dovrà ascoltare la sofferenza sociale di una generazione che ha smarrito se stessa, prigioniera della precarietà, costretta spesso a portare i propri talenti lontano dall’Italia. [...] Dovremo imparare a capire il mondo con lo sguardo aperto di chi arriva da lontano, con l’intensità e lo stupore di un bambino, con la ricchezza interiore e inesplorata di un disabile. In Parlamento sono stati scritti questi diritti, ma sono stati costruiti fuori da qui, liberando l’Italia e gli italiani dal fascismo. [...] Consentitemi un saluto anche alle istituzioni internazionali, alle associazioni e alle organizzazioni delle Nazioni Unite, in cui ho lavorato per 24 anni, e permettetemi, visto che questo è stato fino ad oggi il mio impegno, un pensiero per i molti, troppi morti senza nome che il nostro Mediterraneo custodisce. Un mare che dovrà sempre più diventare un ponte verso altri luoghi, altre culture, altre religioni”. Il discorso di insediamento è reperibile agli indirizzi: <http://presidente.camera.it/5?evento=7>; <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0001/pdfel.htm>.