

27 SETTEMBRE 2017

La cittadinanza “composita” in alcune
esperienze europee. Spunti di
riflessione per il caso italiano

di Antonia Baraggia

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano

La cittadinanza “composita” in alcune esperienze europee. Spunti di riflessione per il caso italiano *

di Antonia Baraggia

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano

*“Can human beings live fully without belonging to a body politic that claims their allegiance?
Can they live only as economic and moral agents, free and mobile in a space of civilization?”*

P. Manent

Sommario: 1. Nota introduttiva. 2. Una questione preliminare: la cittadinanza è una nozione ancora fondante gli Stati contemporanei? 3. Il multiculturalismo come fatto e come teoria politica. 4. La cittadinanza nell’analisi comparata: convergenza verso un modello “composito” di cittadinanza? 5. Alcuni spunti guardando alla legislazione italiana sulla cittadinanza e alle prospettive di riforma.

1. Nota introduttiva

Mai come oggi l’Europa si trova allo specchio interrogandosi sulla propria identità. Sebbene la crisi migratoria scoppiata in tutta la sua drammaticità nel 2015 abbia investito l’Europa, mettendo a nudo un’ultima fragilità del vecchio continente, essa è stata preceduta da un più silenzioso continuo moto migratorio che dagli inizi del XXI secolo ha interessato in via incrementale le società europee, trovando le stesse impreparate di fronte alle molteplici sfide culturali, sociali e politiche che l’immigrazione porta con sé. Paiono oggi di calzante attualità le parole che l’allora Primo ministro britannico David Cameron ha pronunciato nel 2011 in riferimento al rapporto tra la società inglese e il fenomeno migratorio: egli affermava che “nel Regno Unito alcuni giovani hanno difficoltà a riconoscersi nell’Islam tradizionale seguito dai loro genitori nei Paesi d’origine. Ma questi giovani hanno altrettante difficoltà a riconoscersi nella Gran Bretagna, perché noi stessi abbiamo permesso che si verificasse un indebolimento della nostra identità [...]. È giunto il momento di voltare pagina e abbandonare le infruttuose politiche adottate finora. [...] Invece di incoraggiare le diverse comunità a vivere separate le une dalle altre, dobbiamo creare un senso di identità nazionale comune che sia aperto a tutti”¹. Queste parole aprono uno squarcio sul dilemma che non solo la società inglese, ma tutte le società interessate dal fenomeno migratorio si trovano

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Il discorso del premier britannico alla Conferenza di Monaco sulla Sicurezza il 5 febbraio 2011, si concentrava sul tema del terrorismo, ma proprio partendo da questo spunto viene introdotta la questione più generale della necessità di ripensare le politiche di integrazione nell’orizzonte di un modello politico democratico liberale.

ad affrontare: creare un comune senso di appartenenza nazionale pur nella crescente disomogeneità del tessuto sociale.

In questo contesto, la cittadinanza², concetto *ab origine* di natura inclusiva (in quanto lo status di cittadino è prerequisito di appartenenza alla comunità statale) ed esclusiva (in quanto coloro che sono esclusi dal vincolo di cittadinanza rimangono stranieri) sembrerebbe perdere il suo carattere monolitico sotto i colpi di istanze multiculturali, internazionali e sovranazionali, determinate dall'emergere di istituzioni di regolazione sovranazionali e dalla diffusione di forme di tutela internazionale dei diritti umani. In particolare il modello della cittadinanza tradizionale, che garantiva una forte coesione interna fondata su comuni riferimenti valoriali, storici e religiosi, si trova a fronteggiare l'affermazione di nuovi modelli sociali fondati su sistemi valoriali e culturali anche molto distanti da quelli del paese ospitante, che conducono spesso ad una frammentazione sociale, alla perdita di una identità collettiva condivisa, e all'emergere di quella che è stata efficacemente definita come "*horizontal society*"³.

Non è un caso che il dibattito sulla definizione della cittadinanza sia estremamente acceso e veda opporsi le tesi di chi la considera un concetto ormai superato e svuotato di ogni effettività e utilità (anche alla luce della tendenza all'affermazione degli ordinamenti sovra-statali), o addirittura la considera "l'ultimo relitto pre-moderno delle disuguaglianze personali in contrasto con la conclamata universalità dei diritti fondamentali"⁴, e chi, invece, ritiene ancora vitale e imprescindibile la dimensione statale, al cui interno si può trovare, primariamente, la garanzia dell'effettività dei diritti individuali⁵.

E ancora, non è un caso che, per limitarci all'Europa, in tutti gli ordinamenti siano in atto processi di ridefinizione dei requisiti per l'acquisizione della cittadinanza, che denotano una certa convergenza verso il superamento della tradizionale dicotomia tra *ius sanguinis* e *ius soli*, in favore di nuove e diverse modulazioni e combinazioni di tali meccanismi di attribuzione della cittadinanza.

A fronte delle sfide imposte dai massicci processi di migrazione e dalla necessità di integrazione, occorre, dunque chiedersi, oggi più di ieri, se il concetto di cittadinanza sia una categoria in declino e desueta,

² Come è stato osservato in dottrina, la cittadinanza "non solo è nella tradizione, ma è al centro del diritto costituzionale e dell'esperienza costituzionale, benché gli studi che la assumono ad oggetto specifico siano tutt'altro che frequenti", V. ONIDA, *Lo Statuto costituzionale del non cittadino, Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, disponibile al sito www.astridonline.it.

³ L.M. FRIEDMAN, *The Horizontal Society*, Yale University Press, New Haven, 1999.

⁴ L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 288.

⁵ Si concorda qui con quella parte di dottrina che ritiene che "i diritti individuali, non solo i diritti propri della cittadinanza, ma anche quelli rientranti nella categoria dei diritti dell'uomo trovano solo all'interno degli Stati la garanzia della loro effettività perché, salvo rare eccezioni, non esistono sedi internazionali che ne garantiscano l'applicazione", così V. LIPPOLIS, *Il significato della cittadinanza e le prospettive di riforma della legge n. 91 del 1992*, in *Rassegna parlamentare* n.1/2010, p. 153. Si veda anche V. LIPPOLIS, *Il rapporto tra cittadinanza e identità nazionale*, in *Percorsi costituzionali*, 2008, n. 2/3, p. 27 ss.

ormai priva di effettività, oppure se rimanga, pur nel mutato contesto, un paradigma irrinunciabile di coesione per gli Stati contemporanei di fronte alle sfide del momento presente.

In altri termini, le sollecitazioni che provengono dal fenomeno migratorio interrogano la politica sull'attuale rilievo delle norme in materia di cittadinanza: esse sono strumenti adatti e necessari per rispondere alle esigenze di integrazione e inclusione degli stranieri, in particolare di quelli appartenenti a diverse culture e tradizioni, nel territorio nazionale? O si tratti di inutili formalismi privi di effettività e di concreta incidenza sulla vita dei singoli e sulla società?

Dar risposta a tali questioni è, come osservato in letteratura, “la sfida più grande che oggi le democrazie si trovano a fronteggiare”⁶.

Il presente contributo, muovendo dall'occasione offerta dal recente dibattito italiano circa la riforma della legge in materia di cittadinanza, affronta il tema in ottica comparata, analizzando i percorsi di riforma avvenuti in quattro ordinamenti (Germania, Francia, Regno Unito e Svizzera) che hanno cercato di fronteggiare le sfide poste dai cambiamenti sociali in atto proprio ripensando alle categorie fondanti la comunità nazionale. L'analisi comparata mostra l'affermazione di un trend comune, che vede, da un lato, il contenimento, secondo diverse modulazioni nei singoli ordinamenti, tanto di elementi di *ius soli* che di *ius sanguinis* (con l'effetto di allargare le maglie di accesso allo status di cittadino) e, dall'altro, un “irrigidimento” dei requisiti richiesti agli stranieri ai fini dell'ottenimento della cittadinanza, secondo quella che è stata definita una cittadinanza premiale⁷, acquisita cioè al termine di un percorso “caratterizzato da una residenza giuridicamente regolare, ma anche, e soprattutto, qualificata”⁸. Tale modello, nel quale da un lato si attenua la dicotomia tra *ius sanguinis* e *ius soli* e, dall'altro, si introducono elementi di valutazione ulteriori rispetto al mero dato temporale per la concessione della cittadinanza, viene definito, ai fini del presente lavoro, come “cittadinanza composita”.

L'analisi comparata è tanto più preziosa quanto la si utilizzi come lente per guardare all'Italia, che si trova oggi, in un momento storico senza precedenti, ad affrontare la ridefinizione del proprio sistema di acquisizione della cittadinanza.

⁶ W. KYMLICKA, *The Rights of Minority Cultures*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 1.

⁷ V. LIPPOLIS, *Il significato della cittadinanza e le prospettive di riforma della legge n. 91 del 1992*, cit., p. 160.

⁸ *Idem*.

2. Una questione preliminare: la cittadinanza è una nozione ancora fondante gli Stati contemporanei?

Il concetto di cittadinanza⁹ nel linguaggio giuridico moderno indica l'appartenenza di un individuo ad una comunità politica statale e il conseguente insieme di diritti e doveri derivanti da tale appartenenza: in altri termini ciò che il termine cittadinanza contribuisce a mettere in luce è il delicato e complesso rapporto che si viene a creare tra l'individuo e l'ordinamento politico-giuridico¹⁰.

Quello di cittadinanza è un termine che ha accompagnato la storia del pensiero politico, assumendo nelle diverse epoche connotati sempre diversi¹¹. Vi sono però tratti costanti di tale categoria¹²: da un lato la stabile sottoposizione ad una autorità statale e dall'altro l'appartenenza e la partecipazione ad una comunità politica, presupposti, questi, per il godimento di diritti e prerogative riservati ai cittadini e preclusi agli stranieri. E proprio perché essa è criterio di discriminazione tra cittadino e straniero, si sviluppa e si costruisce continuamente intorno ad una serie di opposizioni, di antinomie e di tensioni.

Se nell'antichità l'opposizione si realizzava nei differenti status previsti per lo schiavo e il cittadino e in epoca moderna tra cittadino e suddito, oggi le linee di frattura tra cittadino e straniero sono molteplici: la dicotomia tra libertà ed uguaglianza, tra uniformità e differenziazione, tra diritti di cittadinanza e diritti culturali, tra cittadinanza nazionale e sovranazionale, solo per citare alcune delle più significative. In altri termini, la cittadinanza costituisce, come è stato osservato un "centro semantico di un universo problematico di somma complessità"¹³, che costituisce oggetto di diverse discipline (dalla sociologia, alla filosofia, al diritto, alla storia).

Il punto di vista giuridico, che è quello sotteso al presente contributo, intende la cittadinanza come uno *status*¹⁴, ovvero una condizione del *singolo* che si traduce nell'attribuzione di specifici diritti e doveri¹⁵. Più

⁹ Per una attenta disamina del concetto e delle sue diverse accezioni, E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza, Le grandi radici, I modelli storici di riferimento*, Padova 1997. Si veda anche G. BISCOTTINI, *Cittadinanza*, in *Enc. dir.*, VII, Milano 1960; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova 1997.

¹⁰ Anche una istanza sovranazionale, come la Corte Internazionale di giustizia, nella nota sentenza *Nottebohm* del 1955, ha definito la cittadinanza come "a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties", *ICJ Reports*, 1955, 4, p. 23.

¹¹ Per una ricostruzione in chiave storico-filosofica del concetto di cittadinanza si veda P. COSTA, *Cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 2005;

¹² Come mette in luce R. CLERICI, *Cittadinanza (voce)* in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, 1989, p. 113.

¹³ M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Riv. critica dir. priv.*, 1992, 203 ss.

¹⁴ La posizione che considera la cittadinanza come status è quella più diffusa in dottrina: si veda per esempio G. BISCOTTINI, *Cittadinanza*, in *Enc. dir.*, Milano, 1960, pp. 140 ss, BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1986, p. 39, A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1984, p. 202.

¹⁵ Altra parte della dottrina considera la cittadinanza come contratto. Tuttavia questa posizione si contraddice con la prassi legislativa adottata dai singoli Stati, che determinano la sfera dei cittadini secondo criteri e modalità indipendenti dalla volontà degli individui stessi. Infatti, l'acquisizione originaria della cittadinanza avviene, sia che si tratti di *ius sanguinis* che di *ius soli*, in maniera automatica. Anche nei casi di naturalizzazione, del resto rimane

in particolare, il termine cittadinanza definisce quel legame giuridico che si instaura tra lo Stato-nazione e i propri abitanti che assicura agli uni sicurezza, libertà e partecipazione alla vita politica, chiedendo in cambio una certa adesione alle regole e agli obblighi giuridici definiti dalla legge¹⁶. Questa relazione, apparentemente lineare, è tuttavia resa più complessa dalla crisi della sovranità dello Stato, dai processi di globalizzazione e dall'affermazione della tutela dei diritti umani che trascendono i confini nazionali: se un tempo la definizione giuridica “bastava” per definire il criterio di appartenenza dell'individuo ad una determinata comunità statale, oggi può definirsi “cittadino” di una determinata comunità anche chi, pur non essendolo formalmente, partecipi alla vita sociale e dia il suo proprio contributo al vivere comune. È proprio questo spazio della cittadinanza che sfugge alle mere proceduralizzazioni quello che i legislatori, oggi più di ieri, sono chiamati a riconoscere e valorizzare. Sotto questo profilo, emerge tutta la peculiarità dell'istituto della cittadinanza che non si esaurisce nella sua definizione giuridica, ma ha una sorta di carattere bifronte¹⁷: da un lato essa “trova la sua piena espressione nella legge ed è quindi in questo senso una nozione prettamente giuridica”¹⁸; dall'altro il contenuto della cittadinanza non è identificabile a priori né può essere scomposto interamente in singoli diritti e doveri¹⁹, ma contiene in sé un surplus di valore (libertà, uguaglianza, appartenenza), che deve trovare una sua declinazione sostanziale e non solo formale (attraverso la semplice attribuzione dello status di cittadino).

Da tale duplice carattere della cittadinanza discendono anche le due diverse dimensioni della stessa: da un lato la dimensione verticale, ovvero la sottoposizione ad un ordinamento preconstituito e la partecipazione alla vita politica dello stesso, dall'altro lato la dimensione orizzontale, ovvero l'appartenenza ad una collettività e la condivisione dei valori posti a fondamento della stessa.

sempre fermo il potere discrezionale dello Stato se concedere o meno la cittadinanza stessa. Sul punto si veda J. MAURY, *La nationalité*, in *Répertoire de droit International publié*, Paris, 1931, p. 249 ss. e per la dottrina italiana si veda B. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*, Padova, 1986, p. 46.

¹⁶ L. P. VANONI, *Il Diritto dell'immigrazione nel Regno Unito*, in *Il diritto dell'immigrazione. Profili di Diritto comparato*, a cura di G. CORDINI, Mucchi editore, 2010, p. 511.

¹⁷ Il carattere bifronte della cittadinanza emerge anche considerando il paradosso, rilevato da autorevole dottrina, secondo il quale la cittadinanza nasce come fattore di uguaglianza, ma poi, nella declinazione dell'uguaglianza avvenuta nelle Costituzioni nazionali essa si rivolge principalmente ai cittadini, annidandosi in ciò una sorta di contraddizione. Tanto che “che lo status di cittadino, nato agli albori del costituzionalismo moderno, come si è detto, in funzione uguagliatrice rispetto agli antichi trattamenti differenziati, finisce oggi, spesso, per costituire il fattore di una delle più significative disuguaglianze giuridiche che sopravvivono al progresso della civiltà giuridica. Un paradosso storico, che ci dice come, pur nella consapevolezza della permanente rilevanza, ancor oggi, degli elementi che tradizionalmente differenziano il trattamento dello straniero da quello del cittadino, il costituzionalista si trovi oggi a doversi interrogare sempre più spesso sulla ragionevolezza o irragionevolezza di questa disuguaglianza nelle sue varie manifestazioni”. V. ONIDA, *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, *Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, cit.

¹⁸ R. DAHRENDORF, *Cittadini e partecipazione. Al di là della democrazia rappresentativa?* In *Il cittadino totale*, Torino, 1977, p. 33 ss.

¹⁹ S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, Milano, 1988, p. 66.

Quanto al primo aspetto non si può prescindere dal fatto che il contenuto giuridico della cittadinanza si declini in una serie di diritti e di doveri del singolo rispetto all'ordinamento.

Ma proprio lungo la frontiera dei diritti e dei doveri si registrano le maggiori faglie dell'ordinamento contemporaneo: la categoria dei diritti di cittadinanza è sottoposta a continue ridefinizioni, e si assiste ad una dilatazione dei contenuti della stessa e ad una sua de-nazionalizzazione, nonché ad una tensione tra diritti di umani e diritti cittadinanza non priva di ambiguità e contraddizioni. La tradizionale distinzione tra i primi e i secondi (nella loro classica tripartizione in diritti civili, sociali e politici) è andata, infatti, sempre più sfumando, tanto che nella maggior parte degli ordinamenti democratici sostanzialmente si riconoscono sia ai cittadini che agli stranieri tanto i diritti civili che, anche se con significative differenze e diversi gradi di tutela, i diritti sociali.

L'aspetto in cui, forse, lo status di cittadino risulta ancora discriminante è quello dei diritti politici, che restano ancora sostanzialmente ancorati al requisito della cittadinanza. Si tratta, per altro, di un punto nevralgico delle politiche di integrazione, in quanto, come ricorda Böckenforde, ogni co-determinazione del vivere comune presuppone lo status di membro della comunità di diritto, in altri termini presuppone lo status di cittadino. Questo risulta problematico laddove, sempre più spesso vi sono non-cittadini, stabilmente inseriti in una realtà sociale, ma che non possono concorrere all'assunzione delle decisioni pubbliche. E come sostiene lo studioso tedesco, tale problema va risolto ricorrendo ad una adeguata politica di accoglienza e di estensione della cittadinanza, non all'allargamento *tout court* del diritto di voto²⁰. La partecipazione al processo democratico è, dunque, uno degli strumenti di inclusione e integrazione dello straniero e costituisce oggi forse una delle principali leve per ri-fondare la comunità dei *cives*. Tuttavia, non pare utile e soddisfacente esaurire il problema della cittadinanza facendone una mera questione di procedura. Infatti, “ogni procedura riflette una concezione della vita e della vita buona” per cui se anche “qui assume rilievo la dimensione procedurale”²¹, in ogni caso richiede la consapevolezza che la procedura rispecchia un nucleo di principi (e di valori) nel contesto di una cultura politica e giuridica.

Proprio per questo viene in rilievo la seconda declinazione dell'istituto della cittadinanza, definita “orizzontale” in quanto trattasi di una condizione personale che poggia sul presupposto che il cittadino sia parte di una comunità sociale alla cui vita egli stesso contribuisce; tale declinazione viene espressa in termini di *cittadinanza-appartenza*. Mette in luce questa dimensione Morrone, il quale afferma che “le trasformazioni in corso nello spazio europeo, in quello internazionale e in quello globale, sia pure secondo

²⁰ E. BÖCKENFORDE, *Demokratie als Verfassungsprinzip*, in *Hdb. Staatsrecht*, J. ISENSEE J., P. KIRCHHOF (a cura di), Heidelberg, 1987

²¹ B. PASTORE, *Quali fondamenti per il liberalismo? Identità, diritti, comunità politica*, in *Diritto e società*, 1997, p. 427 ss.

L'inedere proprio dei corsi e dei ricorsi storici, dimostrano chiaramente che il massimo sviluppo della persona umana e delle libertà fondamentali, che è il contenuto sul quale normalmente si concentra la discussione intorno alla cittadinanza, diventa concreto soprattutto nella dimensione di una comunità organizzata in senso politico²².

In quest'ottica la cittadinanza non si esaurisce nel complesso di benefici di cui gode il singolo, ma richiede anche una certa adesione ai principi fondamentali dell'ordinamento. La cittadinanza, in altri termini, può essere considerata l'insieme di un complesso di principi con un forte contenuto di valore, di interessi, di esigenze che collegano i cittadini ad un determinato Stato, da cui discende l'irrinunciabilità di un'etica della responsabilità e cioè di una irrinunciabile condivisione di diritti e doveri. Peter Häberle²³, ha individuato proprio in una certa comunanza culturale, garantita per esempio dall'uso di una lingua comune, di un calendario comune e da certe convenzioni sociali uno strumento irrinunciabile di integrazione sociale.

Come è stato sostenuto, tale comunanza culturale “è inevitabilmente frutto di politiche nell'istruzione, nella sanità, nell'amministrazione della giustizia e della difesa”, le quali, “proprio per la loro propensione ad incidere direttamente sulla vita collettiva del singolo divengono il catalizzatore dell'insoddisfazione di alcuni gruppi sociali che sentono i loro interessi costantemente marginalizzati, quando non del tutto elusi dalle politiche pubbliche”.²⁴

Ora, proprio la dimensione orizzontale è quella che, soprattutto negli stati europei, sembra gravemente in crisi, in quanto subisce il contraccolpo dell'affermarsi impetuoso del fenomeno migratorio, della contestuale crisi di identità dei popoli europei e dell'emergere di istanze populiste²⁵, ma è anche la dimensione che maggiormente necessita di essere riscoperta e rilanciata in un'ottica prospettica.

3. Il multiculturalismo come fatto e come teoria politica

Nei paragrafi precedenti è stato evocato il termine multiculturalismo²⁶: ciò non sorprende, dal momento che i percorsi della cittadinanza si sono intrecciati nel corso del tempo con la compresenza in un

²² A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quaderni costituzionali*, Fascicolo 2, giugno 2015, p. 320.

²³ P. HÄBERLE, *Costituzione e identità culturale*, Milano, Giuffrè, 2006. L'Autore si sofferma in particolare sull'importanza che le festività nazionali riconosciute hanno nella definizione dell'identità culturale comune: “esse sono l'espressione dell'identità e dell'individualità dello stato costituzionale”, p. 22.

²⁴ A. MASTROMARINO, *Il diritto comparato alle prese con il multiculturalismo: una sfida aperta. Il federalismo disaggregativo nella teoria dei tipi di Stato*, in *DPCE*, n. 4/2010, p. 965.

²⁵ Sul tema di recente si veda R. BRUBAKER, *Between nationalism and civilizationism: the European populist moment in comparative perspective*, in *Ethnic and Racial Studies* Vol. 40, Iss. 8, 2017.

²⁶ Un testo chiave per comprendere il tema è J. HABERMAS, C. TAYLOR, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Milano, 1998.

determinato territorio di una molteplicità di matrici culturali, religiose, sociali. Sebbene il termine multiculturalismo sia diventato di uso comune, esso è in realtà carico di ambiguità, “ha molte facce”²⁷, designando al contempo un *fatto oggettivo*, ovvero la compresenza di diverse culture in un determinato contesto sociale (fenomeno per altro non nuovo) e una *teoria politica*, che assume diverse sfumature (da quella comunitarista²⁸ a quella pluralista²⁹) e che è stata diversamente declinata nei vari ordinamenti statuali, assumendo così la veste di *politica pubblica*³⁰.

Quanto al multiculturalismo come fatto, esso è riconducibile a due fenomeni: il primo, più noto, riguarda la compresenza di minoranze storiche presenti all'interno dei confini nazionali³¹; il secondo riguarda invece le cd. “nuove minoranze”, costituite da gruppi di immigrati che risiedono stabilmente nel territorio di uno Stato e che si differenziano dalla popolazione autoctona per etnia, tradizioni, storia e credo religioso.

È in merito a quest'ultimo aspetto che si innesta la teoria multiculturale, la quale, nella sua forma più autentica, “rappresenta la società come un campo di culture che sono ritenute reciprocamente impermeabili, non traducibili l'una nell'altra, prive di valori comuni e quindi, sempre, potenzialmente conflittuali”³².

Essa promuove quindi una cittadinanza inclusiva delle diverse culture attraverso il riconoscimento di diritti culturali, ma il metodo con cui a ciò si perviene è quello della relativizzazione delle culture stesse:

²⁷ A. HELLER, *The Many Faces of Multiculturalism*, in R. BAUBÖCK - A. HELLER - A.R. ZOLBERG (a cura di), *The Challenge of Diversity: Integration and Pluralism in Societies of Immigration*, Avebury, Aldershot, 1996.

²⁸ In sintesi le posizioni comunitariste mirano a ricomporre l'etica e la politica all'interno di un gruppo sociale, partendo dal presupposto che non sia possibile realizzare tale sintesi tra le diverse comunità culturali stesse. La tesi comunitarista sostiene che il sistema politico dovrebbe semplicemente prendere atto della presenza di diverse comunità culturali e di diverse tradizioni e favorirne l'espressione. Questo perché ogni comunità ha dei valori, ha una propria verità che esiste e vive solo all'interno di essa. È evidente come l'esito di tali teorie porti ad un relativismo culturale e ad una separazione netta tra le diverse comunità che si autogovernano secondo i propri principi. Se questa è in generale la tesi comunitarista bisogna però sottolineare che all'interno della stessa si distinguono due diverse scuole di pensiero: quella di matrice neopositivista è fatta propria da M. Walzer, C. Taylor, J. Sandel; mentre quella di matrice neoaristotelica di A. McIntyre e A. Etzioni.

²⁹ La posizione pluralista si colloca pienamente nel contesto dell'ordinamento liberaldemocratico, del quale ne riconosce i principi fondamentali. E tuttavia ai diritti riconosciuti dalla tradizione liberale, il multiculturalismo pluralista aggiunge una categoria di nuovi diritti, definiti come diritti collettivi, o diritti culturali delle minoranze, presenti al fine di proteggere queste ultime dai tentativi di assimilazione della cultura prevalente. Il maggior esponente di tale posizione è W. KYMLICKA, *La cittadinanza multiculturale*, Il Mulino, Bologna, 1999,

³⁰ Di recente per una approfondita disamina del concetto e delle sue varianti applicative, si veda G. CERRINA FERONI, *Diritto costituzionale e multiculturalismo*, in *Rivista AIC*, www.rivistaaic.it, n.1/2017.

³¹ La presenza di minoranze storiche all'interno dei confini degli Stati nazionali è un dato pressoché costante e diffuso nella storia e gli Stati stessi hanno riconosciuto all'interno dei propri ordinamenti norme a salvaguardia e tutela delle minoranze storiche preesistenti per esempio alla colonizzazione: si pensi al Canada, agli Stati Uniti, all'Australia e alla Finlandia. O ancora si pensi ai diversi territori (con le rispettive popolazioni) passati dalla sovranità di uno Stato all'altro: in questi casi spesso si sono adottate norme di tutela delle minoranze annesse al nuovo Stato.

³² P. DONATI, *Oltre il multiculturalismo*, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 12.

è chiaro che tale approccio esclude qualsiasi prospettiva di integrazione tra culture diverse in una comunità politica, in quanto è orientato sostanzialmente alla demarcazione delle diverse identità e al mantenimento dell'alterità.

Dal punto di vista giuridico tale ideologia è suscettibile di declinarsi sia sul piano legislativo, sia sul piano del diritto giurisprudenziale.

Quanto al primo aspetto, in via generale si possono individuare nuove categorie di diritti volti specificamente alla valorizzazione e tutela delle identità particolari di una comunità insediata sul territorio statale. Questi nuovi diritti, che costituiscono uno degli aspetti più problematici introdotti dalla dottrina multiculturale sono quelli definiti “collettivi” o “culturali”, pensati espressamente al fine di valorizzare le varie identità e il “diritto alla diversità”.

Attraverso l'osservazione di alcuni ordinamenti che hanno recepito tale impostazione, la dottrina ha individuato quattro tipologie di diritti collettivi: diritti derogatori; diritti promozionali; diritti all'autogoverno; diritti alla rappresentanza etnica nelle istituzioni politiche³³.

Alla luce di tale tendenza sembra che il contenuto della cittadinanza non sia più identificabile solo con i diritti individuali consolidati (civili, politici, sociali), ma si sia arricchito anche di una dimensione collettiva: è quella che uno dei maggiori studiosi del tema, Kymlicka, ha definito “cittadinanza multiculturale” e che nell'attuale dibattito giuridico italiano è stata definita “cittadinanza culturale”³⁴.

Si tratta per altro di un concetto controverso, la cui rilevanza viene negata da parte della dottrina³⁵ - perché incompatibile con gli assunti delle società liberali occidentali – e oggi sottoposto a forti critiche anche da parte della politica per il suo sostanziale fallimento.

Quali sono le implicazioni che rendono l'approccio multiculturale inaccettabile come modello di integrazione nelle moderne società occidentali?

Innanzitutto esso contrasta con la tradizione del costituzionalismo liberale e democratico, il quale “*cannot ultimately be based on group rights, because not all groups uphold liberal values*”.³⁶ Un ordinamento, in quanto sistema, persiste fintanto che si lega ad un valore che ne fa da presupposto. E i valori fondanti le moderne democrazie sono il principio di maggioranza e la tutela della dignità umana, premessa antropologica

³³ E. CECCHERINI, *Multiculturalismo (diritto comparato)*, in *Digesto Discipline pubblicistiche*, Utet, 2008, p. 5;

³⁴ R. TONIATTI, *Pluralismo e autodeterminazione delle identità negli ordinamenti culturalmente composti: osservazioni in tema di cittadinanza culturale*, in E. CECCHERINI - M. COSULICH (a cura di), *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione: dal Trentino-Alto Adige/Südtirol alla prospettiva comparata*, Padova: Cedam, 2012, p. 5-29.

³⁵ J. HABERMAS, *Morale, diritto e politica*, Torino, Utet, 1992 e F. FUKUYAMA, *Identity, Immigration and Democracy*, in *Journal of Democracy*, Aprile 2006, n. 17-2.

³⁶ F. FUKUYAMA, *Identity, Immigration and Democracy*, in *Journal of Democracy*, cit., p. 15.

dell'ordinamento democratico: “cultures that do not accept these basic premises do not deserve equal protection in a modern liberal democracy”³⁷.

Il multiculturalismo svuota invece lo spazio pubblico dai valori comuni, che per questo diviene uno spazio neutro, perché l'unico valore condiviso è la pari dignità di *tutte* le espressioni culturali. L'ordinamento stesso perde la sua funzione di composizione delle diverse visioni del mondo in vista del perseguimento del bene comune, ma diviene neutro contenitore delle diverse *Weltanschauungen*, tutte meritevoli di tutela a prescindere dal loro orientamento valoriale.

Non solo: il multiculturalismo produce, a differenza del concetto classico di cittadinanza che era strumento di inclusione e coesione, una frammentazione del tessuto sociale: il concetto di cittadinanza-appartenenza, che esprime il legame dell'individuo rispetto alla comunità statale perde di significato, in quanto l'appartenenza che conta è esclusivamente quella rispetto al gruppo culturale di riferimento, che opera anche da “filtro” nel rapporto tra l'individuo e la comunità statale nel suo complesso.

E a ben vedere, non solo tale teoria giunge a sgretolare l'ordinamento attraverso l'introduzione di sistemi normativi alternativi/incompatibili, ma se portata fino in fondo rischia di divenire un principio normativo tale da imporre alla legge statale le condizioni per la sua stessa legittimazione: non basta che la legge venga emanata secondo le regole dei processi democratici e nel rispetto dei valori costituzionali, ma occorre che essa sia neutrale, cioè che non assuma il punto di vista di nessuna delle componenti culturali presenti nella società³⁸. Essa non dovrebbe esprimere, in altri termini, nessun orientamento valoriale, ma lasciare il più possibile spazio alla libertà, intesa quale “diritto a volere liberamente” che asseconda tutte le inclinazioni dell'individuo.

Prendiamo il caso della legge italiana che vieta le mutilazioni genitali femminili³⁹. Da un'ottica multiculturalista essa costituisce una illegittima imposizione, volta a vietare una pratica propria della cultura che la pone in essere e a conculcare la libertà della donna che a tale cultura appartiene. Al contrario la si potrebbe leggere come una legittima presa di posizione del legislatore che sceglie di perseguire determinati valori irrinunciabili e non negoziabili – la dignità della persona – a discapito di un generico diritto alla libertà culturale.

Di fronte a simili questioni, si ritiene che lo Stato non possa rinunciare al ruolo suo proprio di selettore di interessi e non possa ritrarsi di fronte al politeismo dei valori, ma al contempo deve farsi carico

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Sul punto si rimanda a L. VIOLINI, *Multiculturalismo e questioni eticamente controverse: quale regolamentazione?*, in J. PRADES (a cura di), *Alle origini della diversità*, Guerini e Associati, Milano, 2008.

³⁹ Legge 9 gennaio 2006, n. 7 - Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazioni genitali femminile.

dell'onere di tutelare quelle culture che possono contribuire allo sviluppo della società nazionale nel suo complesso.

Sul piano concreto, in definitiva, l'ideologia multiculturale genera separazione tra le diverse comunità e realizza non l'incontro, ma una coesistenza senza rapporti, il che è si pone in antitesi con l'idea stessa di *societas*.

Vi è infine un ultimo aspetto di criticità relativo al multiculturalismo, che si pone per altro in contrasto con il concetto tradizionale di cittadinanza. Quest'ultimo infatti, come si è sopra accennato, costituisce lo status riconosciuto al singolo, "che ne investe più o meno ampiamente l'intera individualità"⁴⁰. Al contrario, nel paradigma multiculturale ciò che viene in rilievo non è la posizione giuridica del singolo, ma della comunità a cui lo stesso appartiene; i diritti non appartengono all'individuo (o vi appartengono solo di riflesso) ma sono prima di tutto diritti della particolare comunità culturale di riferimento. Si tratta di una conseguenza che contrasta con uno dei fondamentali principi delle moderne democrazie, ovvero il riconoscimento dei diritti del singolo individuo e al contributo degli stessi alla formazione dei valori fondanti la società: in altri termini, "member of immigrant communities and their offspring deserve to be treated equally as *individuals*, not as members of cultural communities"⁴¹.

Di fronte a tutte queste contraddizioni insite nella teoria multiculturale, non stupisce allora che le due realtà (Regno Unito e Germania) che più di tutte avevano puntato le loro politiche di integrazione sul multiculturalismo ne abbiano ammesso il fallimento e si siano implicate in profondi processi di ridefinizione delle regole di attribuzione della cittadinanza e più in generale di integrazione degli stranieri.

4. La cittadinanza nell'analisi comparata: convergenza verso un modello "composito" di cittadinanza?

Il panorama europeo, lungi dall'essere una realtà monolitica, si caratterizza per la straordinaria varietà di politiche di integrazione, di cittadinanza e di riconoscimento delle prerogative per le minoranze. Questa estrema varietà si deve poi leggere in un contesto, quello europeo, che ha indirettamente inciso sul rapporto tra stato nazionale e stranieri comunitari. Sebbene infatti, formalmente, l'introduzione della cittadinanza europea⁴² si è semplicemente aggiunta alle cittadinanze nazionali, facendo dei cittadini francesi, inglesi, italiani, tedeschi, polacchi *anche* cittadini europei, tuttavia i diritti e le prerogative sottese alla stessa, anche grazie alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, hanno di fatto profondamente

⁴⁰ D. ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale*, Cedam, Padova, 1995, p. 174.

⁴¹ F. FUKUYAMA, *Identity, Immigration and Democracy*, in *Journal of Democracy*, cit., p.15.

⁴² Tra la sterminata bibliografia in materia di cittadinanza europea si veda M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enc. giur.*, Roma, 1995; V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, Il Mulino, 1994; J. WEILER, *La cittadinanza europea*, *Excursus 4*, in *AA.VV.*, *L'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 1998.

condizionato e ristretto la discrezionalità degli Stati nel trattamento dello straniero comunitario. Non è questa la sede per analizzare l'influenza dell'ordinamento comunitario sulle cittadinanze nazionali. Basti qui solo mettere in luce come qualsiasi intervento sulle discipline nazionali in materia di cittadinanza (e immigrazione) non possa considerarsi privo di effetti sistemici, che riguardano cioè anche gli altri Stati europei, soprattutto alla luce del fatto che l'acquisizione della cittadinanza di uno Stato membro comporta l'acquisizione della cittadinanza europea e con essa tutti i diritti e le libertà che ne derivano.

Il carattere sempre più interconnesso tra le norme in materia di cittadinanza e immigrazione dei singoli stati europei e l'intreccio multilivello che si è venuto a creare, non devono tuttavia far pensare ad una disarticolazione delle regole sulla cittadinanza rispetto all'autorità statale, anzi, come osservato in dottrina, "la cittadinanza resta una bastione della sovranità nazionale"⁴³. Anche in tema di immigrazione i protagonisti della scena sono ancora i singoli stati, nonostante i tentativi di definire una strategia comune per le politiche migratorie a livello comunitario: le recenti drammatiche vicende relative al fenomeno migratorio senza precedenti, non solo hanno dimostrato la debolezza dell'Unione Europea, incapace di formulare una politica comune, ma hanno altresì confermato come il rapporto con lo straniero rimanga ancora primariamente radicato nella dimensione nazionale.

A fronte di tale eterogeneità, dunque, proprio perché è impossibile individuare – almeno per ora – un "modello europeo" di cittadinanza e proprio perché la diversità che si riscontra affonda le sue origini nella storia e nella cultura delle diverse esperienze statuali, è interessante vedere innanzitutto quali sono nei principali ordinamenti europei (Inghilterra, Francia, Germania) e non (Svizzera) le regole in materia di cittadinanza e identificare se, pur nelle differenze, vi sia un trend comune in risposta alla diffusa affermazione di una società sempre più multiculturale. A questo proposito, è tesi condivisa in letteratura quella che sostiene che le regole sulla cittadinanza dei vari Stati europei stanno gradualmente convergendo verso un modello comune⁴⁴. Tale convergenza è spesso vista come una forte ondata liberalizzatrice⁴⁵ delle norme in materia di cittadinanza, necessaria per integrare gli immigrati da lungo tempo residenti nel territorio nazionale.

Per verificare tale evoluzione ho preso in considerazione Inghilterra, Germania, Francia e Svizzera, nella convinzione che un'analisi di tipo comparatistico possa gettar luce sul caso italiano che si trova oggi a discutere sulla ridefinizione delle regole in materia di cittadinanza.

⁴³ R. BRUBAKER, *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 16.

⁴⁴ M. VINK - G. DE GROOT, *Citizenship attribution in Western Europe: International Framework and Domestic Trends*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2010.

⁴⁵ Si veda in particolare P. WEIL, *Access to Citizenship: a Comparison of twenty-five Nationality Laws*, in A.T. ALENIKOFF, *Citizenship today: Global perspectives and practices*, Washington, 2001; M.M. HOWARD, *Comparative Citizenship: an Agenda for Cross-national Research*, in *Perspective on Politics*, n. 4, 2005, pp. 443-455.

Tutti i paesi considerati sono accomunati da una massiccia immigrazione, più o meno recente ed è interessante notare come, pur a fronte del medesimo fenomeno, essi abbiano adottato, in origine, approcci diversi, e in alcuni casi opposti (come per esempio il modello tedesco e quello francese).

La Germania presentava in origine un modello di cittadinanza di carattere etnoculturale e differenzialista, basato, prevalentemente sullo *ius sanguinis*: fino al 1999, infatti, l'acquisizione della cittadinanza avveniva secondo la rigida regola della discendenza da un genitore di nazionalità tedesca⁴⁶. Tuttavia tale modello non ha retto di fronte agli imponenti flussi migratori che hanno interessato la Germania (essa ancora oggi è, tra i paesi dell'Unione, quello con la quota di immigrazione più alta: al 1° gennaio 2016 si registrano qui il maggior numero di stranieri, 8,7 milioni)⁴⁷.

Così di fronte al deficit di integrazione sperimentato dai cd. immigrati di seconda generazione, nel 1999 è stata approvata la nuova disciplina sulla cittadinanza, che prevede un più facile accesso alla stessa, ma al contempo si basa sulla *Leitkultur*, che richiede la condivisione e il rispetto di alcuni principi fondamentali dello stato di diritto.

Con essa vengono introdotti alcuni elementi di *ius soli*: i bambini nati in Germania da genitori stranieri possono ottenere la cittadinanza tedesca a patto che almeno uno dei genitori abbia risieduto legalmente nel Paese da almeno 8 anni. Altra novità è il temperamento dei requisiti per la naturalizzazione (da 15 anni a 8 anni di residenza), a cui si accompagna però il rispetto di ulteriori requisiti: ovvero lo straniero deve dichiarare la propria fedeltà all'ordinamento democratico e liberale del *Grundgesetz* e di non appoggiare azioni contro l'ordinamento stesso; deve inoltre dimostrare la conoscenza della lingua tedesca. Sulla stessa lunghezza d'onda si muove la legge sull'immigrazione del 2005 (*Zuwanderungsgesetz*)⁴⁸ che prevede l'istituzione di un "corso di integrazione" per tutti gli immigrati regolarmente residenti, volto all'acquisizione di sufficienti conoscenze della lingua tedesca e relative all'ordinamento giuridico, alla cultura e alla storia tedesca, con particolare riferimento ai valori dello Stato democratico e della tolleranza. Anche in Inghilterra si è giunti all'introduzione di un sistema misto di cittadinanza, pur partendo da premesse diverse da quelle tedesche: la vicenda dei diritti di cittadinanza inglese è segnata, infatti, dalla

⁴⁶ R. BRUBAKER, *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, cit.

⁴⁷ Eurostat, *Statistiche sulle migrazioni internazionali e sulle popolazioni di origine straniera*, Marzo 2017, www.ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/it

⁴⁸ Sulla quale ampiamente G. CERRINA FERONI, *L'esperienza tedesca di multiculturalismo: società multi-etnica e aspirazioni di identità etnoculturale*, in *Rivista AIC* (archivio), Relazione tenuta al Convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Paestum 18-19 maggio 2007 su "Società multiculturale e Stato democratico. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali: percorsi di diritto comparato".

natura di impero coloniale della Gran Bretagna e dalla decolonizzazione dei territori del Commonwealth, che ha portato a definire vari status di cittadinanza⁴⁹.

In particolare a seguito della decolonizzazione dell'impero, con il British Nationality Act del 1948 viene riconosciuto lo status di cittadini britannici a tutti i soggetti del Commonwealth. Ciò ha provocato un aumento crescente degli ingressi di immigrati provenienti dalle (ex)colonie e al contempo ha costituito un potente fattore di integrazione (gli stranieri godevano fin da subito del diritto di voto).

A partire dagli anni '60, in un contesto sociale non privo di tensioni etniche, si assiste ad una serie di riforme d'impronta restrittiva, culminate nel 1981 con l'approvazione del *British Nationality Act*, che ha sostituito il tradizionale criterio dello *ius soli* con un sistema misto, introducendo elementi tipici dello *ius sanguinis*. La *ratio* di tale primo intervento normativo non era tanto quella di costruire una cittadinanza basata sulla tradizione e la cultura britannica, quanto quella di circoscrivere il più possibile l'impatto delle potenziali ondate migratorie.

Sintomo, invece, del tentativo di rafforzare il senso di appartenenza alla nazione, una volta perso il senso di comune appartenenza all'impero e di fedeltà al re, è la procedura della naturalizzazione, rivista nel 2002 con l'Immigration, Nationality and Asylum Act, che consente l'acquisto della cittadinanza sulla base di determinati requisiti. Tra questi, oltre ad un periodo di residenza di 5 anni, si prevede la verifica di una serie di condizioni essenziali quali la conoscenza della lingua inglese, lo studio di nozioni basilari sulle istituzioni britanniche e sulla democrazia parlamentare, sulla storia del Regno Unito, sulla conoscenza della legge (inclusi i diritti e i doveri dei cittadini).

Ultimo atto formale di questa continua revisione delle norme sulla cittadinanza è stata l'approvazione, nel 2009, del "Borders, Citizenship and Immigration Act", con il quale sono state ulteriormente modificate alcune norme del British National Act del 1981.

Le modifiche hanno introdotto in particolare tre vie privilegiate per acquisire la cittadinanza: la *work route* (per il lavoratori), la *protection route* (per i rifugiati) e la *family route* (per i familiari di cittadini inglesi). Per l'acquisizione della cittadinanza, le nuove norme, hanno previsto, inoltre, un percorso a tappe che partiva dal semplice permesso di soggiorno temporaneo, passava attraverso un periodo di transizione, detto "*probatory citizenship*" (da 12 mesi fino a 5 anni) nel quale lo straniero non godeva ancora del diritto di accedere alle prestazioni sociali e poteva sfociare, come ultimo step eventuale, nell'acquisizione della cittadinanza oppure nella residenza permanente. L'istituto della *probatory citizenship*, periodo nel quale il soggetto era tenuto a dimostrare una serie di requisiti, quali la conoscenza della lingua inglese, la sua autosufficienza economica, il rispetto della legge e soprattutto l'integrazione nella comunità locale di

⁴⁹ Sull'evoluzione della disciplina in materia di cittadinanza nel Regno Unito si rimanda a L. P. VANONI, *Il Diritto dell'immigrazione nel Regno Unito*, cit., p. 495 ss.

referimento, è stato un concetto estremamente dibattuto e criticato fin dalla sua introduzione⁵⁰. Esso era parte di una più ampia nozione introdotta dal legislatore, quella – non priva di profili di ambiguità – di “*active condition*”, che letteralmente indicava la partecipazione del soggetto che aspirava a diventare cittadino ad associazioni di volontariato, o a ruoli di governo per esempio nelle scuole, ad attività filantropiche e caritatevoli, ecc. Si trattava di un requisito, eventuale, che permetteva di acquisire lo status di cittadino in maniera più rapida, in quanto utile a dimostrare l’avvenuta, concreta integrazione dello straniero nella comunità locale: per i lavoratori infatti, nel caso verificasse *l’active condition* il tempo per poter ottenere la naturalizzazione passava da 8 a 5 anni, mentre per i familiari di soggetti inglesi si passava da 5 a 3 anni. Se non veniva soddisfatto tale requisito, l’unica conseguenza per il soggetto era l’aggravio in termini di tempo della procedura per l’acquisizione della cittadinanza e un protratto permanere nella condizione di *probatory citizenship*. Come osservato in dottrina “the limits of the 2009 act were clear making it longer and harder for migrants to become settled and gain British citizenship. The introduction of the probatory citizenship in the route to citizenship was meant to prevent migrants from having full access to a range of benefits available to permanently settled foreign nationals”⁵¹.

Per tali limiti intrinseci e per le concrete difficoltà di applicazione, tanto *l’active condition* che la *probatory citizenship*, introdotte dalle riforme del governo laburista, non sono state implementate dal successivo governo conservatore, in quanto ritenute eccessivamente burocratiche e complesse⁵². Ciò non deve tuttavia far pensare ad un radicale cambiamento di rotta nelle politiche in materia di cittadinanza: significativamente nel 2012 il governo Cameron-Clegg ha rafforzato il peso del requisito del “*good character*” nelle valutazioni relative alle domande di acquisizione della cittadinanza. Il “*good character*” era un elemento già presente nella disciplina del 1981, ma non era mai stato definito e non vi erano linee guida che esplicassero in cosa consistesse la verifica del “*good character*” dello straniero ai fini dell’attribuzione della cittadinanza. Esso tendenzialmente era stato associato alla sussistenza o meno di condanne penali e, in particolare a partire dal 2007, era divenuto elemento discriminante nella valutazione delle domande di richiesta della cittadinanza. È solo a partire dal 2013 che sono stati identificati alcuni elementi che concorrono nella definizione del “*good character*” da valutare ai fini della concessione della

⁵⁰ Per una critica a tale strumento e più in generale alle politiche inglesi in materia di cittadinanza si veda D. KOSTAKOPOULOU, *Matters of Control: Integration tests, naturalization reform and probatory citizenship in the United Kingdom*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36:5, 2010, p. 834 ss.

⁵¹ C. PUZZO, *UK citizenship in the early 21st Century: earning and losing the right to stay*, in *Revue Française de Civilisation Britannique*, XXI-1 2016, p. 4.

⁵² Affermava infatti l’allora Segretario di Stato Theresa May “We will not implement Labour’s policy of earned citizenship, which was too complicated, bureaucratic and, in the end, ineffective”. www.workpermit.com/news/2010-11-08/uk/government-will-not-implement-earned-citizenship.htm (ultimo accesso Luglio 2017).

cittadinanza: tra questi, oltre al “*criminal record*” dello straniero, rientrano anche la regolarità contributiva, l’adeguata partecipazione alle attività della comunità di riferimento, l’assenza di frodi nei confronti dello Stato⁵³. Come si vede, l’accentuazione del requisito del “*good character*” riprende aspetti che erano parte dell’*active condition* laburista, a conferma di un trend volto a rafforzare, tramite le politiche di cittadinanza, un senso di comune appartenenza e la coesione sociale, anche a fronte di un tessuto sociale sempre più lacerato e diviso. Interessante è poi il fatto che dal 2015 in poi proprio l’assenza del requisito del “*good character*” rappresenta la prima causa di mancata concessione della cittadinanza (rispettivamente il 42% nel 2015 e il 44% nel 2016 dei dinieghi di cittadinanza sul totale delle richieste). Ancora più interessante è notare che l’incidenza di tale requisito sull’esito della richiesta di cittadinanza nel 2014 era solo del 19% e appena del 13% nel 2008⁵⁴.

In definitiva, i nuovi meccanismi introdotti in Inghilterra dal 2009 in poi dimostrano che, chiusa la parentesi della balcanizzazione della società sull’onda dell’idea multiculturale, i governi britannici hanno aperto una nuova fase, nella consapevolezza che “*the current system does not provide enough of an incentive for a migrant to progress to British citizenship*” e che era ormai necessario “*encourage people with the right qualifications and commitment to take up citizenship so that they can become fully integrated into our society*”⁵⁵.

Agli antipodi tra il modello inglese e tedesco si colloca quello francese⁵⁶, che costituisce un unicum nel panorama comparatistico, avendo adottato una politica di natura assimilazionista o, secondo il termine invalso dopo l’epoca coloniale, di “*integration*”.

Qui, la comunità dei cittadini viene definita in maniera espansiva come comunità territoriale e non in maniera esclusiva come comunità di discendenti (Germania). Così che nascita e residenza trasformano automaticamente gli immigrati di seconda generazione in cittadini e anche le procedure di naturalizzazione sono più agevoli se comparate con quelle di Germania e Inghilterra. Infatti, l’acquisizione della cittadinanza, avviene, a seguito di recenti modifiche legislative (da ultimo la legge 1119 del 26 novembre 2003), sia per *ius sanguinis* (se almeno uno dei due genitori è francese), sia per *ius soli*. In quest’ultimo caso acquista la cittadinanza francese sia il figlio nato in Francia da almeno un genitore nato

⁵³ Home Office, *A collection of guidance documents used by UK Visas and Immigration when deciding applications for British nationality.. Chapter 18, Annex D: The Good Character Requirement*, July 2017 (<https://www.gov.uk/government/collections/nationality-policy-guidance>).

⁵⁴ Per una interessante analisi dei dati circa la naturalizzazione si rimanda B. SCOTT, *Naturalization as a British Citizen: Concepts and Trends*, www.migrationobservatory.ox.ac.uk, 18 luglio 2017.

⁵⁵ *Green Paper: The Path to Citizenship: Next Steps in Reforming the Immigration System*, Febbraio, 2008, p. 6.

⁵⁶ La concezione della cittadinanza francese è un’invenzione della Rivoluzione francese. È con essa infatti che vengono introdotti nella teoria politica e giuridica i termini fondanti tanto lo stato nazione che la cittadinanza, come l’instaurazione dell’uguaglianza che comportava la condivisione di diritti e doveri, l’istituzionalizzazione dei diritti politici, la dottrina della sovranità, il legame tra cittadinanza e nazionalità, ecc. Per una ricostruzione dell’origine della cittadinanza in Francia si veda R. BRUBAKER, *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, cit., p. 71 ss.

in Francia, qualunque sia la sua cittadinanza, sia, al compimento della maggiore età, il figlio di genitori stranieri, purché a quella data, abbia la propria residenza in Francia o vi abbia avuto la propria residenza abituale durante un periodo di almeno 5 anni (anche non continuativamente) dall'età di 11 anni in poi. Il requisito della residenza del minore tra i 5 e gli 11 anni d'età è volto ad assicurare che il minore stesso abbia svolto la maggior parte del percorso di istruzione in Francia⁵⁷.

La cittadinanza può essere acquisita anche a seguito di matrimonio con un cittadino francese (ma devono essere trascorsi almeno quattro anni dal matrimonio), e prerequisito per l'ottenimento della cittadinanza è la conoscenza della lingua francese. A questo proposito, interessante è la previsione, introdotta dal legislatore nel 2003, circa la possibilità riconosciuta al governo, mediante decreto del Consiglio di Stato di poter negare l'acquisizione della cittadinanza per una carenza di assimilazione, non semplicemente dovuta ad una scarsa conoscenza della lingua francese.

Le altre norme⁵⁸ che regolano la naturalizzazione, soprattutto se lette in chiave comparata, sembrerebbero delineare una certa facilità nell'acquisizione della cittadinanza: è richiesto un requisito infatti di soli 5 anni di residenza (ma se il soggetto è cittadino di uno Stato in cui la lingua ufficiale è il francese, o sia di madrelingua francese o abbia frequentato una scuola per almeno 5 anni in lingua francese, non deve sottostare a tale vincolo temporale). Anche in questi casi, requisito fondamentale è la conoscenza della lingua francese (art. 21-24 Code Civil): “*nul ne peut être naturalisé s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française, notamment par une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue française et des droits et devoirs conférés par la nationalité française*”.

Nei fatti, tuttavia, anche a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 2011-672 del 16 giugno 2011 le maglie dell'acquisizione della cittadinanza francese si sono fatte più strette. La legge in esame ha, infatti, rafforzato nel territorio nazionale il controllo sul grado di assimilazione dell'aspirante cittadino francese, e anche l'acquisizione della cittadinanza per naturalizzazione richiede all'interessato la dimostrazione di una conoscenza sufficiente della lingua francese, della storia, della cultura e della società francese, nonché dei diritti e doveri del cittadino, oltre all'adesione ai principi e valori essenziali della Repubblica (art. 21-24 c.c.).

L'ampio potere discrezionale che rimane in capo all'esecutivo⁵⁹, ha dato origine ad un famoso caso di diniego della cittadinanza ad una donna sposata con un cittadino francese, perché la stessa era obbligata dal marito a portare il burqa, circostanza reputata dai giudici del *Conseil d'Etat* segno di mancata

⁵⁷ P. WEIL, *The History of French Nationality: a lesson for Europe*, in R. HANSEN - P. WEIL, *Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration, and Nationality Law in the EU*, New York, 2001, p. 64.

⁵⁸ Artt. 21 ss. del Code Civil.

⁵⁹ *Le Gouvernement peut s'opposer, par décret en Conseil d'Etat, pour... défaut d'assimilation, autre que linguistique, à l'acquisition de la nationalité française par le conjoint étranger*(art. 21-4 code Civil).



assimilazione ai valori e alla cultura francese⁶⁰. Infine, a suggellare la procedura di acquisizione della cittadinanza, è stato introdotta dal gennaio del 2012 la firma da parte del neo-cittadino della “Carta dei diritti e doveri del cittadino francese”, contenente i principi, i valori e i simboli essenziali della Repubblica francese (art. 21-24 c.c.), che viene consegnata al neo-cittadino nel corso di una formale cerimonia che sancisce pubblicamente l’acquisizione della cittadinanza.

Del tutto peculiare e parzialmente in controtendenza è, infine, il caso svizzero. La Svizzera nasce come Stato-nazione fondato sulla coesistenza di tre grandi realtà etno-linguistiche ben distinte attraverso un “patto federativo” tra le diverse comunità locali, e non invece secondo un processo di unificazione politica dall’alto. Questi tratti originari si riflettono ancora oggi sulla concezione della cittadinanza elvetica, che trova fondamento normativo in Costituzione (artt. 37-38) e nella Legge federale sull’acquisto e la perdita della cittadinanza del 1952. In generale la Svizzera, come originariamente la Germania, ha accolto il modello di acquisizione della cittadinanza basato sullo *ius sanguinis*, ovvero esclusivamente per discendenza da almeno un genitore svizzero, senza alcun elemento di *ius soli*. Anche in Svizzera come in altri ordinamenti è tuttavia aperto il dibattito su una revisione delle regole sulla cittadinanza di fronte alla presenza di stranieri che vivono e lavorano stabilmente in Svizzera, ma che sono esclusi dal godimento dei diritti politici e delle prerogative insite nel vincolo di cittadinanza. Si tratta di un problema particolarmente sentito, tanto più che le procedure elvetiche di naturalizzazione sono, rispetto ad altri Stati, ancora piuttosto severe: sono richiesti almeno 12 anni di residenza sul territorio svizzero e le autorità competenti (i Cantoni) devono verificare che lo straniero si sia integrato nella comunità svizzera, si sia conformato all’ordine giuridico e non comprometta la sicurezza dello Stato. Tuttavia le proposte volte ad introdurre nella Costituzione federale la naturalizzazione agevolata per i giovani di seconda generazione e la cittadinanza alla nascita (*ius soli*) per quelli di terza generazione, sono state respinte dal voto popolare, rimanendo così il sistema svizzero ancorato al paradigma dello *ius sanguinis*.

Molto diversi sono, dunque, gli approcci adottati dai singoli ordinamenti, a dimostrazione che la cittadinanza, al di là dei fenomeni di universalizzazione dei diritti, rimane una prerogativa statale: è allo Stato che spetta regolare l’attribuzione, la perdita della cittadinanza e dei diritti ad essa connessi⁶¹.

⁶⁰ In merito alla problematicità della soluzione francese si veda E. MAURIN, *Le ghetto français: enquête sur le séparatisme social*, Paris, 2004.

⁶¹ Sulla necessità di mettere a tema una armonizzazione delle regole in materia di cittadinanza si veda E. GROSSO, *Una cittadinanza funzionale. Ma a cosa? Considerazioni sull’acquisto della cittadinanza iure soli, a partire da una suggestione di Patricia Mindus*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, Fascicolo 2, dicembre 2015. Secondo l’A. “E’ giunto forse il momento di tematizzare negli stessi termini anche la questione dell’armonizzazione a livello europeo, e della conseguente progressiva omogeneizzazione, delle politiche di attribuzione della cittadinanza nazionale. Anche perché appare sempre più evidente come proprio la disomogeneità e l’assenza di coordinamento delle politiche nazionali in tema di cittadinanza, a fronte della crescente esigenza di «oggettività dei processi di inclusione»

Tuttavia dall'analisi condotta emerge come i sistemi originariamente basati sullo *ius sanguinis* (Germania) hanno progressivamente introdotto elementi di *ius soli*, per garantire lo status di cittadino anche ai figli degli immigrati (sia al momento della nascita che al compimento della maggiore età); di contro la pressione dei flussi migratori ha indotto i paesi tradizionalmente fondati sullo *ius soli* ad introdurre un temperamento a tale principio, ovvero elementi di *ius sanguinis* (non solo il Regno Unito qui esaminato, ma anche Australia e Nuova Zelanda).

La direzione mostrata da questa convergenza, che, come ci ricorda attenta dottrina, è opportuno non assolutizzare⁶², sembra contraddittoria: da un lato i sistemi si aprono rispetto a nuovi modelli di acquisizione della cittadinanza, dall'altro tuttavia questa apertura è puntellata da una serie di condizioni, requisiti, che sembrerebbero sintomo di chiusura o comunque di un irrigidimento delle norme sulla cittadinanza.

Come osserva Grosso, attraverso tali politiche si cerca “di scongiurare il rischio che l'acquisto della cittadinanza sia un fenomeno meramente occasionale, sia esso programmato al mero scopo di aggirare le norme in materia di controllo dell'immigrazione, ovvero anche soltanto il frutto di una momentanea vicenda individuale, anziché di una effettiva scelta di vita. Per usare una formula riassuntiva, potremmo dire che la preoccupazione dei legislatori europei che più recentemente hanno adottato tale meccanismo) è quella di far coincidere *forma e sostanza* della cittadinanza”⁶³.

Questa è, a ben vedere, la sfida che anche il legislatore italiano sta cercando di cogliere con le recenti proposte di modifica della legge italiana in materia di cittadinanza che meritano, pertanto, una particolare attenzione alla luce dell'analisi comparata.

5. Alcuni spunti guardando alla legislazione italiana sulla cittadinanza e alle prospettive di riforma

Il percorso sviluppato in chiave comparata risulta particolarmente interessante per lo studio del tema della cittadinanza in Italia, oggetto di rinnovato interesse, ma ancora in attesa di un intervento normativo che sappia adeguare e ripensare la vigente normativa - rivolta più al passato che al futuro - alle nuove esigenze poste dal fenomeno migratorio.

manifestata dalla giurisprudenza comunitaria, finisca per segnare una sempre più intollerabile dissonanza nella pratica della protezione dei diritti nello spazio giuridico e politico europeo”.

⁶² I. HONOHAN, *The theory and politics of ius soli*, in *EUDO Citizenship Observatory*, Giugno 2010.

⁶³ E. GROSSO, *Una cittadinanza funzionale. Ma a cosa? Considerazioni sull'acquisto della cittadinanza iure soli, a partire da una suggestione di Patricia Mindus, cit.*, p. 496 ss.

In materia di cittadinanza il riferimento normativo è, come noto, costituito a tutt'oggi dalla legge n. 91/1992⁶⁴, la quale prevede (art. 1 c.1) in via generale che l'acquisto della cittadinanza italiana avvenga per *ius sanguinis* (ovvero sono cittadini italiani coloro i cui genitori o solo uno di essi siano cittadini italiani). L'ordinamento italiano ammette anche lo *ius soli*, pur in via del tutto residuale: ovvero possono diventare cittadini italiani coloro che nascono nel territorio italiano e i cui genitori siano da considerarsi o ignoti o apolidi; o coloro che nascono nel territorio italiano e non possono acquisire la cittadinanza dei genitori perché lo Stato di origine esclude che il figlio nato all'estero possa acquisire la loro cittadinanza. Inoltre lo straniero nato in Italia può divenire cittadino italiano a condizione che vi abbia risieduto legalmente e ininterrottamente fino al raggiungimento della maggiore età e dichiararsi, entro un anno dal compimento della stessa, di voler acquistare la cittadinanza italiana (art. 4 c. 2). Per quanto riguarda la naturalizzazione, la cittadinanza viene concessa allo straniero che risieda legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica.

Il modello italiano, in sintesi, è ancora improntato secondo un *favor*, come lo era prima della riforma quello tedesco, per lo *ius sanguinis*. Questa scelta, come emerso dall'analisi comparata, si pone oggi in controtendenza, laddove in altri stati originariamente fondati sullo *ius sanguinis* tale principio è stato temperato mediante una progressiva estensione dello *ius soli*. Anche in ragione del fatto che lo *ius sanguinis* risulta difficilmente compatibile con le politiche di integrazione in quanto tende per sua natura “a preservare dall'immissione nella comunità nazionale degli immigrati, anche di quelli stabilmente residenti⁶⁵”. Non solo, ma la legislazione italiana in materia si fonda su una sorta di anacronistico paradosso: il legislatore italiano ha ritenuto, infatti, di favorire al massimo l'acquisizione della cittadinanza per nascita da parte di chi avesse anche un lontano legame di sangue con cittadini italiani (fino al secondo grado) e anche di favorire al massimo la partecipazione politica sulla base del mero legame di sangue, come previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 17 gennaio del 2000 che ha emendato l'art. 48 Cost.⁶⁶;

⁶⁴ Per una analisi della legge in esame, E. GROSSO, *Una nuova disciplina della cittadinanza italiana*, in *Giur. it.*, 1992, IV, p. 320.

⁶⁵ V. LIPPOLIS, *Il significato della cittadinanza e le prospettive di riforma della legge n. 91 del 1992*, cit., p. 151.

⁶⁶ Sul tema, G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Diritto pubblico* Fascicolo 2, maggio-agosto 2011, p. 446. “La legge costituzionale n. 1 del 17 gennaio del 2000 che ha emendato l'art. 48 Cost., con l'inserimento del comma relativo all'esercizio di voto dei ‘cittadini’ residenti all'estero e l'istituzione di un'apposita circoscrizione Estero, può essere indicata, almeno dal punto di vista simbolico, come l'espressione di una nuova concezione della cittadinanza. Infatti, il diritto politico che per eccellenza definiva il collegamento del singolo con la comunità di appartenenza viene ora attribuito a soggetti i cui interessi di vita sono del tutto estranei. Legati stabilmente ad altri ordini, partecipi di altre esperienze culturali e sociali, estranei a ogni dovere di cittadinanza (a cominciare da quello di contribuire alle spese mediante la partecipazione alla fiscalità generale), forse solo – ma non necessariamente – rimasti legati con il sentimento a una dimensione idealizzata di Patria lontana. Un'applicazione estrema e distorcente dello *ius sanguinis*, concepito non come riflesso di una colleganza tra generazioni, che si tramandano - dai genitori ai figli – cultura, tradizioni, esperienze, forme di vita, contribuendo

mentre ha ristretto le maglie dell'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione degli stranieri residenti sul territorio nazionale⁶⁷.

A fronte di un impianto legislativo tendenzialmente restrittivo, è interessante vedere in concreto quali sono gli effetti dello stesso sulla concessione della cittadinanza. Analizzando i dati Eurostat⁶⁸ ed Istat⁶⁹ emerge una sorta di paradosso: l'Italia è il paese europeo che nel 2015 ha concesso il maggior numero di cittadinanze⁷⁰ (178.000, ovverosia il 21% di tutte le cittadinanze concesse negli Stati membri UE). Un altro elemento che emerge dai dati Istat riguarda l'età dei nuovi cittadini italiani: il 39,4% delle acquisizioni di cittadinanza nel 2014 e il 39,8% nel 2015 si riferisce a minorenni. Si tratta, molto probabilmente, di acquisizioni per trasmissione automatica al minore a carico di un nuovo cittadino italiano (genitore)⁷¹, come previsto dall'art. 14⁷² della legge 91/1992.

Questo è un dato molto significativo: una procedura, quale quella prevista all'art. 14 della legge in esame, che è considerata quale modalità residuale di acquisizione della cittadinanza, costituisce, invece, in concreto, una delle principali forme attraverso le quali essa viene concessa. Ciò che è ancora più significativo è che i destinatari di tali acquisizioni siano minori che vivono stabilmente con genitori, dei quali almeno uno abbia acquisito la cittadinanza italiana, ovverosia sono espressione delle c.d. "seconde generazioni". Rimangono, invece, privi di questa possibilità i minori che, ugualmente nati sul territorio italiano e ivi stabilmente residenti, abbiano genitori in possesso di un permesso di soggiorno e non della cittadinanza italiana. Si tratta degli effetti di quello che può essere definito una sorta di "*ius sanguinis* di secondo grado", per cui l'acquisizione della cittadinanza da parte del genitore, in determinate circostanze, si riflette sulla condizione del minore.

Se questo è lo status quo, non vi è chi non veda, di fronte all'imponenza del fenomeno migratorio di massa e alla presenza sempre più marcata di seconde generazioni nella società italiana, come la riforma

così a conferire un volto reale alla propria comunità d'appartenenza. Il legame con la comunità nazionale, in questo caso, è rappresentato solo da una discendenza genetica, privata di qualsiasi carattere sociale o politico".

⁶⁷ In altri termini come osservato in dottrina, "la legge del 1992 è, per un verso difensiva rispetto all'allargamento della cittadinanza agli stranieri pur residenti e inseriti nella società italiana, per altro verso, espansiva riguardo agli italiani di sangue, indipendentemente dal loro rapporto con il nostro paese", così V. LIPPOLIS, *Il significato della cittadinanza e le prospettive di riforma della legge n. 91 del 1992, cit.*, p. 157.

⁶⁸ EUROSTAT, *Statistiche sulle migrazioni internazionali e sulle popolazioni di origine straniera*, Marzo 2017.

⁶⁹ ISTAT, *Acquisizioni di cittadinanza*, dati 2014 e 2015.

⁷⁰ L'Italia è seguita dal Regno Unito (118.000, 14 %), Spagna (114.400, 14 %), Francia (113.600, 14 %) e Germania (110.100, 13 %).

⁷¹ Si veda sul punto G. PAPAVERO, *Le acquisizioni di cittadinanza italiana*, ISMU, Ottobre 2015, www.ismu.it.

⁷² Secondo l'art. 14 della legge 91/92 "I figli minori di chi acquista o riacquista la cittadinanza italiana, se convivono con esso, acquistano la cittadinanza italiana, ma, divenuti maggiorenni, possono rinunciarvi, se in possesso di altra cittadinanza". L'acquisto, quindi, avviene automaticamente alla sola condizione della convivenza e sempre che si tratti di un soggetto minorenni secondo l'ordinamento italiano.

della legge oggi vigente rappresenti, tra i diversi possibili percorsi attuabili per incidere sulla gestione del fenomeno, quello “con la più significativa proiezione sistematica e di lungo periodo”⁷³.

Se si guarda alla storia italiana recente, numerosi sono stati i tentativi di riforma della legge sulla cittadinanza, per ora tutti arenati nelle secche dell’attività parlamentare⁷⁴.

L’ultimo atto, ancora incompiuto, di questo incessante lavoro per superare una legislazione che pare ormai anacronistica vista la nuova fisionomia della popolazione italiana, è la proposta di legge, approvata alla Camera e ora al vaglio del Senato, n. 2092⁷⁵.

La proposta di legge in esame, sulla quale la dottrina è divisa⁷⁶, tanto in riferimento ai contenuti che alla tempistica, intende colmare la discrasia che si è venuta a creare in un contesto che vede la presenza sempre più rilevante di minori nati sul territorio italiano e stabilmente residenti sul suolo italiano, ma privi della possibilità di aver riconosciuto lo status di cittadini⁷⁷ se non al compimento della maggior età oppure

⁷³ A. SCHILLACI, *La riforma della legge n. 91/1992: i progetti in discussione*, in *Rivista dell’Associazione italiana dei Costituzionalisti*, n. 0/2010, p. 1.

⁷⁴ Fra il 3 marzo 2004 e il 12 maggio 2005 la I Commissione della Camera ha esaminato in sede referente varie proposte di legge, tutte di iniziativa parlamentare. Il 16 maggio 2005 l’Assemblea iniziava la discussione sul testo unificato elaborato dalla Commissione (A.C. 204 ed abb.-A). Il testo giunto all’esame dell’Assemblea intendeva agevolare l’acquisto della cittadinanza per gli stranieri legalmente e continuativamente residenti in Italia e attribuire la cittadinanza ai nati in Italia da genitori stranieri residenti da lungo tempo nel nostro Paese. Veniva inoltre aggravato il procedimento per l’acquisizione della cittadinanza per matrimonio.

Un’altra proposta di legge in materia di cittadinanza ha iniziato l’esame in sede referente presso la I Commissione nel corso della XIV legislatura. Si tratta della proposta di legge costituzionale A.C. 4786 (on. Bressa ed altri) volta a modificare l’art. 48 Cost. introducendo quale requisito per il riconoscimento della cittadinanza l’effettiva partecipazione alla vita economica, sociale e politica del Paese.

Per entrambi i progetti di legge, l’iter parlamentare si interrompeva con la fine della legislatura.

Il tema veniva riproposto all’attenzione della Camera dei deputati il 3 agosto 2006, quando la I Commissione (Affari costituzionali) della Camera avviava l’esame in sede referente di alcuni progetti di legge, uno dei quali di iniziativa del Governo (A.C. 1607), che intervenivano su puntuali aspetti della vigente disciplina della cittadinanza. Anche in questo caso l’iter si è interrotto a fine legislatura.

Tra le proposte di legge presentata meritano un accenno l’A.C. 457, *Bressa ed altri*, e A.C. 1048, *Santelli* che modificavano vari articoli della L. 91/1992, l’A.C. 1592, *Cota ed altri*, finalizzata principalmente all’introduzione di un “test di naturalizzazione” per gli stranieri e gli apolidi che richiedano la cittadinanza. Altre quattro proposte (A.C. 103 e A.C. 104, entrambe presentate dall’on. *Angeli*, A.C. 718, *Fedi ed altri*, e A.C. 995, *Merlo Ricardo ed altri*) disciplinavano il riacquisto della cittadinanza da parte degli italiani residenti all’estero che l’avessero perduta a seguito della naturalizzazione nei Paesi di accoglienza; infine la proposta (A.C. 566, *De Corato ed altri*), prevedeva la revoca della cittadinanza, in caso di condanna definitiva per gravi delitti, per coloro che l’hanno acquistata per matrimonio. Le diverse proposte di legge sono state unificate in sede di Commissione Affari Costituzionali in un testo approvato poi dalla stessa Commissione nel dicembre del 2009 (A.C. n. 103 e abbinate), ma alla fine anch’esso arenatosi in sede parlamentare.

⁷⁵ Recante Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza.

⁷⁶ Tra i primi commenti si rimanda al Forum Cittadinanza – DPCE Online: C. SBAILÓ, *La cittadinanza non è un diritto. Qual è l’obiettivo della riforma?*, in DPCE online, Forum Cittadinanza, 2017; S. CECCANTI, *Cittadinanza: le due contraddizioni del collega Sbailò e una legge da approvare*, in DPCE online, Forum Cittadinanza, 2017; G. CERRINA FERONI, *Ius soli. Surreale la tempistica, da ripensare i contenuti*, in DPCE online, Forum Cittadinanza, 2017.

⁷⁷ Sul fenomeno in riferimento ai minori musulmani si veda R. RICUCCI, *Giovani e musulmani. La realtà quotidiana dei cittadini senza cittadinanza*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2016 fasc. 1, pp. 111 – 119.

secondo la procedura dell'art. 14 della l. 91/1992. Cuore della proposta è infatti l'introduzione dello *ius soli* temperato⁷⁸, che riconosce la cittadinanza per nascita a chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri, dei quali almeno uno sia in possesso del diritto di soggiorno permanente (stranieri UE) o del permesso di soggiorno di lungo periodo (stranieri extra-UE), ovvero sia abbia un permesso di soggiorno in corso di validità da almeno 5 anni, cui per lo straniero non-UE si aggiunge la dimostrazione di disporre di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale, di un alloggio idoneo e del superamento di un test di conoscenza della lingua italiana.

Oltre allo *ius soli* temperato⁷⁹, viene introdotto anche lo *ius culturae*, che permette l'acquisizione dello status di cittadino al minore straniero, che sia nato in Italia o vi abbia fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età e qualora abbia frequentato regolarmente un percorso formativo per almeno cinque anni nel territorio nazionale. Ai sensi di tale previsione, la cittadinanza si acquisisce, entro il compimento della maggiore età, mediante dichiarazione di volontà espressa da un genitore legalmente residente in Italia all'Ufficiale dello Stato civile del Comune di residenza del minore.

Si tratta, ad avviso di chi scrive di una opportunità di conseguire la cittadinanza offerta a coloro che, anche se non nati in Italia, vi abbiano trascorso il periodo decisivo della formazione della loro personalità e della definizione della loro appartenenza ad una comunità. Per altro, come è stato osservato, “l'esito positivo del corso di studi dimostra una piena integrazione nel sistema scolastico, di cui si prende atto sul piano della cittadinanza”⁸⁰.

Quanto all'acquisizione della cittadinanza per naturalizzazione, il disegno di legge in discussione introduce una nuova modalità che va a beneficio dello straniero che abbia fatto ingresso nel territorio nazionale prima del compimento della maggiore età, ma dopo il compimento del dodicesimo anno, e sia legalmente residente in Italia da almeno sei anni. In questo caso lo straniero può richiedere gli sia concessa la cittadinanza, a condizione che abbia frequentato regolarmente un ciclo scolastico, con il conseguimento del titolo conclusivo, presso gli istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione - ovvero un percorso di istruzione e formazione professionale, con il conseguimento di una qualifica professionale. Vista alla luce dell'analisi comparata, dunque, la proposta in discussione al Senato – pur presentando tratti del tutto peculiari rispetto alle altre esperienze considerate – pare collocarsi in un generale trend che vede l'adattamento della categoria di cittadinanza di fronte alle istanze sociali emergenti dai fenomeni migratori

⁷⁸ Sulle diverse accezioni di *ius soli* in ottica comparata 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*, 2013 fasc. 2, pp. 13 – 36.

⁷⁹ Rispetto allo *ius soli* proposto dalla legge in esame, in dottrina è stato rilevato come esso sia costruito a “maglie tendenzialmente più larghe” rispetto alle altre esperienze in chiave comparata, così G. CERRINA FERONI, *Ius soli. Surreale la tempistica, da ripensare i contenuti*, cit., p. 1.

⁸⁰ S. CECCANTI, *Cittadinanza: le due contraddizioni del collega Sbailò e una legge da approvare*, cit., p. 1.

che interessano le società occidentali e la sua trasformazione in uno strumento “composito”. Non mira certamente all’indiscriminata attribuzione della cittadinanza a chiunque nasca sul territorio italiano – soluzione, come noto, adottata, ovviamente in un diverso contesto storico e sociale, da una delle più grandi democrazie occidentali, gli Stati Uniti d’America⁸¹. La soluzione proposta pare, invece, muoversi nella direzione – dettata da una realtà che incalza ormai il decisore pubblico – di riconoscere, in primis, lo status di cittadino ai quei minori (si stima circa 800.000⁸²) che sono nati e/o cresciuti sul territorio italiano, ne condividono la cultura e i tratti fondamentali di appartenenza ad una comunità.

Sebbene il disegno di legge si inserisca in un momento forse poco propizio per una serena riflessione su un tema così delicato a fronte dell’emergenza migratoria in atto e debba certamente essere letto nella sua intrinseca connessione con le politiche migratorie, non può non cogliersi l’orizzonte entro cui una simile disciplina sembra muoversi: quello di una cittadinanza “composita”, che non rinnega cioè le radici dello *ius sanguinis*, ma che è capace anche di aprirsi a nuovi cittadini e ad integrarli nella società italiana attraverso uno *ius soli* temperato e lo *ius culturae*. Come osservato in dottrina, la disciplina in esame sembra sottendere “una logica di sistema, che collega integrazione sociale e cittadinanza”⁸³. È questa la direzione da percorrere, quali che siano le soluzioni di dettaglio prescelte: quella verso una cittadinanza intesa non solo come attribuzione esclusiva di diritti, ma anche come assunzione e condivisione, rispetto alla collettività di riferimento, di responsabilità, di senso di appartenenza e, ultimamente, di doveri, i quali, come ci ha ricordato la più autorevole dottrina⁸⁴, hanno contribuito, dal punto di vista storico, più dei diritti a caratterizzare la cittadinanza nazionale.

⁸¹ Sul tema della cittadinanza americana in ottica comparata si veda P. SCHUCK - R. MÜNZ, *Path to Inclusion*, Berghahn Books, New York – Oxford, 1998.

⁸² Fondazione Leone Moressa, *I potenziali nuovi italiani*, www.fondazioneleonemoressa.org.

⁸³ S. CECCANTI, *Cittadinanza: le due contraddizioni del collega Sbailò e una legge da approvare*, cit., p. 1.

⁸⁴ V. LIPPOLIS, *Il significato della cittadinanza e le prospettive di riforma della legge n. 91 del 1992*, cit., p. 152.

Sul tema di veda inoltre E. GROSSO *I doveri costituzionali*, Relazione al Convegno annuale 2009 dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, reperibile al sito astrid-online.it; G. LOMBARDI, *I doveri costituzionali, alcune osservazioni*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, R. BALDUZZI - M. CAVINO - E. GROSSO - J. LUTHER, (a cura di), Torino, Giappichelli, 2007, 568 ss.