

Cittadinanza: una riforma a lungo attesa

di Carlo Vagginelli**
(20 luglio 2016)

Sommario: 1.Premessa; 2.La legge n. 91/1992 tra presente e passato; 3. Il disegno di legge di riforma: gli immigrati di seconda generazione; 4. [segue] istruzione e lavoro come criteri di integrazione; 5. [segue] la concessione della cittadinanza come esercizio di un potere sovrano; 6. Conclusioni.

1.Premessa

Il voto con il quale la Camera dei deputati ha approvato il d.d.l. di riforma della legge n. 91 del 5 febbraio 1992¹ costituisce una tappa importante nella direzione di una normativa più moderna in materia di cittadinanza. Dopo anni di attenta riflessione dottrinale, seguita da poco concludenti iniziative politico-parlamentari, sembra possibile che nel corso di questa legislatura si giunga ad una – sia pur parziale - revisione dell'istituto. Si tratterebbe di un risultato importante, specialmente in considerazione del fatto che l'esigenza di una riforma delle modalità di acquisizione e perdita della cittadinanza è assai risalente nel tempo.

I limiti della regole attualmente in vigore, infatti, sono emersi con una certa rapidità, tanto che già a partire dalla XIII legislatura (quindi dal 1996) si era posto il tema di un «*percorso di cittadinanza per fare in modo che l'immigrato non sia più un cittadino di serie B*»². A soli quattro anni dalla sua promulgazione, quindi, questa normativa appariva datata e si avvertiva la necessità di correggerne le numerose inadeguatezze.

Oggi, in concomitanza con l'impetuosa crescita del fenomeno migratorio³ e con la sua progressiva stabilizzazione, tale esigenza appare non più rinviabile. Le possibilità di costruire una convivenza pacifica e feconda per chi arriva da un paese straniero e chi accoglie richiedono scelte politiche lungimiranti, capaci di favorire l'integrazione anche attraverso un ripensamento del tradizionale concetto di cittadinanza. Non è senza ragione, del resto, che tutti i principali paesi europei hanno deciso di riformare la propria legislazione in materia⁴, accordando maggior

1 Il testo recante "Modifiche alla legge 5 febbraio 1992 n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza" è stato approvato dalla Camera dei deputati il 13 ottobre 2015, con 310 voti a favore, 66 contrari ed 83 astenuti, attualmente è in discussione presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica ed è numerato A.S. 2092.

2 Questo impegno programmatico, espresso dall'allora Ministro della solidarietà sociale Livia Turco nel corso di un'intervista al quotidiano *La Stampa* del 9 novembre 1996, si ritrovava anche nella Tesi n. 77 del programma con il quale l'Ulivo di Romano Prodi si era presentato agli elettori.

3 Il Dipartimento degli Affari economici e sociali delle Nazioni Unite, in occasione del summit su *Migrazione e sviluppo internazionale* tenutosi nell'ambito della 68^a sessione dell'Assemblea Generale dell'ONU, ha pubblicato dati statistici che fanno parlare di un costante e crescente esodo: se alla fine del ventunesimo secolo le persone che lasciavano il loro paese erano 154 milioni, nel 2000 diventavano 175; nel 2013, infine, si è superata la soglia-record di 232 milioni di migranti. I dati Istat risalenti al 1° gennaio 2015, invece, mostrano che gli stranieri aventi dimora stabile in Italia, invece, siano circa 5 milioni, pari all'8, 2% della popolazione nazionale.

4 La Francia ha rivisto la normativa sulla "nationalité" con la legge n. 672 del 16 giugno 2011; la legge sulla cittadinanza tedesca (*Staatsangehörigkeitsrecht*) ha subito quattro diversi interventi di riforma: nel 1999, nel 2004, nel 2007 ed infine nel 2009; Nel Regno Unito il *BritishNationalityAct* del 1981 è stato più volte

rilievo allo *ius soli* e rafforzando gli strumenti volti a valutare il raggiungimento di un sufficiente grado di integrazione degli stranieri richiedenti cittadinanza⁵.

Determinare in forza di quali criteri possa essere attribuito lo *status* di cittadino è, inoltre, una questione costituzionalmente rilevante, perché implica una riflessione sulla posizione che l'individuo occupa all'interno della comunità di riferimento⁶. Le scelte relative ai criteri di acquisizione e perdita della cittadinanza, in altri termini, sono indissolubilmente connesse alla natura di questo istituto e, in ultima analisi, alla stessa forma di Stato⁷.

In questa sede si intende riflettere sui temi adesso evocati, partendo dall'analisi della legge n. 91/1992 e del testo di modifica su cui il Senato sarà chiamato a pronunciarsi, riassumendo le ragioni che hanno reso necessario un intervento del legislatore ed analizzando limiti e pregi del progetto attualmente in esame. Si cercherà di capire, in particolare, se le norme di cui si discute l'introduzione siano effettivamente in grado di ridefinire la natura della cittadinanza, così da renderla uno strumento utile ad affrontare le sfide aperte dalla travolgente crescita dei fenomeni migratori.

2. La legge n. 91 del 1992 tra presente e passato

2.1-L'attuale disciplina della cittadinanza si pone in piena continuità con la legge n. 555/1912 e, come quest'ultima, delinea una visione del rapporto tra individuo, autorità e comunità politica, fondata sulla nozione di appartenenza⁸. Le due normative, inoltre, individuano nella comune identità etnico-culturale il fattore determinante per l'esistenza di questo legame, tanto da attribuire una netta prevalenza allo *ius sanguinis* e da relegare ad ipotesi residuali le possibilità di acquisizione della cittadinanza *iure soli*.

La legge n. 555/1912 prevedeva, com'è noto, la trasmissione per via paterna dello *status civitatis*, affermandone il carattere familistico e patrimoniale⁹. Non troppo diverso è il contenuto dell'art. 1 l. 91/1992, in forza del quale diviene cittadino italiano il figlio di genitori italiani, indipendentemente dal luogo di nascita; si applica lo *ius soli*, invece, a chi sia nato nel territorio della Repubblica da ignoti o apolidi.

modificato, principalmente dalle seguenti leggi: *British Overseas Territories Act* del 2002, *Nationality, Immigration and Asylum Act* del 2002, *Immigration, Asylum and Nationality Act* del 2006, *UK Borders Act* del 2007 e *Borders, Citizenship and Immigration Act* del 2009

5 Per un approfondimento si veda L. MONTANARI, *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, in *Rivista AIC*, n. 2, a. 2012.

6 Il legame esistente tra la disciplina giuridica della cittadinanza e la stessa forma di Stato è sottolineato, tra gli altri, da S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in www.federalismi.it, n. 21, a. 2008.

7 Per un approfondimento relativo alla c.d. Teoria funzionale della cittadinanza si veda P. MINDUS, *Cittadini e no: Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze University Press, Firenze 2014, pagg. 196 e ss.

8 Nozione coerente con la tradizionale elaborazione gius-pubblicistica, si vedano: C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova 1991, Tomo I, pag. 122; S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, CEDAM, Padova 1943, pag. 146; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, CEDAM, Padova 1984, pag. 59.

9 F. PIZZOLATO, *La riforma della cittadinanza, dall'etnica all'etica*, in *Aggiornamenti sociali*, a. 2007, n. 6, pag. 426.

L'idea di una cittadinanza fondata su una comune appartenenza etnica - se non addirittura di tipo genealogico¹⁰ - emerge anche da altri passaggi dell'attuale normativa, che sembrano improntati a tale logica ancor più di quanto lo fossero le norme previgenti. Non si deve dimenticare, infatti, che la legge introdotta nel 1992 è stata realizzata pensando agli emigrati italiani ed ai loro discendenti, più che agli immigrati stranieri presenti nel nostro paese¹¹.

Ad ulteriore riprova di ciò, si può analizzare quanto statuito dall'art. 3 della legge 555/1912 e dall'art. 4 del testo in vigore. La prima disposizione prevedeva che lo straniero nato all'interno del Regno potesse acquisire lo *status* di cittadino italiano al compimento del ventunesimo anno di età, facendone richiesta entro l'anno successivo e dimostrando di essere residente nel territorio nazionale al momento della presentazione della domanda¹². La normativa oggi vigente, invece, ha reso quest'ultimo requisito significativamente più gravoso, prevedendo che lo straniero richiedente debba dimostrare di aver legalmente ed ininterrottamente risieduto in Italia fino al compimento della maggiore età, ossia per diciotto anni.

Anche le regole relative alla naturalizzazione sono state modificate al fine di ridurre il potenziale inclusivo, tanto da far parlare di un vero e proprio «*percorso ad ostacoli*»¹³. Rispetto alla legge precedente, infatti, le norme attuali hanno raddoppiato il periodo di residenza necessario per richiedere la concessione della cittadinanza, portandolo a dieci anni¹⁴. Questo considerevole arco temporale trova un ulteriore prolungamento in ragione del lentissimo procedimento amministrativo che viene adottato¹⁵.

In materia di concessione della cittadinanza, tra l'altro, occorre ricordare che la posizione giuridica del soggetto richiedente è classificata come semplice interesse legittimo. Il provvedimento di naturalizzazione, infatti, è improntato sulla piena discrezionalità dell'autorità pubblica¹⁶, configurandosi come atto di alta

10 Non manca chi sostiene, infatti, che la discendenza *iure sanguinis* identifichi un criterio di tipo razziale, posto che tramite il legame di sangue si trasmette il corredo biologico che identifica il comune ceppo di appartenenza. Si veda, sul punto, D. PORENA, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*. Giappichelli Editore, Torino 2011, pag. 208.

11 In un documento pubblicato nel 2002 dalla Direzione centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze istituita presso il Ministero dell'interno, si legge che: «*la legge attuale cerca di fornire una concreta risposta alle pressanti istanze provenienti dalle Comunità dei nostri connazionali residenti in Paesi esteri di vecchia emigrazione*». Sul punto si veda anche quanto sostenuto da S. ROSSI in *Note a margine del disegno di legge governativo in materia di cittadinanza*, pubblicato su www.forumcostituzionale.it, pag. 3.

12F. PASTORE, *La comunità sbilanciata, diritto alla cittadinanza e politiche migratorie nell'Italia post-unitaria*, in «*Laboratorio Crespi*», n. 7, giugno 2002, pp. 20-29.

13 M. SAVINO, *Quale cittadinanza per l'Italia ?*, In M. SAVINO (a cura di), *Oltre lo ius soli: la cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Editoriale Scientifica, Napoli 2014, pag. 17.

14 Si tratta dal limite massimo ammesso dal Consiglio d'Europa, come si evince da quanto disposto all'art. 6, co. 3 della Convenzione europea sulla nazionalità n. 166/1997.

15 Il termine di 730 giorni fissato dall'art. 3 del D.P.R. 362/1994 è spesso superato dalla prassi.

16 Consiglio di Stato, sez. IV, 16 settembre 1999, n. 1474. Ad ulteriore riprova della natura altamente discrezionale del provvedimento di concessione della cittadinanza per naturalizzazione si può ricordare che la sentenza del Consiglio di Stato n. 5645/2012 ha giudicato non applicabile alla materia in questione l'obbligo di motivazione di cui all'art. 3 l. 241/1990; la sentenza del TAR Lazio n. 6522 del 20 luglio 2011 ha ritenuto non risarcibile il danno determinato dal ritardo dell'amministrazione nel rispondere ad un'istanza di naturalizzazione, la discrezionalità amministrativa che caratterizza questo procedimento, infatti, non permetterebbe di nutrire legittima aspettativa circa il riconoscimento della cittadinanza.

amministrazione¹⁷ e come esercizio di un «*potere creativo*» dello Stato, che in questo modo amplia il numero dei propri cittadini¹⁸.

2.2-Ad ulteriore conferma dell'impianto adottato dall'attuale normativa, si può ricordare che l'Italia, nel contesto europeo, si inserisce tra gli Stati meno propensi ad adottare politiche di concessione dello *status civitatis*. Questa affermazione non trova riscontro solamente nell'analisi comparatistica, anche le indagini statistiche mostrano empiricamente come il nostro paese sia tra quelli con il più basso rapporto tra la popolazione straniera residente ed il numero di "nuovi cittadini"¹⁹.

La natura respingente della nostra legislazione non è confutata nemmeno dalla recente crescita del numero di stranieri che acquisiscono la cittadinanza²⁰. Questo dato, infatti, si giustifica considerando che tanti procedimenti, pur avviati molti anni fa, giungono soltanto adesso alla loro fase conclusiva. Si è già detto che le scelte compiute dal legislatore del 1992 sono state poco lungimiranti e lo dimostrano i circa 800 mila minori nati in Italia, che nonostante vivano nel nostro paese e frequentino le nostre scuole non sono considerati italiani.

2.3-Non si può negare, peraltro, che la concezione della cittadinanza propria della legge 91/1992 sia stata superata dal progressivo riconoscimento di diritti civili e sociali anche agli stranieri, in forza della residenza prolungata sul territorio nazionale, del soggiorno legale o - in alcuni casi - della mera presenza all'interno del paese²¹. L'idea di un'appartenenza formale, dalla quale deriverebbe il corredo di diritti della persona, risulta in aperto conflitto con la visione partecipativa ed inclusiva di comunità politica che è propria della nostra Carta costituzionale²².

La stessa giurisprudenza della Consulta, del resto, allude in più occasioni ad una dimensione sostanziale della cittadinanza, assai più ampia di quella giuridico-formale. Tra le diverse pronunce che vanno in questa direzione, meritano di essere ricordate le sentenze n. 172/1999 e n. 119/2015. La prima fa espresso

17 A.M. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, a. 1966, pag. 749.

18 Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 3841 del 19/07/2005. Per approfondimenti in materia di naturalizzazione si veda F. OLIVERI, *Cittadini mancati. La concessione della cittadinanza italiana come dispositivo governamentale*, in *Studi sulla questione criminale*, a. 2014, n. 1, pagg. 99 e ss.

19 Basti pensare che tra il 1999 ed il 2000, a quasi dieci anni di distanza dall'entrata in vigore della legge 91/1992, hanno acquistato la cittadinanza italiana 14.000 persone, a fronte delle 187.000 che nello stesso periodo sono diventate tedesche o dei 150.000 francesi. Si veda, in proposito, lo studio Ocse-Sopemi, *Tendances des migrations internationales 2002*, Ocse, Pasis 2003. Il dato è stato confermato, dall'Eurostat: tra il 1999 ed il 2008 il rapporto tra acquisizioni annue e popolazione residente è rimasto inferiore ad uno su mille.

20 Da uno studio ISTAT commissionato dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione asdel Ministero dell'interno si evince che tra il 2011 ed il 2012 il numero di acquisizioni e concessioni della cittadinanza è cresciuto di circa il 120%, un incremento che, seppur in forma ridotta, si è prodotto anche nel corso degli ultimi anni.

21 Un ruolo fondamentale, da questo punto di vista, è stato svolto dalla Corte costituzionale, si vedano, *ex multis*, le sentenze 432/2005 e 40/2011 che adottano il giudizio di ragionevolezza, unito al principio di uguaglianza, per valutare la legittimità di differenziazioni nel trattamento degli stranieri con riguardo alla tutela della salute ed all'assistenza sociale. Per un approfondimento del tema si fa riferimento a F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli Editore, Torino 2014.

22 La questione è sollevata da un gran numero di autori, ci si limita a far riferimento E. GROSSO, *Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, a. 2000, n.2, pag. 534; dello stesso autore si veda anche *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, CEDAM, Milano 1997, pagg. 299 e ss.

riferimento all'esistenza di una: «comunità di diritti e di doveri, più ampia [...] che accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri». Questa nota decisione sembra sostenere che dalla Costituzione deriverebbero due concezioni diverse di cittadinanza: una formale, funzionale all'identificazione dell'individuo in relazione allo Stato ed alla comunità internazionale e una sostanziale, spesso definita costituzionale²³, finalizzata a radicare la persona nell'ordinamento giuridico, con tutto il suo corredo di diritti, doveri e dignità²⁴. Radicalizzando questa posizione, inoltre, alcuni autori hanno espressamente parlato di una «cittadinanza aperta», non più definibile in termini di statualità del diritto, ma connessa alla residenza e legata ai diritti della personalità²⁵.

La sentenza n. 119/2015, invece, ha sostenuto che l'adempimento dei doveri di solidarietà costituisce «opportunità di integrazione e di formazione alla cittadinanza», riconoscendo in questo istituto «il perno su cui poggiare strategie di inclusione sociale»²⁶. Le argomentazioni utilizzate in questa pronuncia permettono di prospettare una visione diversa dell'appartenenza alla comunità nazionale²⁷, capace di tenere insieme la dimensione formale e quella sostanziale della cittadinanza. Se è vero, infatti, che questo istituto necessita di un profondo ripensamento, è altrettanto vero che svuotarlo di contenuto non sarebbe auspicabile, perché «la sovranità popolare e democratica deve costituire un demos circoscritto che agisce per governare se stesso»²⁸.

Il punto di sintesi - in questa prospettiva - è rinvenibile nel concetto di inclusione: è nell'ambito di percorsi di integrazione che lo *status civitatis* può ritrovare energia e vitalità, divenendo strumento attraverso il quale costruire una nuova omogeneità nazionale, fondata sui diritti e la partecipazione. Questo punto di vista richiede modi di acquisizione della cittadinanza incentrati sull'adesione ai valori costituzionali, ma - soprattutto - rende necessarie politiche volte a favorire l'inserimento attivo degli stranieri nella vita del paese²⁹.

23 M.CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e del cittadino nella Costituzione italiana*, CEDAM, Milano 1997, pag. 514.

24 Tra gli altri si veda G.BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, pag. 11.

25 B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione europea e cittadinanza di residenza. Recenti profili*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano 2011, pag. 1307. Si veda anche P. CARROZZA, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri costituzionali*, in E. ROSSI- F- BIONDI DAL MONTE- M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, il Mulino, Bologna 2013, pag. 46. Sulla stessa posizione, infine, sembra collocarsi G. AZZARITI in *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, pubblicato su *Diritto pubblico, Il Mulino*, a. 2011, n. 2, pag. 448.

26 C. NARDOCCI, *Quaderni costituzionali*, a. 2015, n. 4, pp. 1003-1006. Sul tema oggetto della pronuncia è intervenuta, in maniera definitiva, la Corte di Cassazione (sentenza n. 7951/2016), nella quale si legge che: «<Invero, l'esclusione del cittadino straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato dalla possibilità di prestare il servizio civile nazionale realizza una discriminazione diretta per ragioni di nazionalità, perché - impedendogli di concorrere a realizzare progetti di utilità sociale nell'ambito di un istituto rivolto a favorire la partecipazione e la condivisione dei valori costituzionali della Repubblica - preclude allo stesso non-cittadino, in violazione del principio di parità di trattamento, il pieno sviluppo della sua persona e l'integrazione nella comunità di accoglienza»>

27 S.PENASA, *Verso una "Cittadinanza costituzionale"? L'irragionevolezza del requisito della cittadinanza italiana per l'accesso al servizio civile volontario*, pubblicato su *Rivista AIC*, n. 3 a. 2015.

28 S. BENHABIB, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Raffaello Cortina Editore, 2006, pag. 15.

29 Interessante la riflessione proposta da G. ROMEO, secondo la quale la cittadinanza dovrebbe assumere la forma di un "processo aperto", caratterizzandosi per una continua ridefinizione dei termini della

Nelle pagine che seguono si cercherà di capire se il progetto di modifica della legge 91/1992 attualmente in discussione vada o meno in questa direzione.

3. Il disegno di legge di riforma: gli immigrati di seconda generazione

Dall'esame del testo di revisione della legge 91/1992 si comprende che l'esigenza di una riforma capace di fornire un volto nuovo ed aperto all'istituto della cittadinanza, conciliandone la natura amministrativa e formale con quella sostanziale e costituzionale, è stata recepita solo parzialmente. Il progetto in questione, infatti, pur intervenendo ampiamente sulla normativa in vigore³⁰, non sembra ambire ad una completa revisione dell'istituto.

Il disegno di legge A.S. 2092 si preoccupa in misura prevalente dei minori stranieri nati in Italia o che vi abbiano fatto ingresso nei primi anni di vita. Il legislatore intende recepire i cambiamenti che hanno caratterizzato la presenza straniera in Italia, fornendo ai c.d. immigrati di seconda e terza generazione forme di accesso più dirette e semplici alla cittadinanza italiana. È da questa prospettiva che vanno lette le norme in materia *ius soli* temperato, di naturalizzazione e di *ius culturae* che il progetto in discussione si propone di introdurre.

Non mancano misure di altro tipo: l'abolizione, per i minori, del contributo previsto per le istanze e dichiarazioni in materia di cittadinanza; l'attribuzione ai Comuni del compito di promuovere misure di educazione alla cittadinanza; l'autorizzazione a che il Governo provveda ad un Testo unico delle norme regolamentari in materia, ma la loro incidenza è significativamente minore³¹.

Con riferimento alla cittadinanza per nascita, il disegno di legge prevede che sia cittadino italiano *iure soli* il minore nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri, purché almeno uno di questi sia in possesso del diritto di soggiorno permanente o del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo³². Quale ulteriore condizione, si richiede che il genitore o il titolare della responsabilità genitoriale formulino un'esplicita dichiarazione di volontà davanti all'ufficiale di stato civile del Comune di residenza. La direzione sanitaria del punto di nascita o

convivenza sociale, G. ROMEO, *La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, CEDAM, Padova 2011, pag. 60.

30 Il disegno di legge modifica cinque articoli e ne introduce due. Un'illustrazione completa del progetto, ad opera dell'ufficio studi del Senato della Repubblica, può essere reperita al seguente link:

http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/dossier/46079_dossier.htm

31 È da segnalare una novità in materia di cittadinanza *iure matrimonii*. La legge n. 76/2016 prevede che le disposizioni contenenti le parole «coniuge», «coniugi», o termini equivalenti sia applichino anche alle parti contraenti un'unione civile tra persone dello stesso sesso, anche l'unione di due persone dello stesso sesso, se registrata nelle modalità previste dalla legge, dovrebbe consentire il riconoscimento della cittadinanza italiana. Si deve ricordare, inoltre, che - in forza del riferimento diretto all'art. 116 del Codice civile - anche lo straniero irregolarmente presente nel territorio della Repubblica potrà stipulare un'unione civile. La Corte costituzionale, infatti, ha affermato che la preclusione alla celebrazione delle nozze, nel caso in cui uno dei nubendi sia uno straniero irregolare, costituisce un'irragionevole limitazione di un diritto fondamentale (sentenza n.245/2011).

32 Il d.d.l. A.S.2092 modifica l'articolo 1, primo comma, della legge 91/92, introducendo la lettera b- bis), in forza della quale è cittadino italiano: << chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri, di cui almeno uno sia titolare del diritto di soggiorno permanente ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, o sia in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286>> .

l'ufficiale di stato civile davanti al quale questa sia stata comunicata saranno tenuti, pertanto, a fornire apposita informazione.

La norma prosegue prevedendo che l'interessato possa essere riconosciuto cittadino italiano, anche in assenza della dichiarazione del genitore o del titolare della responsabilità genitoriale, presentando apposita domanda entro i due anni successivi al raggiungimento della maggiore età. Lo stesso termine è previsto per i casi in cui si intenda rinunciare alla cittadinanza italiana.

Al fine di facilitare l'acquisizione della cittadinanza *iure soli*, inoltre, il disegno di legge interviene sulla fattispecie di acquisto della cittadinanza prevista dall'art. 4, comma 2 l. 91/1992, in forza della quale *«lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data»*.

La proposta di modifica tiene conto degli effetti respingenti prodotti dal brevissimo termine previsto da questa norma e ne dispone il prolungamento, stabilendo che la dichiarazione di volontà possa essere formulata dall'interessato entro i due anni successivi al raggiungimento della maggiore età. Si tratta di una scelta ampiamente condivisibile, in linea, tra l'altro, con quanto disposto dall'art. 33 l. 194/2013: gli Ufficiali di Stato civile, nei sei mesi precedenti il compimento dei diciotto anni, devono comunicare all'interessato la possibilità di acquisire la cittadinanza mediante apposita dichiarazione; le eventuali inadempienze non potranno essere imputate allo straniero o all'apolide.

Le norme citate costituiscono un significativo passo avanti, anche se non mancano alcuni elementi problematici, il più rilevante dei quali attiene all'introduzione del permesso di soggiorno europeo di lunga durata quale condizione necessaria perché lo straniero non appartenente all'Unione europea possa trasmettere la cittadinanza italiana al figlio nato nel territorio del Repubblica.

La concessione del permesso di soggiorno UE è notoriamente subordinata alla sussistenza di una serie di requisiti, tra i quali spicca il possesso di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale ed il cui ammontare – nel caso di domanda relativa ai familiari – è elevato della metà per ogni membro del nucleo familiare³³.

Il legislatore utilizza un parametro di tipo economico per accertare il raggiungimento di un livello di integrazione sufficiente, oltre che come strumento idoneo ad *«evitare che nella comunità nazionale vi siano soggetti non in grado di contribuire con il proprio lavoro e con la partecipazione fiscale alla formazione del prodotto nazionale e della spesa pubblica»*³⁴. Il reddito costituisce un requisito minimo indefettibile anche per la naturalizzazione, al punto che la lunga durata della residenza *«non esonera dall'accertamento di ulteriori condizioni valutabili discrezionalmente, fra le quali l'effettivo e proficuo inserimento del soggetto nella comunità nazionale e l'autosufficienza economica»*³⁵.

33 Artt. 9 e 29 d.lgs 286/1998.

34 Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 3956 dell'11 giugno 2014.

35 Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 60 del 14 gennaio 2015.

Le rilevanza assunta dal requisito reddituale non è andata esente da critiche. Essa infatti si discosta dal principio costituzionale di solidarietà, aderendo ad un modello culturale secondo il quale i diritti devono essere “guadagnati” contribuendo al loro costo. Il valore attribuito al reddito stride anche con il principio lavoristico, in quanto è sufficiente provare il possesso di mezzi di sussistenza idonei, a prescindere dal fatto che questi derivino o meno da un’attività lavorativa³⁶. Queste considerazioni critiche risultano ancor più convincenti se applicate ad una situazione giuridica radicalmente diversa dalla naturalizzazione, com’è quella del minore nato in Italia da genitori stranieri. In questo caso, infatti, il requisito reddituale è richiesto al genitore (o al titolare di potestà genitoriale), ma produce effetti sul figlio. Si tratta quindi di una condizione posta surrettiziamente e che rischia di creare, in una materia rilevante come la cittadinanza, una differenziazione indebitamente fondata sul censo, recuperando, con un insolito rovesciamento di prospettiva, il principio liberale *no taxation without representation*.

Alla luce di queste considerazioni sarebbe opportuno accogliere le osservazioni critiche formulate dall’Associazione di studi giuridici sull’immigrazione e dai promotori della campagna “*L’Italia sono anch’io*”, sostituendo il requisito del permesso di lungo periodo con quello del permesso di soggiorno regolare per almeno cinque anni³⁷.

Ad ulteriore riprova dell’inadeguatezza del parametro adottato si deve segnalare – tra l’altro - l’esistenza di diffuse prassi illegittime in merito al rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Alcune Questure, ad esempio, richiedono al cittadino straniero di dimostrare il possesso dei requisiti di reddito previsti dalla legge anche in sede di rinnovo del permesso, nonostante la normativa preveda espressamente che il titolo di soggiorno in questione non possa essere revocato per il venire meno dei requisiti di reddito.

Sul punto è possibile far riferimento alla sentenza del TAR Lombardia n. 128/2015, nella quale si legge che lo status di soggiornante di lungo periodo è permanente, potendo essere revocato solo nei casi previsti dal quarto comma dell’art. 9 d.lgs n. 286/98: pericolosità per l’ordine pubblico e per la sicurezza dello Stato.

4. [segue] istruzione e lavoro come criteri di integrazione.

Gli aspetti maggiormente innovativi e convincenti dell’intero testo di riforma, però, non attengono al c.d. *ius soli* temperato, ma allo *ius culturae* ed alla naturalizzazione dei minori. In entrambi i casi, infatti -seppur con modalità ed intensità diverse - si tenta di predisporre percorsi di inclusione idonei a favorire una moderna omogeneità nazionale, perché fondati sulla condivisione di *un ethos*, più che di un’etnia³⁸.

L’art. 1, 1° comma, *lett. d* del disegno di legge dispone che sia introdotta una nuova fattispecie di acquisto della cittadinanza, in forza della quale il minore nato in Italia, o che vi abbia fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di

36 F. OLIVERI, *Cittadini mancati*, op. cit. pagg. 114-115.

37 Si veda il documento ASGI, *La riforma della cittadinanza approvata alla Camera: un importante passo avanti, ma il testo va migliorato*, pubblicato sul sito www.asgi.it

38 F. PIZZOLATO, *La riforma della cittadinanza* op. cit. pagg. 429-430.

età, potrà diventare cittadino italiano qualora frequenti regolarmente, nel territorio della Repubblica, un percorso formativo di durata quinquennale. Alla *lett. e*, invece si dispone che lo straniero che abbia fatto regolarmente ingresso nel territorio nazionale prima della maggiore età, che vi risieda da almeno sei anni e che abbia frequentato con successo un ciclo scolastico o un percorso di istruzione e formazione professionale triennale possa richiedere la concessione della cittadinanza.

Lavoro ed istruzione, quindi, divengono parametri indicativi di un corretto ed adeguato inserimento nel tessuto sociale del paese. Si tratta di una prospettiva non del tutto nuova: è noto che in Assemblea Costituente, si opponeva la nozione di lavoratore al modello cittadinanza emerso dalla rivoluzione francese³⁹. È possibile richiamare, a questo proposito, la proposta avanzata da Lelio Basso il 15 novembre del 1946, in forza della quale chi non avesse volontariamente esercitato un'attività produttiva sarebbe stato privato del diritto di voto⁴⁰.

Insomma, sembra esistere una connessione tra la centralità della persona affermata nella Carta costituzionale ed un modello di cittadinanza in cui i percorsi di integrazione incentrati sul lavoro, sulla cultura e sulla dimensione relazionale abbiano un peso.

Un'osservazione critica, però, si rende necessaria con riferimento a quanto disposto dall'art. 1, comma 1, *lett. h* del disegno di legge in esame. Si tratta di una norma interpretativa, che intende chiarire il significato della nozione di residenza legale, affermando che risiede regolarmente nel territorio dello Stato chi ottempera alle condizioni ed agli adempimenti previsti dalla normativa sull'ingresso ed il soggiorno degli stranieri, oltre che da quella sull'iscrizione anagrafica. Si recepisce, cos', quanto disposto dal regolamento di attuazione della l. 91/1992 (D.P.R. 572/1993), che considera legalmente residente chi viva all'interno del territorio della Repubblica nel rispetto delle regole in materia di ingresso, soggiorno ed iscrizione anagrafica.

Tale previsione, però, risulta incoerente con la nozione di residenza contenuta nell'art. 43 del Codice civile e nell'art. 3 del regolamento anagrafico (DPR 283/89), che definiscono questo istituto come semplice «*dimora abituale*». Tale antinomia andrebbe risolta intendendo l'iscrizione anagrafica come semplice elemento di presunzione di un soggiorno stabile e regolare e mantenendo valida la nozione di cittadinanza contenuta nell'art. 43 c.c..

Questa soluzione sarebbe più coerente con la posizione espressa in più occasioni dalla giurisprudenza. In questa sede pare opportuno far riferimento a due sentenze: la prima della Corte d'Appello di Milano (n. 2758/2012); la seconda del Consiglio di Stato (n. 1578/2013). Entrambe le pronunce hanno riconosciuto la prevalenza della definizione codicistica: nel primo caso è stato affermato che costituirebbe violazione del principio di uguaglianza impedire di acquisire la cittadinanza in presenza del requisito sostanziale costituito dalla dimora stabile nel

39 M.CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e del cittadino*, op. cit. pag. 98.

40 Intervento in Assemblea Costituente del 6 marzo 1947, pubblicato in *La Costituzione della Repubblica italiana nei lavori dell'Assemblea Costituente*, a cura del segretariato generale della Camera dei deputati, Roma 1970, vol I, pag. 206.

nostro paese⁴¹; nel secondo, invece, il Consiglio di Stato ha ricordato che l'iscrizione anagrafica è prevista in funzione della conoscibilità della presenza dello straniero, ma che rimane possibile per quest'ultimo dimostrare la propria residenza nel territorio del paese anche attraverso altri strumenti (si pensi ai cedolini degli stipendi, alla dichiarazione dei redditi inoltrata attraverso il CAF, etc)⁴².

5. [segue] la concessione della cittadinanza come esercizio di un potere sovrano

Nei paragrafi precedenti si è cercato di far emergere luci ed ombre del progetto di revisione della legge 91/ 1992 attualmente in discussione. Bisogna sottolineare, però, che il limite maggiore del testo non sta in quanto esso contiene, ma in ciò che manca.

Ci si riferisce, in particolare, all'assenza di una complessiva riforma in materia di naturalizzazione: se si esclude la nuova fattispecie di cui si è già dato conto, infatti, la disciplina della c.d. "cittadinanza per concessione" rimane essenzialmente immutata. Si tratta di un limite non irrilevante, perché consente di mantenere in piedi un'idea escludente dello *status civitatis*⁴³, rafforzando gli argomenti di chi definisce questo istituto come «*l'ultimo pilastro della disuguaglianza sociale legittima*»⁴⁴. La naturalizzazione, infatti, si configura come esercizio di un potere sovrano e contribuisce a determinare la natura Stato-centrica della cittadinanza, concepita come effetto e conseguenza della piena appartenenza alla comunità nazionale⁴⁵.

Queste considerazioni trovano conferma nell'analisi del procedimento di concessione, il cui carattere fortemente gerarchico si evince dalla rilevanza attribuita alle informazioni fornite dalle autorità governative e di pubblica sicurezza. Il giudice amministrativo, del resto, ha precisato che la decisione della pubblica amministrazione, infatti, deve caratterizzarsi per una valutazione globale della personalità del richiedente, così da elaborare «*un giudizio sì discrezionale, ma anche completo e preciso*»⁴⁶ circa lo stabile inserimento dello straniero nell'ambito della comunità nazionale⁴⁷.

È da segnalare, inoltre, che il sindacato giurisdizionale in materia di naturalizzazione, tradizionalmente limitato alle ipotesi di travisamento dei fatti ed illogicità⁴⁸, deve riguardare la presenza di un adeguato supporto istruttorio, la

41 Diritto, immigrazione e cittadinanza n. 2, a. 2013, pag. 118.

42 Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 1578 del 18 marzo 2013.

43 S. RODOTÁ, *Cittadinanza: una postfazione*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza appartenenza, identità, diritti*, Laterza Editore, Roma 1999, pag. 296.

44 L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza appartenenza, identità, diritti*, op. cit. pagg. 288-289.

45 F. OLIVERI, *Cittadini mancati*, op. cit. pag.

46 C. DI MAIO, *La discrezionalità amministrativa nel "riconoscere" la cittadinanza*, pubblicato in *Diritti comparati*, giugno 2013.

47 Sul punto il Consiglio di Stato è costante ed utilizza una coerenza di linguaggio che merita di essere segnalata, si veda Consiglio di Stato sez. VI, sent. n. 9 novembre 2011, n. 5913; Consiglio di Stato sez. VI, sentenza n. 52 del 10 gennaio 2011; Consiglio di Stato sez. VI, sentenza n. 282 del 26 gennaio 2010.

48 T.A.R. Lazio, sez.II, sent., 10 novembre 2009, n.11015.

veridicità dei fatti posti al centro della decisione e l'esistenza di una giustificazione motivazionale «*logica, coerente e ragionevole*»⁴⁹.

Proprio sul tema della motivazione si concentrano le osservazioni contenute nel recente volume di Patricia Mindus⁵⁰, nel quale si riflette sulla facoltà dello Stato di decidere chi annoverare fra i propri cittadini e si ritiene opportuno che a quest'ultimo sia imposto l'onere di giustificare in maniera precisa e stringente le proprie decisioni, così da permettere «*un dibattito pubblico sulla rilevanza o irrilevanza dei criteri scelti per l'accesso e la perdita della cittadinanza*»⁵¹ ed in modo da favorire il sindacato giurisdizionale.

In tema di naturalizzazione – inoltre- potrebbe essere opportuno introdurre la c.d. cittadinanza per attribuzione, riconosciuta allo straniero residente da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica, a condizione che sia accertata la sua reale integrazione, mediante una verifica della conoscenza della lingua italiana, della vita civile e della Costituzione.

Questa fattispecie di acquisizione della cittadinanza ridurrebbe significativamente l'esercizio dell'attività discrezionale della pubblica amministrazione, relegandolo ad ipotesi residuali. Si passerebbe, così, da una logica concessoria e quantitativa ad una qualitativa e partecipativa, in coerenza con l'idea secondo la quale la cittadinanza sarebbe uno strumento di inclusione, «*il punto di arrivo di un percorso di integrazione sociale, civile e culturale e il punto di partenza per il suo continuo approfondimento*»⁵².

3-Elemento qualificante di questa proposta sarebbe – tra l'altro – la sua vicinanza al modello adottato in Germania a partire dalla del 1999, dal quale si discosta, invece, il testo attuale. La normativa tedesca in materia di cittadinanza merita di essere analizzata perchè, pur tradizionalmente ispirata ad una visione etnica della comunità nazionale, è stata oggetto di un percorso di riforma che ne ha radicalmente mutato le caratteristiche.

In seguito all'approvazione della *Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts* si è passati, infatti, dall'assoluta preminenza dello *ius sanguinis* ad un modello che riconosce pienamente lo *ius soli*. Rimanendo concentrati sulla naturalizzazione però, occorre ricordare che con un intervento del 2007 (*Gesetz zur Umsetzung von aufenthalts- und asylrechtlichen Richtlinien der Europäischen Union*) la Germania ha segnato il passaggio da un procedimento basato sulla più ampia discrezionalità amministrativa ad uno fondato sull'attenta valutazione del raggiungimento, da parte del richiedente, di un adeguato livello di integrazione⁵³.

49 Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 4159 dell'11/07/2011.

50 P. MINDUS, *Cittadini e no*, op. cit.

51 *Ibidem*, pag. 243.

52 A. SCHILLACI, *La riforma della legge n. 91/ 1992: i progetti in discussione*, pubblicato su RIVISTA AIC n.00 del 2/07/2010, pag.5. Si vedano anche le considerazioni espresse da M. SAVINO, secondo il quale occorrerebbe passare da una idea premiale della cittadinanza ad una visione della stessa come <<*incentivo al completamento del processo di integrazione avviato*>>, in M. SAVINO, *Quale cittadinanza per l'Italia?*, op. cit. pag. 29.

53 D. PORENA, op. cit., pag. 21.

Il cittadino straniero ha diritto di vedersi riconosciuta la cittadinanza tedesca se dimostri di aver risieduto legalmente in Germania per otto anni e di poter assicurare il mantenimento proprio e dei propri familiari; egli, inoltre, dovrà superare un test di conoscenza linguistica ed una prova concernente l'ordinamento costituzionale e la storia tedesca⁵⁴. L'introduzione di requisiti specifici ha ridotto la discrezionalità della pubblica autorità, tanto da parlare di «*diritto alla naturalizzazione*»⁵⁵.

Merita considerazione, inoltre, il fatto che la normativa tedesca in materia di cittadinanza preveda la riduzione del periodo di soggiorno richiesto per la naturalizzazione (da otto a sette anni) per lo straniero che abbia frequentato con successo un corso di integrazione certificato dall'apposito Ufficio federale⁵⁶.

6. Conclusioni.

Proprio il riferimento alle riforme approvate in Germania consente di operare una riflessione in merito ad un ultimo tema: le politiche attive di integrazione. Nessun modello inclusivo di cittadinanza è possibile, infatti, senza strategie pubbliche che siano in grado di rimuovere gli ostacoli linguistici, economici e sociali che spesso dividono chi fa parte della nostra comunità.

L'analisi dell'esperienza tedesca, ancora una volta, si dimostra molto utile. La storia della Germania è contrassegnata dall'assenza di strategie pubbliche volte a promuovere processi di integrazione, rimessi essenzialmente al volontariato ed alla c.d. società civile⁵⁷. A partire dal 2001, però, la crescita dei fenomeni migratori ha condotto ad un cambiamento radicale, il cui punto di partenza è rappresentato dalla costituzione di una commissione appositamente incaricata di studiare gli interventi necessari per favorire un'attiva inclusione dei residenti stranieri⁵⁸.

Alla luce di questo lavoro, è stato attribuito un ruolo centrale ai corsi di orientamento per gli stranieri, che si prefiggono l'obiettivo di fornire indicazioni sul contesto sociale, giuridico e culturale e di favorire l'apprendimento della lingua tedesca⁵⁹. Particolare attenzione è data anche alla dimensione territoriale caratterizzante gli insediamenti degli immigrati, a partire dalle periferie urbane. Attraverso il contrasto del degrado, infatti, ci si sforza a rimuovere potenziali occasioni di emarginazione e di conflitto interculturale.

È da ricordare, infine, la recentissima iniziativa legislativa del Governo federale tedesco in materia di integrazione (*Entwurf eines Integrationsgesetzes*), che mette a disposizione dei richiedenti asilo 100.000 posti di lavoro. Ad una prima analisi

54 M.C. LOCCHI, *I diritti degli stranieri*, Carrocci editore, Roma 2011, pag. 148.

55 C. JOPKE, *Immigration and the Nation State: The United States, Germany and Great Britain*, Oxford University Press, Oxford 1999, pagg. 203-204.

56 Si veda la Scheda tecnica predisposta dall'Ufficio studi del Senato, cui si è fatto precedentemente riferimento.

57 M. LOMBARDI, *Percorsi di integrazione degli immigrati e politiche attive del lavoro*, Fondazione ISMU, a. 2005, pag. 34.

58 P. RUPINI, *Il quadro attuale dell'Unione europea. Immigrazione, integrazione, occupazione*, in M. LOMBARDI, *Percorsi di integrazione degli immigrati e politiche attive del lavoro*, Franco Angeli Editore, Milano 2005, pag. 34.

59 G. REICHEL, *L'offerta formativa per i neo-immigrati in Germania, intervista a Bernd Wagner*, pubblicata su Rivista Formazione, Lavoro, Persona, febbraio 2012, numero IV.

anche questa norma, pur presentando sgradevoli elementi di natura impositiva, indica l'attenzione dell'ordinamento tedesco nei confronti delle politiche di inclusione.

Una sensibilità segnalata anche dal vivacissimo dibattito culturale che ha attraversato la vita pubblica tedesca nel corso di questi anni, contribuendo ad una piena ridefinizione della stessa identità nazionale. Il passaggio da una concezione di comunità di carattere etnico-culturale ad una visione aperta ed inclusiva della stessa è avvenuto, infatti, nell'ambito di un percorso di «*interazione democratica*, che ha coinvolto l'amministrazione pubblica, le comunità straniere, le Corti di giustizia, i comuni cittadini⁶⁰. Un percorso dai risvolti politico-culturali, oltre che strettamente giuridici, in cui hanno avuto modo di confrontarsi le tesi della c.d. *Leitkultur* e quelle del *Patriottismo costituzionale*⁶¹.

Il confronto con la situazione italiana lascia l'amaro in bocca. Nel nostro paese, infatti, sembra essersi arenata qualsiasi strategia di integrazione e di gestione dei flussi. Non che manchino previsioni normative in tal senso: l'art. 42 del Testo unico sull'immigrazione prevede che lo Stato, le Regioni, le Province ed i Comuni, anche in collaborazione con le associazioni operanti nel settore, favoriscano misure di integrazione sociale, culturale e linguistica e l'art. 45 dispone che siano disposti programmi annuali o pluriennali relativi ad iniziative concernenti l'immigrazione, con particolare riferimento alle attività di inclusione dei cittadini stranieri. A tal fine, tra l'altro, si è deciso di istituire un Fondo nazionale per le politiche migratorie.

Si tratta di norme importanti ed innovative, che non hanno avuto, però, nessuna attuazione. Negli ultimi anni il documento di programmazione non è stato neppure emanato, fatta eccezione per il «*Piano per l'integrazione nella sicurezza: identità ed incontro*» adottato nel 2010: un manifesto politico improntato ad una logica securitaria, più che un vero strumento di programmazione⁶². Maggior fortuna ha avuto il c.d. accordo di integrazione (art. 4 bis d.lgs 286/1998), introdotto dalla l. 94/2009, con il quale, però, sembra essersi affermata una concezione coercitiva dei processi di integrazione, figlia di un approccio di tipo prevalentemente securitario alle politiche migratorie⁶³.

Richiamare questi esempi permette di comprendere quanto lungo sia, ancora, oggi, il percorso da compiere per dare un volto nuovo ed inclusivo al concetto di cittadinanza

Un percorso da realizzare attraversando più strade: quella delle modalità di acquisto dello status civitatis, quella del riconoscimento dei diritti sociali anche ai non cittadini, quella delle politiche attive di integrazione. Si tratta di un cammino difficile, ma in fondo la cittadinanza è proprio questo: «*un crocevia di situazioni variegata e complesse che coinvolgono l'identità politico-giuridica del soggetto, le modalità della sua partecipazione politica, l'intero corredo dei suoi diritti e dei suoi*

60 S. BENHABIB, *I diritti degli altri*, op. cit., pagg. 143 e ss.

61 E. DENNINGER, *Cosa significa integrazione? Gli immigrati nell'esperienza tedesca*, in *Diritto pubblico*, a. 2014, n. 2, pagg. 375 e ss.

62 M. VRENNA, *Le regioni di fronte all'immigrazione: le linee di tendenza degli ultimi anni*, in *La governance dell'immigrazione*, op. cit. pagg. 397- 436.

63 F. BIONDI DAL MONTE e M. VRENNA, *L'accordo di integrazione ovvero l'integrazione per legge*, in *La governance dell'immigrazione*, op. cit., pagg. 253-287.

*doveri»*⁶⁴. È proprio su questa straordinaria forza evocativa che fanno leva sia il suo fascino sia il suo dramma.

** Collaboratore cattedra di diritto pubblico comparato Università Cattolica del Sacro Cuore

64 P. COSTA, *Civitas, storia della cittadinanza in Europa*, Laterza Editori 1999, Tomo I, pag. VII