

## Nuova legge sulla cittadinanza, ovvero il minimalismo del compromesso

di Stefano Rossi\*  
(21 aprile 2010)

**SOMMARIO:** 1. Una premessa – 2. La legge 5 febbraio 1992, n. 91 – 3. Il testo unificato Bertolini di riforma della legge sulla cittadinanza – 4. Conclusioni provvisorie

### 1. UNA PREMESSA

Scrivendo Gian Enrico Rusconi che «una nazione può cessare d'esserlo. La nazione infatti non è una struttura statale fissa ed indistruttibile. Non è neppure un dato etnico disancorato dalle sue forme politiche storiche. La nazione democratica, in particolare, è una costruzione sociale delicata e complicata, fatta di culture e storie condivise, di consenso manifesto e corrisposto, basato sulla reciprocità tra i cittadini. E' un vincolo di cittadinanza, motivato da lealtà e da memorie comuni»<sup>1</sup>.

Analizzare tale vincolo, valutarne le condizioni, definirne le forme significa incidere nella carne viva dei rapporti sociali, in quanto, stabilire «chi è dentro e chi è fuori» dal cerchio della cittadinanza<sup>2</sup>, ha come conseguenza l'attribuzione o la negazione di determinati diritti civili e sociali<sup>3</sup>.

Tuttavia queste brevi riflessioni rinunciano programmaticamente a sviluppare un «discorso sulla cittadinanza»<sup>4</sup>, sia sotto il profilo dell'indagine di teoria generale del diritto, che in termini politologici o, ancor più, filosofici e antropologici, consapevoli di quanto il percorso diverrebbe complesso se si sconfinasse dall'alveo ove lo si vuol condurre<sup>5</sup>.

---

· Testo sottoposto a *referee* della direzione.

<sup>1</sup> G.E. RUSCONI, *Se cessiamo di essere una nazione*, Bologna, Il Mulino, 1996, 7

<sup>2</sup> E. GROSSO, *Una nuova disciplina della cittadinanza italiana*, in *GI*, 1992, 7 per cui «Il diritto della cittadinanza è, per definizione, un *diritto di esclusione*, poiché ripartisce le persone fisiche in due categorie, i cittadini e gli stranieri, i cui diritti sono *inequali*. Tale ripartizione verrà poi condotta, dai singoli ordinamenti, su basi differenti, a seconda delle diverse concezioni dello *status* di cittadino cui i legislatori dei singoli Stati intenderanno fare riferimento. Negli ordinamenti giuridici moderni si confrontano due concezioni opposte: una *etnica* e una *elettiva*. Secondo la prima concezione la *nazione* preesiste agli individui, che ne sono il prodotto: il cittadino non può essere tale che per effetto della sua genealogia. Secondo tale modello il diritto della cittadinanza, al fine di preservare l'identità etnica e culturale della nazione, deve assumere come criterio principale, se non esclusivo, di attribuzione della cittadinanza quello che con un'espressione assai carica di significato simbolico si è soliti definire *jus sanguinis*, il diritto del sangue: per essere cittadini occorre essere figli di cittadini, in modo che la nazione possa perpetuare attraverso le generazioni il legame iniziale e preservare in tal modo la propria identità originale. Secondo la concezione *elettiva* della cittadinanza, invece, la nazione non esiste che grazie all'adesione di coloro che la compongono. Essa è una comunità aperta, pronta ad accogliere tutti coloro che, a condizione che presentino con essa qualche legame oggettivo, manifestino la volontà di entrare a farne parte. La traduzione giuridica di tale concezione consiste nel subordinare l'attribuzione della cittadinanza ad un atto di volontà del soggetto che presenti con lo Stato un minimo di legame oggettivo, quale la nascita o la residenza».

<sup>3</sup> B. PEZZINI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: i diritti sociali*, Relazione al convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Cagliari 16-17 ottobre 2009, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 5 ss.

<sup>4</sup> P. COSTA, *Storia della cittadinanza in Europa. L'età dei totalitarismi e della democrazia*, IV, Roma-Bari, Laterza, 2001, 485 ss.; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, Padova, Cedam, 1997, 12 ss.; F. CERRONE, *La cittadinanza e i diritti*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, I, Torino, Giappicchelli, 2006, 277 ss.

<sup>5</sup> In questo senso B. CARAVITA DI TORITTO, *I diritti politici dei non cittadini. Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, Relazione al convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Cagliari 16-17 ottobre 2009, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 11 per cui «Il concetto di cittadinanza, che costituisce il riferimento tradizionale per il riconoscimento dei diritti politici, non è più fondato sul concetto identitario di nazione ed è oggetto di profondi mutamenti in ragione delle molteplici modalità con le quali le persone circolano tra gli ordinamenti

Si deve comunque sottolineare come, da un punto di vista concettuale, la nozione di cittadinanza, a cui si ricollegano determinati diritti, abbia assunto un significato che va oltre la sua tradizionale accezione giuridica. Storicamente, infatti, la cittadinanza si profilava come uno *status* soggettivo volto ad indicare l'appartenenza ad una comunità etnico-culturale, il che garantiva l'acquisizione della titolarità di una serie di diritti, riconosciuti e garantiti dalla comunità stessa <sup>6</sup>.

A questa accezione della cittadinanza, basata sull'appartenenza, si è progressivamente affiancata una visione che tende a porre in rilievo l'importanza della dimensione della partecipazione, in tal modo mutando la portata del concetto stesso di cittadinanza in linea con un'evoluzione dei diritti di cittadinanza corrispondente alle nuove esigenze manifestate dalla società civile. Il concetto di cittadinanza si riempie quindi di un contenuto relazionale che consiste nella partecipazione, ancorché di fatto, alla vita della comunità e sempre in misura minore da caratteri culturali-identitari di stampo nazionale.

La cittadinanza implica, dunque, in questa rinnovata accezione, l'appartenenza ad una comunità politica e ha come conseguenza la titolarità di una serie di diritti. In tal senso, la dottrina ha attribuito alla cittadinanza due significati opposti ma tra loro complementari: considerandone, da un lato, la dimensione statica o verticale, intesa come qualità personale del soggetto che designa un rapporto tra quest'ultimo e lo Stato e che viene assunta dall'ordinamento per individuare i destinatari di determinate prescrizioni; dall'altro, la dimensione dinamica od orizzontale, per cui la cittadinanza viene a coincidere con l'esercizio pieno ed effettivo dei diritti e delle libertà democratiche consacrate nella costituzione ed esercitate nell'ambito di una comunità politica <sup>7</sup>.

Segnali di questa ormai acquisita consapevolezza della complessità e polisemia del concetto si desumono anche da alcuni passaggi della giurisprudenza costituzionale più avanzata, come nel caso di quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 172 del 1999 nella quale si definisce la comunità statale come «comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza,

---

giuridici e fanno parte di ciascun ordinamento. Per usare le parole di Seyla Benhabib, siamo di fronte alla 'disaggregazione della cittadinanza': 'siamo giunti al punto dell'evoluzione politica delle comunità umane nel quale il modello unitario di cittadinanza che accomunava la residenza in un solo territorio con l'assoggettamento ad una amministrazione burocratica comune, in grado di rappresentare una popolazione che era percepita come un'entità più o meno coesa, è ormai alla fine; gli 'sviluppi istituzionali scorporano le tre dimensioni costitutive della cittadinanza, cioè l'identità collettiva, i privilegi dell'appartenenza politica e il titolo a fruire dei diritti sociali e dei relativi vantaggi'».

<sup>6</sup> V. LEPORE, *Le nuove frontiere della cittadinanza: il ruolo delle città e delle amministrazioni locali*, Cittalia-Fondazione Anci Ricerche, maggio 2009, 19 per cui «in una società multietnica, quale la nostra, la cittadinanza tradizionalmente intesa da strumento di garanzia dei diritti per gli individui diventa uno strumento di discriminazione nei confronti di coloro che, pur essendo parte attiva da un punto di vista economico-sociale della comunità di riferimento, si vedono esclusa la possibilità di partecipare all'adozione delle decisioni pubbliche. Le forti ondate migratorie degli ultimi decenni hanno fatto registrare una tendenza contraddittoria: il contenuto della cittadinanza ha continuato a farsi più denso e articolato per i cittadini, mentre è diventata più ampia la parte di soggetti esclusi dal godimento di alcuni di questi diritti, in quanto stranieri».

<sup>7</sup> V. LEPORE, *Le nuove frontiere della cittadinanza...*, cit., 10 ss.; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1997, 153; F. CERRONE, *La cittadinanza e i diritti*, cit., 280; L.F. PIZZOLATO, *Sul senso della cittadinanza*, in AA.VV., *Democrazia competitiva e cittadinanza comune*, Roma, 150 ss.; P.B. HELZEL, *Il diritto ad avere diritti. Per una teoria normativa della cittadinanza*, Padova, Cedam, 2005, 88-94; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., 37 che sottolinea come si possano distinguere «quattro diverse definizioni di cittadinanza: cittadinanza come 'insieme di diritti', come 'somma di doveri', come 'vincolo' orizzontale tra consimili politicamente organizzati e su un piano di parità tra di loro, infine come rapporto verticale, ancorché bilaterale, tra l'individuo e il Sovrano»; F. BELVISI, *Cittadinanza*, in A. BARBERA (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, Laterza, 1998, 117; E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Milano, 1997 ed anche S. ROSSI, *La porta stretta: prospettive della cittadinanza post-nazionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 23/04/2008.

ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza» (Corte cost. 18 maggio 1999, n. 172, *MFI*, 1999; Corte cost. 15 aprile 2001, n. 131, *Gcost.*, 2001, 2).

Non si può tuttavia affermare – con superficialità – che la Corte costituzionale abbia fatto propria una compiuta elaborazione in merito ad una nuova idea di comunità, in quanto permane attuale (e consolidata anche nella prassi amministrativa) quella ricostruzione secondo cui la cittadinanza si caratterizza essenzialmente per la condizione di appartenenza tra Stato e cittadino. «In tal guisa appare corretto assumere che la relazione [tra lo Stato e il singolo uomo, volta ai fini della sua inclusione nella comunità ordinamentale come cittadino] si struttura sulla base di una condizione di appartenenza fissata e determinata, come mera situazione giuridica, in via esclusiva dall'ordinamento statale»<sup>8</sup>.

Limitarsi a ribadire la persistenza del tratto statico della cittadinanza, sarebbe però come disconoscere che quella «comunità allargata», prospettata nella sentenza del 1999, sia ormai una realtà sociale, prima che giuridica, inevitabilmente destinata a crescere a seguito dei flussi migratori. Se poi a ciò si aggiunge il progressivo rafforzarsi dell'integrazione europea, la trasformazione delle comunità economiche in Unione, e la conseguente libertà di circolazione e stabilimento, la previsione esplicita di una cittadinanza europea sussidiaria rispetto a quelle nazionali, ed infine la riforma del Titolo V della Costituzione in ordine ai livelli delle prestazioni pubbliche, si giunge a comprendere come mai cominci ad imporsi l'idea che di «cittadinanza costituzionale», integrata dai contenuti delle libertà e dei diritti direttamente dovuti per Costituzione, indifferentemente ai cittadini e non<sup>9</sup>.

Tale situazione impone di recuperare quella dimensione di complessità che caratterizza la cittadinanza, nella quale ogni soggetto è titolare di un patrimonio minimo di diritti (civili, sociali e politici) che può svilupparsi ed arricchirsi a partire dal progressivo riconoscimento, sulla base della regolare residenza, di diverse costellazioni di diritti e doveri: in questo senso il contesto nazionale diviene solo uno (anche se primario) degli ambiti in cui la cittadinanza si incarna e si sviluppa, in quanto a ciascun individuo potranno essere riconosciuti livelli diversi di cittadinanza, a seconda del tipo di comunità cui fanno capo i singoli diritti di cui è riconosciuto titolare o i singoli doveri il cui adempimento è richiesto<sup>10</sup>. In conclusione, integrando il dato ordinamentale con le indicazioni provenienti dal sostrato politico - sociale, è possibile identificare le motivazioni che sono alla base della cittadinanza, ovvero rispondere alla domanda «chi è cittadino?», più che a quella «cos'è un cittadino?», quesito il primo che appare preliminare all'analisi e al commento della disciplina legislativa positiva, ossia delle regole per l'acquisto e la conservazione dello *status* multiforme di cittadino.

## 2. LA LEGGE 5 FEBBRAIO 1992, N. 91

L'interazione tra diritto della cittadinanza e politica migratoria è stata particolarmente intensa nel caso dell'Italia, nel corso del XX secolo<sup>11</sup>. L'imponente emigrazione italiana –

<sup>8</sup> P. STANCATI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: le libertà civili*, Relazione al convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Cagliari 16-17 ottobre 2009, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 13

<sup>9</sup> P. FORTE, *Appunti per una base costituzionale della cittadinanza*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)

<sup>10</sup> G. BASCHERINI, *L'immigrazione e i diritti*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali...cit*, 474.

<sup>11</sup> F. PASTORE, *Nationality Law and International Migration: The Italian Case*, in R. HANSEN, P. WEIL (a cura di) *Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*, Palgrave, Basingstoke, 2001, 4. Sottolineare l'importanza dei fenomeni migratori come fattore evolutivo del diritto italiano della cittadinanza non deve portarci a dimenticare il peso di altre determinanti sociali, culturali e

quella transoceanica in particolare – iniziata nella seconda metà del XIX secolo e durata fino agli anni settanta di quello successivo, ha agito come una determinante fondamentale delle scelte legislative in materia di cittadinanza, in occasione di entrambe le riforme di portata generale effettuate nel secolo scorso (a distanza di ottant'anni l'una dall'altra: nel 1912 e nel 1992). Quanto all'immigrazione da paesi stranieri, fenomeno sociale statisticamente rilevante in Italia solo a partire dalla seconda metà degli anni settanta, i suoi riflessi sulla disciplina del diritto di cittadinanza sono stati, sino ad oggi, limitati, ma estremamente significativi.

Se tra i problemi cui la nuova legge avrebbe dovuto dare soluzione si elencavano la piena realizzazione dell'uguaglianza tra uomo e donna, l'attuazione delle istanze provenienti dalle comunità italiane all'estero, e soprattutto l'esigenza di dare risposta alle nuove prospettive aperte dal fenomeno dell'immigrazione, non si può che constatare come la l. n. 91/1992 abbia ricalcato in gran parte l'impianto della legislazione previgente, riducendosi le innovazioni introdotte in una semplice ricezione degli strumenti normativi elaborati dal legislatore nel ventennio precedente sulla scorta delle indicazioni giurisprudenziali<sup>12</sup>, in alcune facilitazioni dell'acquisto della cittadinanza da parte dei cittadini comunitari ed infine in una maggior tutela della conservazione della cittadinanza italiana da parte degli italiani all'estero<sup>13</sup>.

Proprio alla luce dell'approvazione, nel 1990, della legge «Martelli», la legge di riforma dell'acquisizione della cittadinanza poteva essere (ed in molti si aspettavano che fosse) un completamento necessario della legge sull'immigrazione, nell'ambito di una riforma complessiva in grado di dare una prospettiva nuova e positiva in particolare alle persone immigrate regolarmente soggiornanti; in altre parole, poteva essere un'occasione per dare un messaggio di inclusione invece così non è stato: al contrario, si sono peggiorati alcuni aspetti della legge precedente a partire dai 10 anni anziché 5 di residenza per l'acquisto della cittadinanza il che ha contribuito a rendere più difficile l'integrazione delle persone immigrate<sup>14</sup>.

Quindi mentre nel 1992 si consolidava l'immigrazione da paesi non appartenenti all'Unione Europea verso l'Italia, il legislatore dell'epoca scriveva un testo immaginando che gli italiani emigrassero ancora in grandi numeri: al punto che il relatore della legge n.

---

politiche delle trasformazioni di questa branca del diritto. In particolare, va messo in evidenza il profondo impatto che ha avuto in questo campo il valore dell'uguaglianza tra uomo e donna all'interno della famiglia, affermatosi progressivamente all'interno della società italiana nel secondo dopoguerra ed elevato a principio normativo di rango costituzionale dalla Costituzione repubblicana (1948). Con un certo ritardo rispetto ai principali paesi europei, e grazie al fondamentale ruolo di impulso svolto dalla Corte costituzionale (vedi, in particolare, le sentenze 16 aprile 1975, n. 87 e 9 febbraio 1983, n. 30), il principio di parità ha, infatti, determinato profonde modificazioni nella disciplina legislativa della cittadinanza (vedi, soprattutto, la l. 19 maggio 1975, n. 151, e la l. 21 aprile 1983, n. 123). Si è così pervenuti al pieno superamento del dogma ottocentesco della *unità politica della famiglia* (unicità della cittadinanza al suo interno) ed alla piena equiparazione della donna all'uomo, sia con riferimento all'incidenza del matrimonio sulla cittadinanza dei coniugi, sia con riferimento alla capacità di trasmettere la cittadinanza stessa ai figli.

<sup>12</sup> In particolare quelle legate alla riforma del diritto di famiglia, in seguito alla quale si è eliminato il principio della perdita della cittadinanza italiana per la donna che sposasse un cittadino straniero acquistandone la cittadinanza (l. 19 maggio 1975, n. 151 che recepisce il contenuto della sentenza della Corte Costituzionale n. 87/1975) e quelle introdotte dalla l. 123/1983 volta all'eliminazione di ogni automatismo e delle disparità di trattamento tra uomo e donna connesse all'acquisto della cittadinanza per *iuris communicatio*.

<sup>13</sup> S. BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1996; R. CLERICI, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, cit.; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, cit.; E. GROSSO, *Una nuova disciplina della cittadinanza italiana*, in *GI*, IV, 1992; G. MENGHETTI, *L'acquisto della cittadinanza per matrimonio: il fenomeno dei matrimoni fittizi*, in *Gli Stranieri. Rassegna di studi, giurisprudenza e legislazione in materia di stranieri*, n. 1/1998; B. NASCIBENE, *La condizione giuridica dello straniero. Diritto vigente e prospettive di riforma*, Cedam, Padova, 1997.

<sup>14</sup> B. NASCIBENE, *Promemoria sulla cittadinanza*, Atti del convegno «Riformare la legge sulla cittadinanza», 22 febbraio 1999, Roma.

91/1992 definì, durante l'iter della stessa, l'immigrazione extracomunitaria in Italia una «ipotesi residuale».

Evidentemente, il legislatore del 1992, premesso che i disegni di legge in materia (del Governo e del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige) risalivano al dicembre 1988 - luglio 1989, e perciò a poco prima dell'approvazione della c.d. legge Martelli (d.l. 30 dicembre 1989, n. 416 conv. in l. 28 febbraio 1990, n. 39) non aveva ancora una visione corretta e obiettiva del fenomeno immigratorio, e nemmeno una previsione lungimirante<sup>15</sup>. Dominante, allora, era la considerazione dell'emigrato italiano ovvero la preoccupazione della tutela o rivitalizzazione delle «radici italiane» che, per il fatto dell'emigrazione, si erano troncate a seguito della perdita dello *status civitatis*, prevalente era anche la necessità di consacrare in norme compiute quei principi che avevano ispirato la riforma del diritto di famiglia, la parità fra i coniugi e fra i sessi, fra discendenza paterna e materna<sup>16</sup>. Tale adeguamento della normativa ha comportato, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale circa la salvaguardia della volontà del singolo in tema di diritti personali, l'eliminazione di qualunque automatismo nell'acquisto o perdita dello *status civitatis*, ovvero la subordinazione di tali effetti a condizioni rigide, connesse ad un comportamento del singolo da cui si deducesse, direttamente o indirettamente, comunque in modo inequivocabile, la sua volontà.

All'epoca, quindi, nel tentativo di adattare la legislazione allo spirito democratico ed egualitario contenuto nel preambolo dell'Atto unico europeo, il legislatore, pur provvedendo ad adeguare la normativa sulla cittadinanza al dettato costituzionale e ai mutamenti di costume sotto il profilo della parità di sesso, ha finito per accentuare il divario tra cittadini «comunitari» e «non comunitari», aumentando per questi ultimi, da cinque a dieci anni il periodo di residenza necessario per l'acquisizione del nostro *status civitatis*<sup>17</sup>. Conseguenza di tale impostazione è che, nella legge del '92, il principio dello *jus sanguinis* è ancora dominante, mentre lo *jus soli* ha rilievo assai modesto e trova applicazione in casi limitati<sup>18</sup>, in particolare :

A) Persona nata in Italia qualora a) entrambi i genitori siano ignoti oppure b) siano apolidi; c) il figlio non segua la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale essi appartengono (cfr. art. 1, 1° co., lett. b; un accertamento in tal senso è richiesto dall'art. 2 del d.P.R. n. 572/93, ponendo peraltro limiti discutibili, che dipendono dalla legge straniera

<sup>15</sup> M.M. FARFAN, *Naturalizzazione italiana: la via della cittadinanza per gli stranieri*, in *Tutela*, 2/3, 1995.

<sup>16</sup> P. BONETTI, *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza : due vie dell'integrazione politica degli stranieri – profili costituzionali e prospettive legislative*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). Ciò nonostante la relazione presentata all'Assemblea dalla Commissione Affari Costituzionali recitasse: «Il problema della normativa in fatto di cittadinanza è tra i più importanti e delicati dell'ordinamento di un paese; soprattutto di un paese come l'Italia, che ha visto nei decenni trascorsi momenti di massiccia emigrazione e vive oggi, e probabilmente vivrà ancor più domani, momenti di immigrazione. Di fronte a tali fenomeni, l'esigenza di una risposta legislativa che, a poco meno di ottanta anni dalla l. 13 giugno 1912, n. 555, ridisegnasse, in modo organico, la normativa sulla cittadinanza, era, ed è, ampiamente avvertita... Essa si pone nella linea della migliore tradizione legislativa dalla quale, purtroppo, Governo e Parlamento si discostano troppo spesso, proponendo riforme parziali ed aggiustamenti contingenti che non hanno il pregio della chiarezza e determinano difficoltà e complicazioni per gli utenti, ivi compresi gli stessi operatori del diritto».

<sup>17</sup> Relazione accompagnatoria al disegno di legge governativo comportante Modifiche alla l. 5 febbraio 1992, n. 91 recante nuove norme sulla cittadinanza, A.C. n. 1607.

<sup>18</sup> Come detto, mentre il criterio dello *jus sanguinis*, tipico dell'Europa continentale, fa perno sull'idea che la cittadinanza derivi da una comunità di razza, nella visione secondo cui gli individui non sono che il prodotto della nazione (V. LIPPOLIS, *Aderire ai valori della nazione è il principio fondante dell'essere cittadini*, in *Amministrazione civile*, 2008, 6, 18), il diverso criterio dello *jus soli* si incentra sul rapporto tra cittadino e territorio, indipendentemente dalla discendenza dei propri avi, valorizzando la tensione volontaristica, ossia l'adesione da parte del singolo al contratto sociale che è connesso allo *status* di cittadino. Raramente si riscontra nei diversi ordinamenti la presenza di uno solo dei criteri citati, essendo invece costante l'azione in combinato disposto tra i due, con la prevalenza a volte dell'uno, a volte dell'altro, il che definisce il tratto etnico-culturale ovvero politico-volontaristico che caratterizza la cittadinanza in un determinato ordinamento.

dei genitori: l'acquisto *jure soli* è impedito se tale legge richiede una dichiarazione espressa del genitore o l'adempimento di formalità amministrative da parte dello stesso).

B) Persona nata in Italia (straniero, quindi, alla nascita perché figlio di straniero) che abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età e dichiari di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno da tale data. In tal caso l'acquisto della cittadinanza italiana non è automatico, ma è richiesta una specifica manifestazione di volontà (cfr. art. 4, 1° co., lett. c).

C) Persona nata in Italia ma che, diversamente dall'ipotesi precedente, non abbia maturato il periodo di residenza richiesta, bensì soltanto un periodo di residenza legale di almeno tre anni. In tal caso l'acquisto della cittadinanza si verifica a seguito di decreto di concessione del Presidente della Repubblica, e perciò in virtù del procedimento di naturalizzazione (cfr. art. 9, lett. a).

D) Persona «trovata» in Italia (e pertanto nata nel territorio nazionale ovvero all'estero), che sia figlia di ignoti e non venga provato il possesso di altra cittadinanza (cfr. art. 1, 2° co.).

In termini generali, si può affermare che la legge vigente ha introdotto norme più severe e restrittive rispetto a quelle contenute nella l. 13 giugno 1912, n. 555, per quanto concerne l'applicazione dello *jus soli*, consentendo l'acquisizione della cittadinanza italiana da parte degli stranieri solo in presenza del requisito della residenza continuativa nel Paese dal momento della nascita fino alla maggiore età (art. 4, 2° co.).

Infatti il requisito della residenza legale e ininterrotta, se interpretato rigidamente, tende ad escludere dal beneficio un numero considerevole di giovani, nati in Italia e privi di legami diretti con il paese d'origine dei genitori, i quali però, per esempio, abbiano ottenuto un regolare titolo di soggiorno (o siano stati registrati sul titolo di soggiorno di uno dei genitori) solo in epoca successiva alla nascita, per effetto di un provvedimento di regolarizzazione

<sup>19</sup>.

Soffermandosi poi, in particolare, sulla disciplina della naturalizzazione (art. 9), introdotta con la legge del 1992, non si può non rilevare come il legislatore, adottando un approccio dotato di una certa originalità nel panorama europeo, ha istituito una sorta di dettagliata gerarchia tra diverse categorie di stranieri, fissando per ciascuna di esse un periodo di residenza legale diverso, come condizione necessaria per poter presentare istanza di naturalizzazione. Così, il periodo di «anticamera» necessario per poter aspirare alla cittadinanza è stabilito equivalente a *tre anni* per lo « straniero del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, o che è nato nel territorio della Repubblica»; è invece di *quattro anni* per il « cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee»; sale a *cinque anni* per lo « straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano», per lo «straniero che ha prestato servizio [...] alle dipendenze dello Stato» e per l'apolide; diventa, infine, di ben *dieci anni*, nel caso del semplice «straniero» (nel senso di cittadino di Stato non membro delle

---

<sup>19</sup> A tal proposito si rammenta come, secondo quanto dichiarato dall'allora ministro Boniver (in *La Repubblica*, 16 gennaio 1992), le nuove norme sulla naturalizzazione avrebbero fatto sì che «nel giro di una generazione anche l'Italia sarebbe divenuta una società multietnica, multirazziale, multiculturale». Non si riesce a comprendere come tale effetto possa essere connesso alla nuova disciplina, dal momento che ottenere la naturalizzazione sarà d'ora in poi ben più difficile di un tempo e che pertanto se di novità si tratta, essa va proprio nel senso, opposto a quello pubblicizzato dal ministro, di evitare, o quantomeno di posticipare nel tempo, il formarsi di una società multirazziale. Infatti se con la legge del 1912 era sufficiente una stabile e legale residenza sul territorio italiano di cinque anni, con la nuova legge ne saranno necessari dieci, mentre vengono conservate tutte le garanzie che già la precedente normativa prevedeva circa il margine di discrezionalità che lo Stato mantiene su ogni singola concessione. evidente, pertanto, l'intento protettivo al quale è ispirata la nuova normativa, ostile ad una rapida assimilazione di tutta quella popolazione che, dopo aver beneficiato della «corsia preferenziale» rappresentata dalla cosiddetta «sanatoria Martelli», risiede oggi legalmente sul territorio italiano e che dovrà attendere dieci anni prima di poter aspirare alla naturalizzazione. Cfr. E. GROSSO, *Una nuova disciplina della cittadinanza italiana*, cit.

Comunità europee). Per quest'ultima categoria di non-cittadini – che comprende, ovviamente, la quasi totalità degli immigrati – il tempo di residenza necessario per poter chiedere la naturalizzazione risulta raddoppiato rispetto alla legislazione previgente<sup>20</sup>.

Una delle più importanti innovazioni introdotte dalla legge del 1992 riguarda la disciplina dei casi di doppia cittadinanza: a norma dell'art. 11 «*il cittadino che possiede, acquista o riacquista una cittadinanza straniera conserva quella italiana, ma può ad essa rinunciare qualora risieda o stabilisca la residenza all'estero*». Secondo la disciplina precedente, il cittadino che acquistava una cittadinanza straniera perdeva la cittadinanza italiana, ed in particolare per i casi di doppia cittadinanza di un minore era prevista l'opzione obbligatoria entro un anno dal raggiungimento della maggiore età. In tali disposizioni era chiaramente riscontrabile un atteggiamento di sfavore verso la possibilità di mantenere più di una cittadinanza. Tale impostazione è stata completamente rovesciata dalla legge di riforma, che ha stabilito un principio fortemente innovatore, abrogando l'istituto dell'opzione e introducendo la possibilità di mantenere in ogni caso la doppia o la plurima cittadinanza. L'abolizione dell'opzione ha risolto molte incertezze interpretative cui la normativa precedente lasciava spazio, che andavano dall'infelice impiego del termine, alla presentazione di tale scelta come un obbligo, al dubbio se la mancata opzione conducesse alla perdita della cittadinanza italiana<sup>21</sup>.

Ma vi sono anche molti altri punti critici nella legislazione vigente, che necessitano di un ripensamento, e che possono essere sintetizzati attraverso il riferimento agli snodi fondamentali della normativa : **a)** la permanenza di discriminazioni fra uomo e donna (marito o padre, e moglie o madre) nell'acquisto e riacquisto della cittadinanza (i figli nati da madre che abbia riacquisito la cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 219 della l. n. 151/75 di riforma del diritto di famiglia, o i figli nati prima del 1948 da madre italiana sono tuttora ritenuti stranieri); **b)** il mancato rispetto della volontà del singolo e la presenza di effetti automatici estranei alla volontà, peraltro censurati dalla Corte costituzionale (sentenze del 16 aprile 1975, n. 87 e del 9 febbraio 1983, n. 30; si ricorda, per esempio, l'automatico riacquisto della cittadinanza italiana da parte di chi l'abbia perduta ed abbia risieduto in Italia per un anno, ex art. 13, 1° co., lett. d); **c)** l'eccessiva durata del procedimento di concessione della cittadinanza per naturalizzazione ovvero di acquisto a seguito di matrimonio con cittadino italiano; **d)** la condizione di residenza in Italia per un periodo eccessivamente lungo, ai fini della naturalizzazione, considerata sia la condizione privilegiata dei cittadini comunitari e la previsione nel Trattato sull'Unione europea dello specifico istituto della « cittadinanza dell'Unione » (art. 8 ss.); sia l'introduzione della « permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo » ex art. 9 t.u. in materia di immigrazione, che è segno distintivo della sostanziale parità di diritti fra stranieri e cittadini (pur con alcuni, discutibili limiti) e che si ottiene dopo cinque anni di residenza in Italia (la naturalizzazione ex lege n. 91/92, art. 9, 1° co., lett. d, f si ottiene dopo quattro anni per i comunitari e dieci per gli extracomunitari); **e)** l'incertezza di previsioni circa la disponibilità di redditi richiesta ai fini della naturalizzazione; **f)** la previsione dello « svincolo » dalla cittadinanza originaria (posto come condizione della naturalizzazione) da parte dello Stato di appartenenza dello straniero; **g)** la necessità di semplificare la produzione di documenti (in particolare da parte dei rifugiati)<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> F. PASTORE, *Nationality Law and International Migration: The Italian Case*, in R. Hansen- P. Weil (a cura di) *Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*, cit., 22. Senza tener conto del fatto che, per giurisprudenza consolidate (da ultimo Cons. Stato 25 marzo 2009, n. 1788), al fine di ottenere la cittadinanza ai sensi dell'art. 9, 1° co., lett. f) l. 91/1992 non sia sufficiente la residenza da almeno dieci anni, ma subentri anche un giudizio di meritevolezza basato sulla ligia condotta dello straniero e sulla sua integrazione nel tessuto sociale italiano.

<sup>21</sup> E. GROSSO, *Una nuova disciplina della cittadinanza italiana*, cit.

<sup>22</sup> B. NASCIBENE, Promemoria sulla cittadinanza, cit, 8.

L'analisi critica proposta mette in rilievo come la materia della cittadinanza non possa più essere disciplinata se non a partire dall'esigenza centrale di assicurare, anche attraverso le norme sull'acquisto e la perdita della cittadinanza, la tutela della libertà e dei diritti individuali e come, nell'elaborazione della legge vigente, si sia persa un'importante occasione per tentare una riflessione approfondita sul ruolo della cittadinanza nell'attuale contesto costituzionale.

Infatti se «la determinazione delle condizioni alle quali sussiste, si instaura e si estingue il rapporto fondamentale tra uno Stato e le persone, oggetto di una legge sulla cittadinanza, comporta invero *una scelta di valori rispondente alle concezioni che sono alla base della stessa comunità nazionale e del suo diritto*. Si tratta, da un lato, di stabilire i presupposti giuridici per la stessa individuazione di tale comunità: da essi verrà poi a dipendere la regolamentazione di un complesso di situazioni, nel senso che l'ordinamento vigente potrà riferirle ai soli cittadini ovvero disciplinarle in modo diverso nei confronti di questi e degli stranieri»<sup>23</sup>. La legislazione italiana purtroppo, a differenza di quella di molti altri paesi europei, risultava ancora totalmente priva di un solido impianto teorico-sistematico idoneo a chiarire a quale «concezione» di comunità si è inteso aderire, il che lascia l'interprete privo di un orizzonte verso il quale indirizzarsi.

### 3. IL TESTO UNIFICATO BERTOLINI DI RIFORMA DELLA LEGGE SULLA CITTADINANZA

I progetti di legge in materia di riforma della legge sulla cittadinanza durante la XVI legislatura sono numerosi, tuttavia è possibile schematizzarne i contenuti generali attraverso i due paradigmi classici che contraddistinguono la materia in esame:

- a) alcuni progetti tendono a rafforzare il requisito dello *jus soli* ai fini dell'acquisizione della cittadinanza: in particolare ddl. AC n. 457/2008 (Bressa)<sup>24</sup>, n. 2670/2009 (Sarubbi, Granata)<sup>25</sup> e n. 2684/2009 (Mantini, Tassone);
- b) altri progetti, in senso contrario, realizzano un irrigidimento dello *jus sanguinis*, proponendo in alcuni casi un ritorno ad una versione chiusa ed etnica del concetto di

<sup>23</sup> G. KOJANEC, *Su di un nuovo ordinamento della cittadinanza italiana*, in *Scritti in onore di E. Tosato*, Milano, Giuffrè, 1982, 3.

<sup>24</sup> Tre sono le principali innovazioni iscritte in tale proposta: a) agevolazioni per l'acquisto della cittadinanza da parte di stranieri nati sul territorio della Repubblica; b) un nuovo regime per l'acquisizione della cittadinanza da parte dei minori stranieri; c) un nuovo percorso per l'acquisizione della cittadinanza denominato 'attribuzione', che configura un *iter* nel quale esiste un vero e proprio diritto soggettivo all'acquisizione della cittadinanza da parte dello straniero, anche se condizionato alla residenza legale nel territorio italiano per almeno cinque anni, alla verifica dell'integrazione linguistica e sociale dello straniero. Si deve sottolineare che preclusivi all'accesso a tale percorso è la condanna definitiva per reati di particolare disvalore. Tali soluzioni normative erano tutte già parte del Testo unificato Bressa, approvato nella XV legislatura.

<sup>25</sup> La proposta di legge poggia su due capisaldi: da un lato mira a fare sì che il minore nato in Italia da un nucleo familiare stabile acquisisca i pari diritti dei coetanei con i quali affronta il percorso di crescita e il ciclo scolastico; in tal modo si evita il crearsi di una «terra di mezzo», dove i bambini nati da genitori non italiani crescano con un senso di estraniamento dal loro contesto, pericoloso per il futuro processo di integrazione e di inserimento sociali del minore. Questo si ottiene passando dall'attuale principio dello *jus sanguinis*, sul quale è basata la legislazione vigente, al principio dello *jus soli*, temperato e condizionato dalla stabilità del nucleo familiare in Italia o dalla partecipazione del minore a un ciclo scolastico-formativo. L'altro caposaldo della proposta di legge prevede una svolta paradigmatica nella concezione del meccanismo di attribuzione della cittadinanza in Italia, passando da un'ottica «concessoria e quantitativa» a un'ottica «attiva e qualitativa». La cittadinanza deve diventare per lo straniero adulto un processo certo, ricercato e formativo; il punto di arrivo di un percorso di integrazione sociale, civile e culturale e il punto di partenza per il suo continuo approfondimento. L'idea fondamentale è, da un lato, quella di fornire tutti gli strumenti idonei a favorire il processo che porta al pieno riconoscimento dei diritti di cittadinanza a chi dimostri di volersi integrare nel tessuto sociale e civile della nazione che lo ospita; dall'altro, quella di non far scattare automatismi laddove questa volontà non sia espressa esplicitamente.

cittadinanza: in particolare nn. 103 e 104 (Angeli), 718 (Fedi), 995 (Merlo) 2006 (Paroli) e 1592 (Cota) <sup>26</sup>.

Il testo unificato, approvato dalla Commissione Affari Costituzionali in sede referente in data 17 dicembre 2009, risulta dal coordinamento delle diverse proposte di legge, unificate dall'idea comune per cui la cittadinanza non deve essere un acquisto automatico a seguito della permanenza sul territorio italiano per un determinato numero di anni, ma deve costituire il riconoscimento di un'effettiva integrazione: una cittadinanza basata dunque non su un fatto quantitativo, bensì su un fatto qualitativo.

Il provvedimento è costituito da 5 articoli: l'art. 1, modificando l'art. 4, 2° co., l. n. 91/1992, aggiunge ai requisiti già previsti dalla legislazione vigente per lo straniero che sia nato in Italia e voglia divenire cittadino italiano (residenza legale ininterrotta fino al raggiungimento della maggiore età), quello ulteriore di aver frequentato con profitto scuole riconosciute dallo Stato italiano e di aver assolto il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione. Come attualmente previsto, la dichiarazione di volontà deve essere espressa entro un anno dal raggiungimento della maggiore età. Il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età è stato previsto dall'art. 2, 1° co., lett. c), l. n. 53/2003 e successivamente disciplinato dal d.lgs. n. 76/2005, emanato in attuazione di quest'ultima. L'art. 2 – sostituendo all'art. 9, 1° co., lett. f) – subordina la concessione della cittadinanza allo straniero, che risieda stabilmente e legalmente da almeno dieci anni nel territorio italiano, allo svolgimento del percorso di cittadinanza come definito nel successivo articolo 3.

Tale percorso si sostanzia in una serie di condizioni alla cui sussistenza è subordinata l'acquisizione della cittadinanza dello straniero legalmente soggiornante in Italia da almeno 10 anni.

Tali condizioni sono (novellato art. 9-ter, 1° co.): a) possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo<sup>27</sup>; b) frequentazione di un corso di formazione di un anno volto ad approfondire la conoscenza della storia e della cultura italiana ed europea, dell'educazione civica e dei principi della Costituzione italiana <sup>28</sup>; c) effettivo grado di integrazione sociale e rispetto, anche in ambito familiare, delle leggi statali e dei principi della Costituzione; d) rispetto degli obblighi fiscali; e) requisiti di reddito, alloggio ed assenza di carichi pendenti, necessari per ottenere il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, di cui all'art. 9 d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> D. BOLOGNINO, *Le nuove frontiere della cittadinanza nel confronto tra 'cittadinanza legale' e 'cittadinanza sociale': verso una riforma della legge 5 febbraio 1992, n. 91*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 44.

<sup>27</sup> Il «permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo», prima del 2007 denominato «carta di soggiorno», è il titolo di soggiorno riservato agli stranieri non comunitari presenti stabilmente nel nostro Paese. È rilasciato a richiesta dell'interessato ed è condizionato al possesso del permesso di soggiorno, da almeno cinque anni. A differenza del permesso di soggiorno che dura al massimo due anni, è a tempo indeterminato.

<sup>28</sup> Tra i contenuti del corso di formazione non è incluso l'approfondimento della conoscenza della lingua italiana, nella misura in cui il c.d. pacchetto sicurezza ha già introdotto un *test* di conoscenza della lingua italiana, il cui superamento è condizione essenziale per l'ottenimento del permesso di soggiorno CE (art. 1, 22° co., lett. i), l. n. 94/2009 che ha modificato l'art. 9 d.lgs. n. 286/1998), che a sua volta è condizione per l'accesso alla cittadinanza.

<sup>29</sup> Ai sensi del 2° co. del nuovo articolo 9-ter, l'accesso al corso annuale, funzionale alla verifica del percorso di cittadinanza, può avvenire dopo 8 anni di permanenza in Italia. A seguito della richiesta dello straniero di accedere al corso, l'amministrazione competente deve verificare, entro 120 giorni, la sussistenza del permesso di soggiorno CE, l'adempimento degli obblighi fiscali, la permanenza dei requisiti di reddito, alloggio e assenza carichi pendenti. Il procedimento amministrativo relativo al percorso di cittadinanza deve concludersi entro due anni dalla presentazione della richiesta di iscrizione al corso annuale stesso, fermo restando il requisito dei dieci anni di permanenza in Italia per l'ottenimento della cittadinanza (comma 3). È previsto inoltre (comma 4) che il Governo ponga in essere, con il concorso delle regioni, iniziative ed attività

Tale aggravio di condizioni per l'accesso alla cittadinanza, dopo una residenza decennale e regolare nel territorio italiano ai fini dell'acquisto della cittadinanza, viene giustificata con la necessità di verificare che tale permanenza sia stabile. Questo, al fine di evitare che possa accedere alla cittadinanza lo straniero che, pur avendone la possibilità, non abbia chiesto il permesso di soggiorno comunitario per soggiornanti di lungo periodo, ma si sia avvalso, invece, di permessi di soggiorno temporanei. Si ritiene, infatti, che la richiesta di un permesso di soggiorno di lunga durata sia un segno evidente e tangibile della volontà di far parte stabilmente della comunità italiana.

L'art. 4, modificando l'art. 10 della legge sulla cittadinanza, prevede che il decreto di attribuzione o di concessione della cittadinanza acquisti efficacia con il giuramento che deve essere prestato dinanzi al prefetto della provincia di residenza. La disposizione indica la formula del giuramento («Giuro di essere fedele alla Repubblica italiana, di osservarne lealmente la Costituzione e le leggi, riconoscendo la pari dignità sociale di tutte le persone») e prevede che in occasione del giuramento venga consegnata all'interessato una copia della Costituzione italiana<sup>30</sup>.

Si deve sottolineare, nel proporre una rapida analisi del progetto di riforma, come l'impostazione di fondo che se ne ricava, possa essere ben sintetizzata dalle seguenti affermazioni del relatore: «la cittadinanza non rappresenta un mezzo per una migliore integrazione, ma rappresenta la conclusione di un percorso di integrazione già avvenuta»<sup>31</sup>.

Si tratta di un approccio minimalista che non tiene conto della funzione «di sistema» che la disciplina della cittadinanza viene a svolgere nell'ambito degli ordinamenti statali<sup>32</sup>.

Se infatti la cittadinanza viene intesa come un atto di volontà del singolo, che impegna lo Stato a verificarne la solidità e accompagnarne lo sviluppo fino all'attribuzione di un diritto soggettivo, se pure affievolito, l'interrogativo sul carattere iniziale o conclusivo dell'attribuzione della cittadinanza nell'ambito del processo di integrazione, risulta completamente infondato.

La cittadinanza è l'attribuzione di un diritto da parte dello Stato ad una persona che vuole essere a pieno titolo partecipe della comunità nazionale, per cui la legge che ne propone la disciplina non deve pertanto essere confusa con altri provvedimenti relativi all'immigrazione o con le politiche necessarie a garantire un'integrazione compiuta. La cittadinanza rappresenta infatti un tassello rispetto ad un più ampio panorama, che prevede il diritto di voto alle elezioni amministrative e la definizione di politiche d'integrazione concernenti la casa, il lavoro, il welfare e soprattutto la scuola, provvedimenti che devono affiancare la legge, evitando di considerare la cittadinanza strumento regolatore dei flussi migratori.

---

finalizzate a sostenere il percorso di integrazione linguistica, culturale e sociale dello straniero.

<sup>30</sup> Attualmente si prevede che il decreto di concessione della cittadinanza non abbia effetto se la persona a cui si riferisce non presta, entro sei mesi dalla notifica del decreto medesimo, giuramento di essere fedele alla Repubblica e di essere fedele alla Costituzione e le leggi dello Stato. Le modalità di prestazione del giuramento sono poi previste dall'art. 7 del decreto del Ministero dell'interno del 27 febbraio 2001 (in materia di tenuta dei registri dello stato civile nella fase antecedente all'entrata in funzione degli archivi informatici).

<sup>31</sup> Relazione della I Commissione permanente (Affari Costituzionali) della Camera dei deputati, presentata in data 17 dicembre 2009, relative alle proposte di legge in tema di riforma della cittadinanza AC 103-A e abbinate, 9.

<sup>32</sup> Appare emblematico il caso della Francia. La fonte principale del diritto francese della nazionalità è un vero e proprio *Codice della cittadinanza*, composto di oltre 150 articoli (il *Code de la nationalité* del 19 ottobre 1945, profondamente modificato ed integrato dalla l. 9 gennaio 1973 e ss. mm.). Esso presenta una struttura sistematica assai raffinata, che permette un facile approccio e notevoli semplificazioni nell'attività interpretativa. Inoltre sembra particolarmente attento a collegare ogni singola opzione giuridica ad un impianto teorico generale coerente con alcune precise premesse definitorie: dopo aver chiarito che può ambire alla dignità di cittadino francese soltanto chi è in possesso di determinate caratteristiche indispensabili per potersi riconoscere in quella comunità, la legge delinea una serie di ipotesi diverse, a seconda del grado di avvicinamento delle singole situazioni al modello tipico.

In questo senso, la *mens legis*, che impronta il testo unificato, è orientata a rendere più difficile l'ottenimento della cittadinanza, in palese controtendenza rispetto alla riforma della legislazione in materia nei principali Paesi europei che, pur nel quadro di opzioni specifiche che restano piuttosto differenziate, sono tutte orientate ad attenuare impostazioni basate sullo *jus sanguinis* accogliendo, in via tendenziale, lo *jus soli* e abbreviando i tempi per richiedere la cittadinanza a seguito di un periodo di prolungata residenza dello straniero sul territorio nazionale.

Gli aggravii imposti dal testo rispetto all'acquisizione della cittadinanza possono essere rapidamente sintetizzati: a) nel tratto marcatamente *concessorio* della disciplina<sup>33</sup>, che rimane fondato su un meccanismo di stampo quantitativo. Sostanzialmente la proposta tende a incrementare la discrezionalità della pubblica amministrazione per la concessione della cittadinanza, che viene ancorata a requisiti indeterminati, a fenomeni largamente opinabili, la cui concretizzazione è affidata al regolamento di attuazione della legge<sup>34</sup>; b) la previsione del carattere condizionante del possesso del permesso per soggiornanti di lungo periodo (e del suo mantenimento anche successivamente alla presentazione della domanda per la cittadinanza) reintroduce surrettiziamente il requisito reddituale, già oggetto di stringenti critiche in dottrina<sup>35</sup>; c) l'obbligo di frequenza di un corso annuale di educazione civica e linguistica, previsione condivisibile, se non si risolvesse in un'ulteriore onere, anziché in un incentivo per il richiedente, come invece avviene in altri paesi (penso ad esempio alla Germania) dove la partecipazione consente di accorciare i tempi per la naturalizzazione.

Vi è poi il problema delle cd. «seconde generazioni», oggetto di scontri ideologici tra le due fazioni dell'attuale maggioranza, che tuttavia non viene né affrontato, né risolto. Anzi sembra che il legislatore voglia *ex iure deletur factum*: non si regola il fenomeno sociale, culturale e antropologico dei nuovi italiani (forse perché troppo complesso), ma si tenta di annullarlo, dichiararlo inesistente con la forza del diritto.

In questo senso l'art. 1 del testo unificato appare come un potente incubatore di estraniamento per chi, nato su suolo italiano, è costretto a vivere formalmente da straniero sino al raggiungimento della maggiore età, senza che gli sia concessa per tempo, nell'età della costruzione della propria identità personale, che è anche identificazione con modelli valoriali, culturali e sociali, la possibilità di amare il Paese dove vive e vivrà<sup>36</sup>.

E' indubbio che favorire l'acquisizione della cittadinanza italiana per i bambini e i ragazzi che nascono in Italia significa prevenire conflitti e consentire l'integrazione e la coesione sociale.

Per eterogenesi rispetto alle finalità proclamate, l'art. 1 del testo analizzato conferma i vincoli insiti nella normativa vigente, che si appalesa tra le più severe in Europa con i figli

---

<sup>33</sup> L'introduzione - da parte dell'art. 3 del testo unificato - del percorso descritto nel nuovo art. 9 *ter*, al cui svolgimento è subordinata l'acquisizione della cittadinanza, sembra inserire nella legge vigente un meccanismo di tipo automatico, che tuttavia contrasta con l'art. 9 della l. 91/1992 (che permane sostanzialmente immutato) il quale configura l'atto di conferimento come provvedimento discrezionale di natura concessoria.

<sup>34</sup> Si richiede così l'accertamento di un effettivo grado di integrazione sociale, oppure il rispetto, anche in ambito familiare, delle leggi e della Costituzione e ancora, aver pagato le tasse. Criteri già di per sé passibili di diverse e ampiamente discrezionali interpretazioni: e allora sarà integrato chi va allo stadio la domenica o chi va a messa o ancora chi va a fare una scampagnata con i compagni di lavoro o di condominio ?

<sup>35</sup> Si vedano le opinioni espresse da P. BONETTI, C. ROSSANO E P. MOROZZO DELLA ROCCA nel corso dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati in data 17 marzo 2007.

<sup>36</sup> La cittadinanza (nel suo aspetto romantico) è, in primo luogo, esercizio di un atto di volontà profonda, solenne e consapevole, tuttavia è anche una parte della coscienza di ciascuno, in formazione progressiva, determinata dalle relazioni esistenziali e dai tratti culturali. Così, ad esempio, nel caso di un bambino arrivato in Italia all'età di due anni e che a dieci o dodici tifa per l'Inter, mangia la pizza o gli spaghetti, frequenta tutte le settimane amici di origine italiana, vive e si forma una cultura nell'ambito delle nostre scuole, è irrealistico dire che non rappresenti, nella sua esperienza esistenziale, un cittadino.

di stranieri nati nel territorio dello Stato, in quanto - rispetto alla precedente legge del 1912 - prevede il requisito, difficile da provare e da rispettare, della residenza continuativa<sup>37</sup>. Ciò in controtendenza rispetto ad altre legislazioni: ad es. quella inglese o portoghese che consente l'acquisizione su richiesta addirittura *alla nascita* ai nati sul territorio da genitori che abbiano un permesso di soggiorno permanente o dopo dieci anni di residenza. Dall'altra aggiunge un'altra condizione data dalla frequenza con profitto di scuole riconosciute dallo Stato italiano almeno sino all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione.

La relatrice ha ritenuto di giustificare tale previsione con argomentazioni discutibili, secondo cui: «con riferimento alla previsione dell'obbligo di frequentare con profitto le scuole riconosciute dallo Stato italiano, l'intenzione è quella di porre i minori stranieri in una posizione di sempre maggiore parità rispetto ai minori che sono già cittadini italiani. Non si vede, infatti, per quali ragioni a questi ultimi si impone l'obbligo di frequentare le scuole, mentre la stessa previsione non si vuole applicare ai minori che non sono ancora cittadini italiani».

Tuttavia, da un lato, il d.lgs n. 76/2005 stabilisce che la fruizione dell'offerta di istruzione e di formazione costituisce per tutti, ivi compresi i minori stranieri presenti nel territorio dello Stato, oltre che un diritto soggettivo, un dovere sociale ai sensi dell'art. 4 Cost., il cui inadempimento comporta sanzioni per i genitori (artt. 1, comma 6, e 5), dall'altro, appare decisamente improprio l'uso della locuzione «frequenza con profitto», che è utilizzata solitamente con riferimento a corsi di aggiornamento o qualificazione professionale.

Un'ultima questione è però centrale, ossia la semplificazione dei procedimenti amministrativi che rappresenta buona parte della legge sulla cittadinanza. A termini di *law in books* per l'ottenimento della cittadinanza sono necessari tre, cinque o dieci anni, ma se si analizza il procedimento amministrativo (quale esempio di *law in action*), queste stime divengono irrealistiche, in quanto dio norma bisogna aggiungervi almeno due o tre anni. Né il testo unico apporta alcuna innovazione concreta, nella misura in cui i termini in esso previsti per il procedimento mantengono natura ordinatoria; allora sarebbe stato razionale, a fronte della dura realtà della nostra burocrazia, stabilire che, in tema di acquisto della cittadinanza, la sussistenza delle condizioni prescritte debba essere valutata con riferimento al momento della domanda e non al momento della emissione del provvedimento concessorio o costitutivo del diritto.

#### 4. CONCLUSIONI PROVVISORIE

Il testo unificato – se le condizioni politiche lo permetteranno<sup>38</sup> – dovrà ancora affrontare l'esame e la discussione parlamentare, per cui vi sarà tempo ed occasione per ritornare a discutere di questa tematica (anche alla luce di eventuali modifiche che verranno apportate al testo commentato). Tuttavia mi pare di poter dire che, l'esigenza di una riforma della legge sulla cittadinanza, sia strettamente legata al problema emergente dell'integrazione delle seconde generazioni che rappresenta non solo un nodo cruciale dei

<sup>37</sup> Costituendo elemento significativo del progetto, non si può evitare di sottolineare come la dizione di «legalmente residente» sia intrinsecamente ambigua e pregna di rischi interpretativi, in quanto è una formula che non ha precisione in sé e che può essere letta in vari modi, tra cui, più frequentemente, come «residenza anagrafica». La residenza anagrafica, però, ubbidisce a regole e discipline che oggi, e non solo da oggi, vivono una seria sofferenza applicativa, soprattutto nelle grandi metropoli, dove le strutture degli uffici anagrafici non permettono il controllo puntuale sul territorio, tanto che, da alcuni decenni, tutte le funzioni anagrafiche nelle metropoli, in luogo dell'accertamento, di fatto, della residenza, utilizzano, in via di soccorso, l'esibizione di certificazione impropria, dimostrativa e sintomatica, della presenza. Quest'ultima, però, contiene delle rigidità e rende più difficile l'acquisto della residenza anagrafica da parte di una persona che, di fatto, è già da tempo legalmente soggiornante in Italia.

<sup>38</sup> Nella seduta del 12 gennaio 2010 su richiesta del presidente della Commissione Affari costituzionali della Camera, il provvedimento è stato rinviato in commissione per ulteriori approfondimenti.

fenomeni migratori, ma anche una sfida per la coesione sociale e un fattore di trasformazione delle società riceventi <sup>39</sup>.

I cittadini stranieri residenti in Italia al 1 gennaio 2009 sono quasi quattro milioni, pari al 6,5 % del totale dei residenti. Si tratta di un aumento del 13 % rispetto all'anno precedente, ma siamo ancora lontani dal 13 % complessivo degli Stati Uniti, dal 20 % del Canada, dal 13,5 % della Germania, anche perché il nostro è un fenomeno di immigrazione più recente.

Se si considera poi che sul totale dei residenti di cittadinanza straniera, quasi 520 mila sono nati in Italia, 72 mila nel solo anno 2009, appare evidente come il fenomeno delle cd. seconde generazioni rappresenti un segmento di popolazione in costante crescita<sup>40</sup>.

Appare sempre più evidente, alla luce dell'affermazione, anche nello spazio pubblico, della cd. «generazione Balotelli», il pregiudizio che potrebbe essere determinato alla complessiva coesione sociale dalla divaricazione tra «cittadinanza formale» e «cittadinanza sostanziale», l'impossibilità, cioè, di definire l'appartenenza alla comunità nazionale sulla base dei soli elementi individuati dalla l. n. 91/1992, con il rischio di mortificare l'essenza stessa dello Stato democratico.

L'esclusione degli stranieri che vivono regolarmente da tempo nel nostro Paese dall'attiva partecipazione alla vita sociale anche attraverso l'inclusione nei processi decisionali (con l'attribuzione dei diritti politici) contrasta visibilmente «*con il discorso di fondo ed i valori di integrazione*» consacrati dal nostro ordinamento costituzionale e finisce per alimentare ulteriori tensioni nel già delicatissimo campo della convivenza propria di una società multietnica<sup>41</sup>.

\*Cultore di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Bergamo

---

<sup>39</sup> In questo senso «Bastener e Dassetto (A. BASTENIER, F. DASSETTO, *Italia, Europa e nuove immigrazioni*, Ed. Fondazione Agnelli, Torino, 1990, 17) hanno fatto notare che ricongiungimenti familiari, nascita dei figli, scolarizzazione, incrementano i rapporti tra gli immigrati e le istituzioni della società ricevente, producendo un processo di progressiva 'cittadinizzazione' dell'immigrato, ossia 'un processo che lo porta ad essere membro e soggetto della città intesa nella più larga accezione del termine'. Dunque, nel bene e nel male, la nascita e la socializzazione delle seconde generazioni, anche indipendentemente dalla volontà dei soggetti coinvolti, producono uno sviluppo delle interazioni, degli scambi, a volte dei conflitti tra popolazioni immigrate e società ospitante; sicché rappresentano un punto di svolta dei rapporti interetnici, obbligando a prendere coscienza di una trasformazione irreversibile nella geografia umana e sociale dei paesi in cui avvengono». Cfr. M. AMBROSINI, E. CANEVA, *Le seconde generazioni: nodi critici e nuove forme di integrazione*, in *Sociologia e Politiche sociali*, 1/2009

<sup>40</sup> *Immigrazione. Dossier statistico 2009*, XIX Rapporto, Caritas Italiana- Fondazione Migrantes, Edizioni Idos, 2009

<sup>41</sup> E. BETTINELLI, *Cittadini Extracomunitari, voto amministrativo e Costituzione inclusiva*, in Quaderno n. 15 – Seminario 2004 dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2004, 36