

ISTITUTO DI RICERCHE SULLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE

RAPPORTO 1/2014

OLTRE LO *IUS SOLI*

LA CITTADINANZA ITALIANA IN PROSPETTIVA COMPARATA

a cura di
Mario Savino

OLTRE LO IUS SOLI
LA CITTADINANZA ITALIANA IN PROSPETTIVA COMPARATA

ABSTRACT

La cittadinanza italiana va riconosciuta a chi sia nato nel nostro paese da genitori stranieri? A quali condizioni? Con quali conseguenze per il controllo dell'immigrazione e per l'identità nazionale?

Questi dubbi attraversano il dibattito domestico sulla cittadinanza e lo alimentano. Acquisita la consapevolezza che gli immigrati sono una componente strutturale della società italiana, ci si interroga sulla opportunità di modificare la disciplina vigente, prevista dalla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in senso più inclusivo verso i c.d. immigrati di seconda generazione.

L'assenza dello ius soli crea un evidente deficit di integrazione per chi sia nato (da genitori stranieri) e cresciuto in Italia. Tuttavia, il riconoscimento incondizionato della cittadinanza a chiunque nasca sul suolo italiano rischierebbe di incentivare l'immigrazione irregolare. Ci sono vie di uscita?

L'analisi comparata consente di individuare soluzioni equilibrate. In base al modello dello ius soli "temperato", i figli di genitori stranieri possono acquisire la cittadinanza del paese di nascita a condizione che almeno un genitore vi soggiorni in modo regolare e permanente. Tale soluzione consentirebbe di integrare i "nuovi" italiani senza incoraggiare condotte opportunistiche da parte dei migranti.

L'indagine va oltre lo ius soli, segnalando altri due squilibri nella normativa vigente, troppo generosa con i discendenti degli emigrati e, per contro, non inclusiva verso gli immigrati stabilmente residenti.

Il primo squilibrio deriva dall'assenza di limiti alla trasmissione iure sanguinis. Contrariamente alla quasi totalità delle legislazioni straniere, la legge n. 91 del 1992 consente di trasmettere la cittadinanza per discendenza senza limiti temporali o generazionali. Il risultato è abnorme: esistono nel mondo decine di milioni di italiani "quiescenti", cioè discendenti di emigrati italiani che, pur non avendo conservato un legame effettivo con la madrepatria degli avi, hanno diritto alla cittadinanza italiana.

Il secondo squilibrio deriva dalla naturalizzazione, configurata come procedura "a ostacoli". Per richiedere la cittadinanza italiana, occorrono dieci anni di residenza: un tempo superiore alla maggior parte dei paesi di immigrazione, europei e non. Per di più, la procedura è onerosa e priva di garanzie e i tempi di attesa sono molto lunghi. Così, molti stranieri restano tali, pur vivendo in Italia da più di un decennio.

Come rimediare?

Quanto allo ius sanguinis, la risposta che emerge dall'analisi è univoca. Quasi ovunque, nei paesi esaminati, la trasmissione per discendenza è limitata a una sola generazione: una regola semplice, che consentirebbe all'Italia di recuperare il controllo sull'estensione effettiva della sua popolazione.

In tema di naturalizzazione, l'indagine condotta suggerisce una riduzione della durata del periodo di residenza necessario e il ripristino del "giusto procedimento". Occorrerebbe, poi, riflettere sul significato che la concessione della cittadinanza ha assunto in molti paesi di immigrazione: non più premio per l'avvenuta assimilazione, ma incentivo al completamento di un processo di integrazione avviato.

Al fine di fornire un contributo organico al dibattito in corso, si analizza la disciplina dell'acquisto della cittadinanza nei tre modi richiamati – per nascita (ius soli), per discendenza (ius sanguinis) e per naturalizzazione (ius domicili) – comparando i regimi di dieci ordinamenti.

Sono esaminati, oltre all'Italia, sei paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito, Spagna, Svezia, Austria) e tre extraeuropei (Stati Uniti, Canada e Australia), tutti caratterizzati da consistenti flussi migratori in entrata. A ciascun paese è dedicato un capitolo, nel quale sono illustrati: a) l'evoluzione della disciplina, b) la normativa vigente, c) la sua applicazione amministrativa e d) il relativo impatto, di cui si dà conto con dati e statistiche. Nel capitolo iniziale, individuati i principali problemi posti dalla normativa italiana, si avanzano – sulla base dei risultati della comparazione – tre proposte di riforma.

SOMMARIO

1. Quale cittadinanza per l'Italia? <i>Mario Savino</i>	4
2. Italia <i>Valentina Volpe</i>	16
3. Francia <i>Francesca Comanducci</i>	33
4. Regno Unito <i>Lorenzo Carbonara e Giuseppe Sciascia</i>	44
5. Germania <i>Francesco Giovanni Albinetti</i>	56
6. Stati Uniti <i>Elena Mitzman e Lorenzo Carbonara</i>	64
7. Spagna <i>Bruno Carotti</i>	82
8. Svezia <i>Andrea Maria Altieri</i>	92
9. Austria <i>Marco Pacini</i>	100
10. Canada <i>Martina de Lucia</i>	107
11. Australia <i>Fabio Di Cristina</i>	116
<i>Gli Autori</i>	127

QUALE CITTADINANZA PER L'ITALIA?

Mario Savino*

SOMMARIO: 1. Il peso della tradizione. – 2. Il primo problema: l'assenza dello *ius soli*. – 3. Il secondo problema: una naturalizzazione per pochi. – 4. Il terzo problema: la trasmissione illimitata della cittadinanza *iure sanguinis*. – 5. Le lezioni della comparazione. – 5.1. Lo *ius soli*, se “temperato”, non alimenta l’immigrazione clandestina. – 5.2. L’evoluzione della naturalizzazione da “premio” a “incentivo”. – 5.3. La trasmissione *iure sanguinis* è di regola ammessa per una sola generazione. – 5.4. La convergenza verso una cittadinanza “territoriale”. – 6. Tre proposte. – 7. Il paradosso della conservazione.

1. Il peso della tradizione

In un mondo privo di mobilità, i criteri dello *ius soli* e dello *ius sanguinis* darebbero risultati identici. Quando il rapporto tra territorio e popolazione è stabile, diventare cittadini per nascita o per discendenza non fa differenza. Per questo, almeno fino alla metà dell'Ottocento, in Italia come in altri ordinamenti europei, la scelta in favore dell'uno o dell'altro criterio ha un rilievo pratico limitato e non è tanto condizionata dall'idea (civica o etnica) di nazione¹, quanto dalla tradizione giuridica².

Così, nel 1865 l'Italia unitaria fa propria la tradizione francese di *ius sanguinis*, che, recepita nel *code Napoléon* del 1804, si diffonde nel resto dell'Europa continentale e nei paesi scandinavi. Ad essa si contrappone la tradizione dei paesi di *common law*: il Regno Unito eredita il criterio dello *ius soli* dal Medioevo feudale e lo estende alle sue colonie.

Nella seconda metà dell'Ottocento, però, la mobilità internazionale aumenta. Le migrazioni assumono un peso crescente nelle scelte statali in materia di nazionalità³. I criteri di acquisto cominciano a dare risultati divergenti, più o meno inclusivi secondo la direzione dei flussi migratori. Così, lo *ius soli* si rivela utile ai paesi di destinazione per integrare gli immigranti, mentre lo *ius sanguinis* serve ai paesi di emigrazione per tener vivo il legame con i cittadini espatriati.

L'Italia fa a lungo parte di quest'ultimo gruppo di paesi. Tra il 1871 e il 1970, oltre 26 milioni di italiani lasciano la penisola. Nel pieno della grande emigrazione, con

* Si prega di non citare senza l'autorizzazione dell'autore.

¹ Per la classica contrapposizione tra il modello civico francese e il modello etnico tedesco, R. BRUBAKER, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, 1992.

² P. WEIL, *Access to Citizenship: A Comparison of Twenty-Five Nationality Laws*, in T.A. ALEINIKOFF e D. KLUSMEYER (eds.), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, Washington, 2001, p. 17 ss.

³ Mentre in altri ordinamenti si distingue tra «nazionalità», nozione internazionalistica che fa riferimento al vincolo di appartenenza allo Stato, e «cittadinanza», nozione di diritto interno che guarda al complesso dei diritti (politici, ma non solo) collegati allo *status* di cittadino, nell'ordinamento italiano la distinzione non trova riscontro nel diritto positivo, che tende a privilegiare un concetto onnicomprensivo di «cittadinanza». Di conseguenza, in questa indagine, i due termini sono utilizzati in modo fungibile, per indicare il vincolo di appartenenza giuridica che lega un individuo allo Stato. Sul concetto di «nazionalità» nel diritto pubblico internazionale, K. HAILBRONNER, *Nationality in Public International Law and European Law*, in R. BAUBÖCK, E. ERSBÖLL, K. GROENENDIJK & H. WALDRAUCH (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality Policies and Trends in 15 European States, Volume 1: Comparative Analyses*, Amsterdam, 2007, p. 35 ss., nonché I. SHEARER e B. OPESKIN, *Nationality and Statelessness*, in B. OPESKIN, R. PERRUCHOU & J. REDPATH-CROSS (eds.), *Foundations of International Migration Law*, Cambridge, 2012, p. 93 ss.

la legge 13 giugno 1912, n. 555, si opta coerentemente per la conservazione del criterio tradizionale: gli emigranti sanno di poter trasmettere la cittadinanza della madrepatria ai propri figli e nipoti, lasciando loro aperta la via del ritorno a casa⁴.

Dagli anni Settanta del XX secolo, però, il saldo migratorio fa registrare un'inversione di tendenza che progressivamente si accentua. Gli stranieri residenti in Italia nel 1971 sono circa 120.000. Nel 2012 sono circa quattro milioni e mezzo, pari al 7,4% della popolazione complessiva. Nel 2065 saranno quattordici milioni, cioè il 22-24% della popolazione. L'immigrazione in Italia non è, dunque, un fenomeno contingente, bensì strutturale e, almeno per alcuni decenni, non reversibile.

Ciò nonostante, la disciplina vigente, adottata con la legge 5 febbraio 1992, n. 91, ribadisce il primato della tradizione (di *ius sanguinis*) sulle esigenze poste dalla trasformazione dell'Italia in uno dei paesi occidentali a più alto tasso di immigrazione. Il risultato è una disciplina inadeguata, rivolta verso il passato e, al contempo, timorosa del futuro.

Di seguito, illustrati i problemi posti dalla normativa italiana, si individuano – traendo spunto dalle esperienze straniere esaminate nei capitoli successivi – le soluzioni che paiono meglio contemperare le esigenze di inclusione ed esclusione cui la disciplina della cittadinanza è chiamata a dare risposta.

2. Il primo problema: l'assenza dello *ius soli*

Cominciamo dal futuro, che in realtà è già presente.

I nati in Italia da genitori stranieri non acquistano automaticamente la cittadinanza alla nascita, come invece accade nella maggior parte dei paesi di immigrazione. Per essi è prevista, invece, una procedura di naturalizzazione speciale – talora impropriamente confusa con lo *ius soli* – in virtù della quale si acquisisce la cittadinanza al compimento della maggiore età a condizione che si dimostri, oltre alla nascita in Italia, la presenza *regolare* e *continuativa* nel territorio italiano fin dalla nascita e se ne faccia richiesta entro un (solo) anno dalla maggiore età⁵.

Tale disciplina, imponendo a chi nasca in Italia un'attesa di diciotto anni e un ulteriore periodo di incertezza circa l'esito dell'istanza, è all'origine di un *deficit* di integrazione che ha due volti.

Uno è quello dei minori che, pur essendo nati e residenti in Italia, restano “stranieri in patria”: tale condizione riguarda oggi circa 700.000 minori. Il dato è destinato ad aumentare in modo esponenziale, se è vero che, entro il 2065, un numero compreso tra i 6,4 e gli 8,6 milioni di residenti in Italia sarà rappresentato da figli di coppie straniere⁶.

L'altro volto è quello dei neo-maggiorenni. In più di un caso su tre (la percentuale è del 35-37%), costoro non accedono alla cittadinanza italiana perché non propongono domanda entro il termine o perché la stessa viene rigettata per assenza dei rigorosi requisiti previsti dalla normativa. Giunti alla maggiore età, inoltre, essi possono

⁴ Per una ricostruzione del dibattito che ha accompagnato l'approvazione della legge n. 555 del 1912, G. TINTORI, *Cittadinanza e politiche di emigrazione nell'Italia liberale fascista. Un approfondimento storico*, in G. ZINONE (a cura di), *Familiismo legale. Come (non) diventare italiani*, Roma-Bari, 2006, p. 86 ss.

⁵ Art. 4, co. 2, l. n. 91 del 1992. La severità della previsione, che pone a carico del richiedente l'onere di dimostrare la regolarità e l'assenza di interruzione nel soggiorno, è stata solo in parte attenuata da un recente intervento interpretativo del legislatore (d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98): si v. *infra*, Cap. 2, § 2.2.

⁶ Questo e gli altri dati di seguito riportati sono tratti dal § 3 del Cap. 2, al quale si rinvia per una più ampia analisi statistica.

continuare a soggiornare in Italia solo se, al pari degli altri stranieri, richiedono (e ottengono) un permesso di soggiorno. In caso contrario, vengono espulsi verso paesi di origine nei quali non hanno mai vissuto⁷.

L'assenza di una disciplina dello *ius soli* determina così, in ragazzi che sono nati e vivono in Italia, parlano l'italiano come prima lingua, frequentano le scuole italiane e sono pienamente integrati nella comunità nazionale, una condizione di alienazione giuridica.

3. Il secondo problema: una naturalizzazione per pochi

Nei paesi di immigrazione, la capacità di integrare i nuovi arrivati è decisiva per le sorti dello Stato-nazione, in quanto serve a promuoverne una condizione essenziale: la coesione sociale. Uno dei principali strumenti di integrazione è, appunto, l'inclusione attraverso la concessione della cittadinanza su richiesta dell'interessato (c.d. naturalizzazione). Nella disciplina italiana, tuttavia, il potenziale inclusivo della procedura di naturalizzazione è limitato.

Uno straniero extracomunitario può chiedere la cittadinanza italiana dopo 10 anni di residenza⁸, periodo la cui durata è, secondo il Consiglio d'Europa, il limite massimo di attesa accettabile⁹.

A tale requisito, oneroso anche sul piano probatorio (è richiesta la prova di una residenza *regolare* e *continuativa* nel territorio italiano), si aggiungono, una volta presentata l'istanza, tempi di attesa particolarmente lunghi: il termine per provvedere, già di per sé considerevole (730 giorni¹⁰), nella prassi è spesso superato da procedure la cui durata può raggiungere i sei anni. Per di più, la decisione del ministero dell'interno è considerata «atto di alta amministrazione», cioè atto a contenuto fortemente discrezionale, in quanto, oltre alla verifica circa la regolarità del periodo decennale di soggiorno e l'adempimento dei doveri contributivi, si assegna all'amministrazione il potere di valutare la pericolosità sociale del richiedente, valutazione rispetto alla quale il giudice amministrativo esercita un sindacato molto timido.

Il risultato è una naturalizzazione «a ostacoli», dalla quale deriva un altro *deficit* di integrazione, testimoniato dal basso tasso di naturalizzazioni.

Nel 2012, hanno acquisito la nazionalità italiana 65.383 stranieri. Si tratta di un numero ovviamente in crescita, ma inferiore rispetto all'aumento dei flussi in entrata (nel decennio 2001-2011 i nuovi cittadini sono aumentati del 135%, a fronte di un incremento del 201,8% della popolazione straniera residente). Su tale numero, poi, incide nella misura del 40% l'acquisto della nazionalità per coniugio, a riprova del fatto che la naturalizzazione in senso proprio (cioè solo per residenza) ha un peso limitato.

⁷ Per questo, la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla cittadinanza – che l'Italia ha firmato, ma mai ratificato – sollecita i paesi contraenti a facilitare l'acquisto della cittadinanza per chi nasca e risieda legalmente e abitualmente sul proprio territorio (art. 6, co. 4, lett. e), della Convenzione europea sulla nazionalità, STCE No. 166, Strasbourg, 6.XI.1997).

⁸ Ai cittadini dell'Unione europea, invece, bastano quattro anni; ai coniugi di cittadini italiani, due anni (dal matrimonio) oppure uno in presenza di figli.

⁹ L'art. 6, co. 3 della Convenzione sulla nazionalità, promossa dal Consiglio d'Europa, stabilisce: «*Each State Party shall provide in its internal law for the possibility of naturalisation of persons lawfully and habitually resident on its territory. In establishing the conditions for naturalisation, it shall not provide for a period of residence exceeding ten years before the lodging of an application*».

¹⁰ Art. 3 del d.P.R. 18 aprile 1994, n. 362. Si ricorda che il termine massimo di durata di un procedimento amministrativo è individuato, in via generale, in 90 o, a certe condizioni, 180 giorni, fatti salvi, appunto i «procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana e [...] quelli riguardanti l'immigrazione» (art. 2, co. 4, legge 7 agosto 1990, n. 241).

Per comprendere la misura del *deficit*, basti considerare gli altri grandi paesi europei. Nel Regno Unito – dove la proporzione di stranieri residenti (7,2%) è paragonabile a quella italiana (7,5%) – il numero annuale di naturalizzazioni (195.000 nel 2010) è più che triplo rispetto a quello italiano. Anche in Spagna, Germania e Francia, ove la percentuale di stranieri residenti è rispettivamente del 12,3%, 8,8% e 5,9%, le naturalizzazioni oscillano tra 100.000 e 140.000, mediamente il doppio delle naturalizzazioni italiane.

Di conseguenza, sono molti gli stranieri che vivono in Italia da oltre un decennio, lavorandovi e pagando le tasse, ma non hanno (richiesto o acquisito) la nazionalità italiana. Certamente concorrono anche altri fattori, quali il rischio di perdere la nazionalità di origine, ove il paese di provenienza non ammetta la doppia cittadinanza. Tuttavia, il modo in cui è disegnata la procedura italiana di naturalizzazione contribuisce in misura decisiva ad accentuare lo scarto tra cittadini “di diritto” e cittadini “di fatto”.

4. Il terzo problema: la trasmissione illimitata della cittadinanza *iure sanguinis*

Nel 1992, mentre l'Italia si accingeva a diventare uno dei paesi occidentali a più alto tasso di immigrazione, la legge n. 91 reiterava le scelte del passato, rispondenti ai bisogni di un paese di emigranti che non c'era più.

La legge precedente (l. n. 555 del 1912), approvata nel pieno della grande emigrazione, consentiva ai discendenti dei concittadini espatriati di ereditare la cittadinanza italiana, sia come riconoscimento per il contributo che gli emigranti avevano dato alla ricchezza nazionale con le loro rimesse, sia come incentivo a promuovere gli interessi nazionali all'estero.

Ottanta anni dopo, il Parlamento ha ritenuto ancora attuali e, anzi, prioritari quegli obiettivi. Così, non solo ha ribadito la centralità dello *ius sanguinis*, ma – ed è questo, oggi, il principale problema – ha espressamente confermato la regola, prima implicita, della trasmissione *illimitata* della cittadinanza italiana per discendenza.

In virtù di tale previsione, per acquisire la cittadinanza *iure sanguinis* basta avere un avo di nazionalità italiana e dimostrare l'assenza di interruzioni nella trasmissione della nazionalità. Non ci si preoccupa, a differenza di quanto accade altrove, di porre un limite temporale o generazionale alla trasmissione, neppure quando sia ragionevole presumere che il legame socio-culturale con l'Italia si sia interrotto. La generosità di tale regime è amplificata dall'applicazione dei principi di parità di genere (la trasmissione avviene, ormai, indifferentemente per linea materna e paterna) e dalla sempre più diffusa accettazione della doppia cittadinanza.

La conseguenza è che lo Stato italiano ha perso il controllo della sua popolazione. Lo *ius sanguinis* illimitato ha generato un abnorme numero di italiani “virtuali” o “latenti”. La stima delle persone che, pur non avendo mai vissuto in Italia, avrebbero diritto ad acquisirne la cittadinanza per discendenza si aggira intorno ai 70 milioni: ove tutti costoro esercitassero il diritto, la popolazione italiana sarebbe d'un colpo più che raddoppiata¹¹.

¹¹ Si rinvia ancora, sul punto, al § 3 del Cap. 2.

Pur trattandosi di una evenienza meramente ipotetica, una porzione crescente degli aventi diritto tende a riscoprire la cittadinanza italiana¹², perché i disincentivi – si pensi al servizio militare di leva – si sono attenuati e gli incentivi, per converso, rafforzati. Assume, infatti, un peso crescente il beneficio ad essa connesso: lo *status* di cittadino europeo, che assicura l'accesso privilegiato all'Unione e al suo mercato del lavoro.

L'effetto del generoso riconoscimento della nazionalità ai discendenti degli emigrati italiani è, quindi, doppiamente problematico, perché sviscerla la cittadinanza sia nel suo significato identitario, sia in quello partecipativo.

Per un verso, l'ancoraggio a un criterio etnico molto diluito – e, per questo, discutibile in un quadro di intensa mobilità internazionale – favorisce un uso opportunistico della cittadinanza: per chi vive fuori dall'Unione, quella italiana è una comoda cittadinanza “di riserva”¹³.

Per altro verso, essendo i diritti politici riconosciuti anche a chi non vive in Italia e non vi paga le tasse, viene da chiedersi se lo *status civitatis* è svincolato dall'appartenenza socio-culturale alla nazione e prescinde, altresì, dalla partecipazione alla vita del paese, qual è il suo significato residuo?

5. Le lezioni della comparazione

Dall'analisi della disciplina della cittadinanza prevista in altri paesi ad alto tasso di immigrazione, europei (Francia, Regno Unito, Germania, Spagna, Svezia e Austria) e non europei (Stati Uniti, Australia e Canada), emergono indicazioni utili per individuare possibili rimedi ai fallimenti della legislazione italiana sopra individuati.

5.1. Lo *ius soli*, se “temperato”, non alimenta l'immigrazione clandestina

Ereditato dalla tradizione inglese di *common law*, lo *ius soli* si è diffuso nei paesi di immigrazione, ove funge da strumento di integrazione giuridica. Ragioni egalarie, prim'ancora che umanitarie, inducono a ritenere necessaria l'attribuzione della nazionalità alle persone che sono nate e vivono stabilmente in un dato paese¹⁴.

D'altra parte, però, a queste ragioni si contrappongono quelle legate al controllo dell'immigrazione. Nella sua forma “pura”, infatti, lo *ius soli* consente l'acquisto della cittadinanza in forza del solo fatto della nascita sul territorio statale, a prescindere dallo *status* migratorio dei genitori.

In tale forma, il criterio sopravvive soltanto negli Stati Uniti, per motivi di rigidità del dettato costituzionale¹⁵. I limiti di tale previsione – da tempo evidenziati nel dibattito statunitense – sono noti: conferendo la nazionalità del paese ospitante anche a chi vi sia nato da genitori stranieri presenti irregolarmente, lo *ius soli* “puro” incentiva l'elusione dei controlli alle frontiere e ha, quindi, un impatto negativo sulla capacità dello Stato di regolare l'immigrazione.

¹² Il numero di nuovi italiani residenti all'estero è aumentato, infatti, tra il 1998 e il 2011, di quasi un milione. Il 60% di questi neo-concittadini appartiene a famiglie che vivono (probabilmente, da generazioni) in Argentina e Brasile, cioè in paesi verso i quali l'emigrazione italiana è ormai irrisoria.

¹³ Sulle implicazioni derivanti dall'illimitata trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis*, si veda anche G. ZINCONI, *Due pesi e due misure: pronipoti d'Italia e nuovi immigrati*, in ID. (a cura di), *Familismo legale*, cit., p. 7 ss.

¹⁴ Tra i dieci ordinamenti inclusi nell'indagine, oltre all'Italia, soltanto l'Austria e la Svezia non prevedono lo *ius soli* (se non per situazioni particolari, quali l'apolidia).

¹⁵ Il XIV emendamento, apportato alla Costituzione statunitense nel 1868, stabilisce appunto il principio dello *ius soli*. Sull'origine di tale previsione e sulle implicazioni conseguenti, si rinvia al Cap. 6, § 2.1.

Non sorprende, allora, che in tutti gli altri ordinamenti che lo adottano, lo *ius soli* sia previsto in forma “temperata”. I temperamenti previsti sono riconducibili a due modelli.

Il primo – di matrice britannica – è il modello della “regolarità del soggiorno”, che mira appunto a disinnesicare l’incentivo all’immigrazione clandestina. In Australia, Canada e Regno Unito, chi nasca da genitori stranieri acquista la cittadinanza del paese di nascita *a condizione che* almeno un genitore sia “*legally settled*”, cioè abbia, al momento della nascita del figlio, un valido titolo di soggiorno permanente. Analogamente, in Germania si richiede la regolarità del permesso di soggiorno, insieme all’ulteriore condizione della residenza dei genitori protratta, al momento della nascita, per almeno otto anni.

In caso di presenza irregolare dei genitori, allo *ius soli* si sostituisce in genere una procedura di naturalizzazione speciale, che richiede un periodo di residenza del minore. Nel Regno Unito e in Australia, ad esempio, chi sia nato da genitori immigrati irregolarmente diviene cittadino a partire dal decimo anno di età, richiedendosi la residenza (non regolare, ovviamente, ma) continuata del minore per i primi dieci anni di vita.

Un secondo modello – di derivazione francese (seguito anche in Spagna) – è rappresentato dal c.d. doppio *ius soli*: chi nasce in Francia è cittadino francese purché uno dei due genitori sia altresì nato in Francia. L’integrazione giuridica degli immigrati è, così, pienamente garantita (soltanto) a partire dalla terza generazione.

Per le seconde generazioni, in Francia è previsto un meccanismo compensativo, impropriamente definito “*ius soli semplice*”, ma, in realtà, fondato sulla residenza e corrispondente, anche in questa ipotesi, a una naturalizzazione speciale: il figlio nato in Francia da immigrati (nati altrove) diventa automaticamente francese alla maggiore età, a condizione che, tra gli 11 e i 18 anni, abbia risieduto in Francia per almeno 5 anni.

Nei due modelli indicati, dunque, le terze generazioni di immigrati ricevono un trattamento equivalente: l’immediata attribuzione della cittadinanza alla nascita. Alle seconde generazioni, invece, il modello francese riserva un trattamento deteriore rispetto al modello di matrice britannica (nel quale la cittadinanza si acquista, come detto, alla nascita, se la condizione della regolarità del soggiorno è soddisfatta). Il regime francese è, d’altro canto, considerevolmente migliore rispetto a quello italiano: la prova relativa alla residenza è più agevole (riguardando 5 anni e non 18) e, soprattutto, l’acquisto della cittadinanza alla maggiore età è automatico.

5.2. L’evoluzione della naturalizzazione da “premio” a “incentivo”

Tutti gli ordinamenti presi in esame concedono la nazionalità a chi vi abbia risieduto per un certo numero di anni. In base alla diversa conformazione della procedura di naturalizzazione, però, si possono distinguere, anche qui, due modelli prevalenti.

Il primo – proprio dei paesi di *common law* – è il modello della naturalizzazione intesa come “incentivo”: un incentivo, per così dire, di metà percorso, che il legislatore assegna a chi, dopo alcuni anni di soggiorno regolare, abbia acquisito una conoscenza della lingua, della cultura e dei valori nazionali sufficiente per portare a compimento il processo di integrazione avviato. La naturalizzazione non è un percorso “a ostacoli”, bensì agevolato, perché l’accesso alla vita politica del paese e agli altri diritti di cittadinanza è considerata non solo nell’interesse dell’immigrato, ma anche dello Stato ospitante. La partecipazione di tutti i residenti stabili alle scelte dei pubblici poteri ne

rafforza la legittimazione e, al contempo, aiuta a promuovere un progetto di nazione inclusivo, l'unico possibile in un contesto di forte mobilità.

Per la naturalizzazione, perciò, si richiede un periodo di residenza regolare relativamente breve (3 anni in Canada, 4 in Australia, 5 nel Regno Unito e negli Stati Uniti), oltre che un grado sufficiente di integrazione linguistica, culturale e civica, accertato mediante un esame (*citizenship test*). La decisione amministrativa di conferimento della cittadinanza, pur avendo un suo contenuto discrezionale, derivante soprattutto dalla valutazione dei requisiti morali della persona (in genere, è richiesto un “*good character*”), è tendenzialmente ispirata a un *favor* per il richiedente. Si spiegano così il basso tasso di rigetto delle istanze e, per converso, l'elevato tasso di cittadinanza (*citizenship rate*) rilevabili in tali ordinamenti¹⁶.

Il modello contrapposto è quello – proprio della tradizione continentale – della naturalizzazione come “premio”: un riconoscimento che consegue a un processo di integrazione già giunto a compimento, alla maturazione di un sentimento di immedesimazione e lealtà del nuovo cittadino nei confronti dello Stato di adozione.

La matrice “romantica” di tale modello si riflette in primo luogo sulla durata del periodo di residenza richiesto: la regola è di 10 anni in Italia e Spagna; 15 anni (fino al 1999) in Germania; 10, 15 o, in alcuni casi, addirittura 30 anni in Austria. Tali previsioni rispondono all'intento di preservare l'identità e la coesione della comunità nazionale, testando l'immigrato e mettendone alla prova la capacità di integrazione.

Per questo, le amministrazioni chiamate a valutare le istanze di naturalizzazione godono di ampi poteri. Oltre alle verifiche (più o meno) vincolate riguardanti la regolarità della residenza e, ove prescritta, la sussistenza di un reddito adeguato, sono previste valutazioni ampiamente discrezionali in merito alla conoscenza della lingua e della cultura nazionale, alla pericolosità sociale del richiedente (ordine pubblico), al suo grado di assimilazione. Il termine per provvedere in ordine alle istanze è spesso molto lungo, talora poco osservato o, come in Austria, addirittura assente.

Il modello continentale è, dunque, caratterizzato da un sostanziale sfavore per la naturalizzazione, con conseguenze negative sulla capacità di “assorbimento” e “ri-socializzazione” degli immigrati. Per attenuare il *deficit* di integrazione, alcuni legislatori tendono a differenziare la disciplina, cioè a prevedere periodi di residenza di durata inferiore in relazione a specifiche categorie di stranieri, ritenute, in base a un criterio “co-etnico”, affini: così, i tempi di naturalizzazione dei cittadini dell'Unione sono generalmente dimezzati.

Altri ordinamenti europei, infine, si collocano a metà strada tra i due modelli descritti, avendo ridotto il numero di anni di residenza necessari, ma conservato una disciplina restrittiva in termini di requisiti richiesti e/o di ampiezza dei poteri di diniego.

In Germania, ad esempio, con la riforma del 2000, si è ridotto da 15 a 8 il numero degli anni di soggiorno necessari per accedere alla naturalizzazione, ma l'esito della procedura dipende, tra l'altro, dal possesso di un reddito sufficiente e dal superamento di un impegnativo esame di lingua e cultura tedesca.

La Francia, dal canto suo, richiede un periodo di residenza breve (5 anni), pur lasciando all'autorità amministrativa spazi di valutazione ampi in ordine ai profili richiamati (pericolosità sociale e assimilazione).

¹⁶ In Australia, in particolare, il rapporto tra immigrati naturalizzati e immigrati aventi diritto (“*eligible*”) raggiunge l'80 per cento (*infra*, Cap. 11, § 3).

Analogamente, in Svezia la naturalizzazione può essere richiesta dopo 5 anni di residenza, ma il buon esito dell'istanza non è scontato, essendo i casi di diniego relativamente numerosi (circa il 10%).

Il quadro sommariamente delineato appare, dunque, attraversato da tendenze contrapposte. Da una parte, è in atto una convergenza verso la naturalizzazione “breve”, di derivazione anglo-americana (ma anche francese), che privilegia una concezione non romantica, ma civica della cittadinanza: la durata del soggiorno si riduce e l'acquisto della cittadinanza, da *premio* per l'avvenuta assimilazione, si converte in *incentivo* volto a favorire la piena inclusione nella vita della *polis*. Dall'altra parte, il modello continentale resiste per ciò che attiene alla latitudine del potere di valutazione delle autorità amministrative, anche se, sotto l'impulso delle corti europee, tecniche di sindacato più rigorose (fondate, ad esempio, sul canone della proporzionalità) prefigurano l'erosione di quel potere e un atteggiamento di minore *deference* da parte dei giudici statali.

5.3. La trasmissione *iure sanguinis* è di regola ammessa per una sola generazione

Consentire agli emigrati di trasmettere senza limitazioni la cittadinanza dell'antica madrepatria, anche in assenza di un residuo effettivo legame culturale con essa, significa alimentare un'idea etnica – ormai datata – della cittadinanza e, soprattutto, sottrarre allo Stato il controllo sull'estensione della propria comunità. Per questo, tra i dieci ordinamenti esaminati, il criterio “puro” della discendenza è nettamente recessivo: oltre che in Italia, resiste soltanto in Spagna, come retaggio della gloriosa tradizione coloniale.

In tutti gli altri paesi esaminati, lo *ius sanguinis* compare in forma ibrida, essendo temperato con i requisiti della nascita o della residenza.

La regola di base prevalente (in Australia, Canada, Germania, Regno Unito, Stati Uniti, Svezia) è la trasmissione per discendenza soltanto per una generazione. Chi abbia acquistato la cittadinanza *iure sanguinis* (tipicamente, in quanto persona nata all'estero da genitori emigrati) non può a sua volta trasmetterla ai figli¹⁷.

In altri casi, il limite posto alla trasmissione non è generazionale ma temporale: in Francia, ad esempio, la “catena” della trasmissione ai discendenti che risiedono all'estero si interrompe – a seguito di accertamento giudiziale – qualora il soggetto interessato non abbia mai risieduto abitualmente in Francia e i suoi ascendenti non vi risiedano da almeno 50 anni. La *ratio*, in entrambi i casi, è la stessa: evitare la creazione di cittadini che non abbiano più alcun legame con la madrepatria dei nonni.

La medesima *ratio* è, poi, alla base delle eccezioni che si associano alla regola di base.

Nella maggior parte degli ordinamenti considerati – Australia, Francia, Germania, Regno Unito, Svezia, Stati Uniti – si ammette la trasmissione per due generazioni soltanto se un genitore o il diretto interessato abbiano conservato un legame con il paese di origine del nonno, risiedendovi per un periodo di almeno due o tre anni: il criterio della discendenza si associa, qui, al criterio della residenza, sia pure richiedendosi una durata del soggiorno inferiore a quella necessaria per la naturalizzazione.

¹⁷ La disciplina austriaca è la più restrittiva: a seguito della riforma del 2013, l'acquisto della nazionalità per discendenza è escluso per i tutti i nati all'estero, salvo che non siano altrimenti apolidi (BGBl. I n. 136/2013). In altri termini, il requisito della discendenza non è di per sé sufficiente neppure per la prima generazione, essendo in ogni caso richiesto il cumulo con il criterio della nascita (in territorio austriaco).

In altri ordinamenti – come nel Regno Unito – la doppia trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis* è ammessa anche in caso di nascita (dei nipoti) nel paese di origine (dei nonni): dunque, per la terza generazione di emigrati il criterio della discendenza si combina con il criterio della nascita, proprio dello *ius soli*.

Per quanto riguarda lo *ius sanguinis*, quindi, i paesi di immigrazione tendono a convergere verso un modello sostanzialmente unitario, fondato sulla regola della trasmissione della cittadinanza all'estero per una sola generazione e sulla deroga della trasmissione alla generazione successiva soltanto in caso di residenza abituale nel paese di cittadinanza degli avi (i nonni) per almeno due o tre anni da parte dei genitori o del diretto interessato. Il fondamento della regola e della deroga è il medesimo: la sussistenza di un legame effettivo con l'antica madrepatria, solitamente presunta per la seconda generazione, per le successive va dimostrata.

5.4. La convergenza verso una cittadinanza “territoriale”

L'analisi della legislazione e dell'esperienza dei maggiori paesi di immigrazione occidentali consente di individuare un'ultima, più generale, linea di convergenza verso un modello di cittadinanza di tipo “territoriale”¹⁸.

In un ordine globale caratterizzato da una accentuata mobilità, alcuni indici tradizionali di appartenenza diventano recessivi. Così è certamente per quelli – come la religione professata – che discriminano in relazione al godimento di diritti fondamentali. Ma lo è anche per quegli indici di tipo razziale o etnico (sangue o discendenza), perché lo Stato-nazione è chiamato a ridefinire la propria identità tenendo conto del pluralismo di etnie e culture che deriva dai flussi migratori. L'evoluzione della disciplina della cittadinanza riflette, in breve, il progressivo assottigliamento degli aspetti identitari del concetto di nazione¹⁹.

Per converso, assume un rilievo maggiore l'indice “neutro” rappresentato dall'attaccamento territoriale: la residenza. In primo luogo, per l'acquisto della cittadinanza *iure soli*, si è visto che – fatto salvo il caso degli Stati Uniti – il mero fatto della nascita nel territorio non basta, essendo quasi ovunque richiesta la regolarità della residenza dei genitori o, in alternativa, un periodo di soggiorno del minore. In secondo luogo, la trasmissione *iure sanguinis* – criterio etnico per definizione – è ormai praticamente ovunque limitata a una sola generazione e il criterio della discendenza è ibridato con il criterio della nascita o, più frequentemente, appunto della residenza. In terzo luogo, un periodo di residenza (in verità, sempre più breve) è condizione necessaria per la naturalizzazione dei nuovi arrivati.

D'altra parte, la “neutralizzazione” in chiave territoriale dei criteri di appartenenza è in parte compensata, nella procedura di naturalizzazione, dal recupero di alcuni elementi identitari: attraverso la diffusione dei test di cittadinanza, in particolare, si intende accertare che al mero fatto della residenza sia associato un processo di socializzazione – almeno di tipo linguistico e civico – dello straniero.

Il risultato è la convergenza verso una cittadinanza “leggera”²⁰: territoriale, ma con tratti identitari; non difficile da ottenere, ma con pochi diritti (e ancor meno obblighi) che differenzino i cittadini dagli stranieri stabilmente residenti.

¹⁸ L'emersione di un paradigma fondato sulla «territorial nationality» è stata da tempo rilevata: si veda, oltre a P. WEIL, *Access to Citizenship*, cit., p. 31, D. ORENTLICHER, *Citizenship and National Identity*, in D. WIPPMAN (ed.), *International Law and Ethnic Conflict*, Ithaca, 1998, p. 296 ss.

¹⁹ C. JOPPKE, *Citizenship and Immigration*, Cambridge, 2010, p. 111 ss.

²⁰ Di «light citizenship» parla C. JOPPKE, *Citizenship and Immigration*, cit., p. 145 ss.

6. Tre proposte

Sulla base delle indicazioni emerse dalla comparazione (§ 5), si avanzano, di seguito, tre proposte di riforma.

a) *Ius soli*: la disciplina della cittadinanza non dovrebbe esporre chi nasca in Italia (da immigrati che vi risiedono in modo stabile e regolare) alla condizione di “straniero in patria” fino alla maggiore età e, subito dopo, al rischio di rimpatrio in un paese di origine nel quale non abbia mai vissuto.

L’acquisto della cittadinanza *iure soli* è diffuso nella gran parte dei paesi di immigrazione (tra i dieci ordinamenti considerati, oltre all’Italia, soltanto l’Austria e la Svezia non lo prevedono). Tra i due modelli principali – quello della “residenza legale” e quello del c.d. doppio *ius soli* – il primo prevale, per la maggiore efficacia inclusiva, essendo diffuso non solo nei sistemi di *common law*, ma anche nell’Europa continentale.

Il modello francese del doppio *ius soli*, ove recepito nell’ordinamento italiano, costituirebbe un netto avanzamento nella capacità di inclusione dei figli di immigrati, anche in ragione dell’automatismo nell’acquisizione della cittadinanza alla nascita (per le terze generazioni) o alla maggiore età (per le seconde).

Tuttavia, se l’obiettivo è appunto l’inclusione giuridica dei “nuovi” italiani di fatto, il modello della “residenza legale” appare preferibile, sia perché garantisce alla seconde generazioni la cittadinanza fin dalla nascita, sia perché evita interferenze con la funzione statale di controllo dell’immigrazione. La stessa Germania, considerata il paradigma della cittadinanza etnica, fondata sullo *ius sanguinis*, ha optato per tale modello, ritenendolo più adeguato alle esigenze di una società che deve fare i conti con una immigrazione permanente.

b) Naturalizzazione: la cittadinanza andrebbe intesa non più come premio per l’avvenuta assimilazione, ma come incentivo al completamento del processo di integrazione avviato.

Come l’esperienza dei paesi di immigrazione di lunga tradizione insegna, l’inclusione giuridica dello straniero che vive e lavora stabilmente in un paese è nell’interesse non solo del singolo, ma della stessa comunità di accoglienza. Dalla piena integrazione di quel membro “di fatto” la comunità trae benefici, sia in termini di partecipazione attiva alla costruzione della nazione del futuro (una nazione che deve convivere con il pluralismo etnico e culturale), sia in termini di fedeltà ai principi di parità di trattamento e di autodeterminazione individuale, che sono alla base delle democrazie liberali.

In questa prospettiva, pare opportuno agevolare il percorso di naturalizzazione in due modi:

- riducendo la durata decennale del periodo di residenza richiesto, per avvicinarsi allo standard prevalente nei paesi di immigrazione (5 anni);
- rafforzando le garanzie del *due process* nell’ambito della procedura amministrativa, che ha tempi irragionevolmente lunghi e assegna all’amministrazione un potere di diniego eccessivamente ampio, incompatibile con il canone di proporzionalità.

c) *Ius sanguinis*: la trasmissione per discendenza dovrebbe essere automatica per una sola generazione e, per le successive, dipendere dalla effettività del legame con l’Italia.

Tra i paesi considerati, soltanto l'Italia, insieme alla Spagna, continua a prevedere la trasmissione per discendenza nella sua forma "pura", massimamente inclusiva per i discendenti degli emigrati.

Nell'Italia del XXI secolo, una simile scelta è priva di senso: è il retaggio di un passato di forti emigrazioni, nel quale si ponevano esigenze diverse, anzi opposte, rispetto a quelle di un presente caratterizzato da intensi flussi migratori in entrata. Inoltre, quella scelta è oggi inutilmente dannosa, perché priva lo Stato del controllo sulla estensione della sua popolazione, svaluta il significato dell'appartenenza (non occorrendo un legame socio-culturale con l'Italia) e si presta a un uso strumentale (sono sempre più numerosi gli extracomunitari che riscoprono la discendenza da avi italiani per poter accedere al mercato del lavoro dell'Unione).

Occorre, dunque, ripristinare il rispetto del principio di diritto internazionale secondo cui l'attribuzione della nazionalità a una persona dovrebbe fondarsi su un legame effettivo ("*genuine link*") con lo Stato²¹. In che modo?

L'opzione più convincente è adottare la regola di base prevista in quasi tutti i principali paesi di immigrazione, i quali consentono la trasmissione *iure sanguinis* per una sola generazione e, per le successive, richiedono la dimostrazione della persistenza del legame con l'Italia (tipicamente, in base alla conoscenza della lingua e a un periodo di soggiorno di almeno 2-3 anni dei genitori o dell'interessato).

7. Il paradosso della conservazione

Che cosa ostacola il processo di riforma della cittadinanza in Italia? Che cosa impedisce l'adesione al pragmatico modello della cittadinanza "territoriale"²² verso il quale i maggiori paesi di immigrazione, europei e non, convergono?

Il principale ostacolo risiede nella non corretta individuazione – spesso, nella sopravvalutazione – della correlazione tra cittadinanza e immigrazione, ovvero tra accesso alla prima e controllo della seconda.

L'acquisto della nazionalità consente allo straniero non solo di esercitare il diritto di voto e di accedere alle (poche) prestazioni sociali ancora riservate ai cittadini, ma anche di poter soggiornare stabilmente nel paese ospitante, senza essere esposto all'alea che deriva dal periodico rinnovo del permesso temporaneo. Perciò, in astratto, una politica generosa della cittadinanza dovrebbe favorire l'immigrazione e, per converso, una politica restrittiva, scoraggiarla.

Muovendo da questo assunto, il legislatore italiano ha costruito sull'usurata intelaiatura della legge del 1912 percorsi di accesso alla cittadinanza molto restrittivi, allo scopo di limitare la crescente immigrazione e, in particolare, di scoraggiare l'immigrazione permanente in favore di quella c.d. circolare.

Tuttavia, se l'obiettivo era evitare il radicamento dei lavoratori migranti e i conseguenti ricongiungimenti familiari, esso non è stato raggiunto. Nonostante il bassissimo tasso di naturalizzazione, negli ultimi venti anni il numero degli stranieri stabilmente residenti in Italia è più che decuplicato, passando da 350.000 presenze nel 1991 a 4.387.721 nel 2012. Come si spiega questa dinamica?

²¹ R. BAUBÖCK, E. ERSBØLL, K. GROENENDIJK e H. WALDRAUCH, *Introduction*, in R. BAUBÖCK et al. (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality Policies and Trends in 15 European States*, I, cit., p. 20. Sul concetto di "*genuine link*", utilizzato dalla Corte internazionale di giustizia nel noto caso *Nottebohm* (1955), I. SHEARER e B. OPESKIN, *Nationality and Statelessness*, cit., p. 97 s.

²² *Supra*, § 5.4.

La spiegazione è la seguente: la correlazione tra acquisto della cittadinanza e immigrazione è, in realtà, più tenue e indiretta di quanto si tenda a ritenere; dunque, il mezzo (restringere l'accesso alla cittadinanza) era ed è inadeguato rispetto al fine.

Innanzitutto, il sistema di incentivi e disincentivi all'immigrazione è molto articolato e poggia principalmente su altri fattori, quali l'accessibilità del mercato del lavoro (anche in "nero") e la presenza di una rete di connazionali (c.d. catene migratorie).

Inoltre, al diritto di soggiornare stabilmente l'immigrato può giungere per altra via: all'extracomunitario bastano cinque anni di presenza regolare in Italia per ottenere il permesso di soggiorno CE, che ha una validità temporale illimitata.

Il residuo effetto più o meno incentivante di una politica della cittadinanza è a sua volta condizionato dalle scelte compiute dai paesi di origine: ad esempio, ove l'immigrato provenga da un paese che non ammette la doppia cittadinanza, acquisire la nazionalità del paese ospitante potrebbe voler dire rinunciare alla prospettiva del ritorno.

Per questo complesso di ragioni, se si esclude l'opzione radicale dello *ius soli* "puro" – che in effetti può dar luogo a condotte opportunistiche dei migranti – né lo *ius soli* "temperato", nelle varianti illustrate (§ 5.2), né le altre modifiche inclusive sopra prospettate interferirebbero con la funzione statale di controllo delle frontiere.

Dissipato questo equivoco, viene alla luce il paradosso di fondo che alimenta il fronte della conservazione.

Chi teme che una modifica in senso più restrittivo dello *ius sanguinis* possa avere l'effetto di disperdere il patrimonio di italianità nel mondo dimentica che la trasmissione illimitata della cittadinanza per discendenza, a prescindere dalla sopravvivenza di un legame effettivo con l'Italia, ha l'effetto di svalutare la stessa a mera cittadinanza di comodo, asservendola a una logica utilitaristica invece che identitaria.

Lo stesso può dirsi di chi teme che lo *ius soli* e una naturalizzazione più agevole possano determinare una invasione di migranti e, quindi, una perdita netta in termini di tutela dell'identità nazionale. Come dimostra la più consolidata esperienza di altri paesi di immigrazione, chi (sia nato e) viva in un paese da un certo numero di anni trae dall'inclusione nella cittadinanza un incentivo alla piena integrazione linguistica, sociale e culturale, cioè a quella più intensa condivisione di valori che è racchiusa nel concetto stesso di identità nazionale.

Perciò, quanti si oppongono al superamento della legge n. 91 del 1992, considerandola un prezioso lascito di quel passato in cui la logica identitaria era ancora prioritaria, paradossalmente condannano quella stessa logica all'estinzione.