

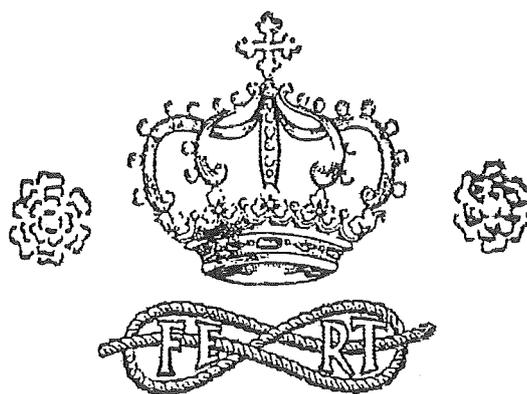
CONSULTA DEI SENATORI DEL REGNO

IUS SOLI E IUS SANGUINIS

**I TRADIZIONALI MODELLI DI ACQUISTO
DELLA CITTADINANZA IN ITALIA E NEL MONDO**

a cura di: Giorgio Santino Slongo

Roma
Novembre 2016. XLVII



**I QUADERNI DELLA
CONSULTA DEI SENATORI DEL REGNO**

IUS SOLI E IUS SANGUINIS

**I TRADIZIONALI MODELLI DI ACQUISTO
DELLA CITTADINANZA IN ITALIA E NEL MONDO**

a cura di: Giorgio Santino Slongo

Roma
Novembre 2016. XLVII

I Romani, da una parte avevano lo Ius Soli per cercare di aumentare la popolazione, e dall'altra avevano gli schiavi ed i liberti (schiavi affrancati).

Cioè, attraverso il sacrificio e la fedeltà negli anni, uno schiavo poteva raggiungere la condizione di libertus (liberato dalla schiavitù).

Così usava all'ora.

Oggi, con la migrazione di massa facilitata dai mezzi moderni e veloci di spostamento, il diritto di Ius soli appare superato.

Infatti un'invasione di qualche milione di persone, in seguito alla guerra o per miglioramento economico, snatura in poco tempo la cultura e l'etica della popolazione ospitante.

Finora le migrazioni importanti avvenivano in un periodo relativamente lungo: 100-150 anni (l'Inghilterra e la Francia con le loro colonie),

dando un tempo, uno spazio ed una compenetrazione lenta alle diverse culture.

Oggi, come tutte le cose troppo grandi e troppo subitane,

ad ogni azione avviene una reazione uguale e contraria.

C'è una misura per tutte le cose.

il Presidente

Prof. Dott. Pier Luigi Duvina

Sommario

1. Introduzione

- 1.1 Il concetto di cittadinanza
- 1.2 Cittadinanza e Stato-nazione: una relazione complessa

2. I tradizionali modelli di acquisto della cittadinanza: *ius soli* e *ius sanguinis*

- 2.1 La definizione dei concetti di *ius soli* e *ius sanguinis*
- 2.2 Il dibattito sulla scelta tra i due criteri dello *ius soli* e dello *ius sanguinis*

3. L'acquisto della cittadinanza per nascita nella legge italiana

- 3.1 L'evoluzione della legislazione italiana sulla cittadinanza
- 3.2 *Ius soli* e *ius sanguinis* nella legge italiana
- 3.3 Gli altri modi di acquisto della cittadinanza italiana (cenni)

4. L'acquisto della cittadinanza in Europa e nel mondo

- 4.1 *Ius soli* e *ius sanguinis* in Europa e nel mondo

5. La più recente evoluzione del concetto di cittadinanza: la cittadinanza europea

6. Conclusione: verso una riforma della legge sulla cittadinanza?

1. Introduzione

1.1 Il concetto di cittadinanza

Di grande attualità e di notevole interesse appare nel corso degli ultimi anni il dibattito politico, prima ancora che giuridico, circa le modalità di attribuzione della cittadinanza, soprattutto in relazione all'imponente fenomeno di migrazione di cittadini stranieri, provenienti principalmente da Paesi non comunitari, che hanno scelto l'Italia quale destinazione per poter realizzare migliori condizioni di vita e per i quali l'acquisto della cittadinanza del Paese di destinazione può rappresentare lo strumento per favorire l'integrazione nella nuova comunità.

Con il presente scritto ci si prefigge l'obiettivo di fornire un *excursus* esaustivo, seppur sintetico, delle tradizionali modalità di acquisto della cittadinanza fondate sui principi dello *ius soli* e dello *ius sanguinis*, riflessione che, però, non può prescindere da una analisi del concetto stesso di cittadinanza e della sua evoluzione nel pensiero giuridico-filosofico moderno.

È da decenni che il dibattito filosofico e sociologico è vivo nel tentativo di fornire una definizione unitaria e condivisa del termine "cittadinanza": sin dalla metà del Novecento autorevoli autori (T.H. Marshall, 1964; S. Rokkan, 1970) hanno incentrato le proprie riflessioni su questo termine giungendo alla conclusione che la "cittadinanza" non può essere ricondotta ad una sterile definizione in ragione della trasversalità di tale concetto che riguarda aspetti non solo di carattere squisitamente giuridico ma, ancor più, a ben pensarci, di natura sociologica, filosofica e, certamente, politica. Deve quindi essere riconosciuto che il termine "cittadinanza" ha inevitabilmente un carattere polisemico, che muta in ragione dell'ambito in cui tale concetto viene utilizzato e, soprattutto, non può essere considerata una nozione statica ma che si evolve, si trasforma, viene plasmata dalle

tumultuose trasformazioni dei singoli Stati e della società in generale.

Tradizionalmente il concetto di cittadinanza (*status civitatis*) indica la condizione giuridica di chi appartiene ad un determinato Stato e stabilisce l'insieme dei diritti e dei doveri che l'ordinamento riconosce al cittadino: da un punto di vista strettamente giuridico, dunque, "cittadinanza" è un insieme di una molteplicità di diritti e di doveri riferibili ad un individuo in quanto parte di un determinato assetto politico.

Volendo arricchire tale definizione evidenziando maggiormente la dimensione sociale dell'istituto, si può aggiungere che la cittadinanza può essere definita anche come uno *status* soggettivo che denota l'appartenenza ad una comunità politica ed ha come conseguenza la titolarità di una serie di diritti, riconosciuti e garantiti dalla comunità stessa. La cittadinanza nella sua accezione tradizionale è stata definita dunque come il legame che esiste tra un individuo, per discendenza familiare (*ius sanguinis*) o per connessione territoriale (*ius soli*), e la comunità territoriale di cui fa parte. Il cittadino, in definitiva, viene distinto dallo straniero perché è soggetto alla legislazione del proprio Stato-ordinamento e all'insieme dei diritti-doveri che lo stesso garantisce e impone (G. Zincone, 2000).

Dunque il concetto di cittadinanza assume una valenza più ampia nella riflessione sociologica del fenomeno e si riferisce all'appartenenza e alla capacità di agire del singolo individuo nel contesto di una comunità caratterizzata da una connessione non solo di tipo territoriale ma anche, e soprattutto, culturale.

Ed ecco che viene in evidenza la ragione per cui il tema della cittadinanza e delle sue modalità d'acquisto riveste, oggi più che mai, una notevole importanza nel dibattito politico e sociale: essere "cittadino" di uno Stato non significa solo essere titolari di diritti e doveri diversi e distinti rispetto allo "straniero" ma implica anche un'appartenenza, una comunione, un sentirsi parte di una rete di cittadini che costituisce il Paese e che è fondata su basi etniche, religiose, culturali.

Il concetto tradizionale di cittadinanza intesa come titolarità formale di diritti civili, politici e sociali, dunque, non basta a rappresentare la complessità del fenomeno che riconduce in sé diverse dimensioni: una dimensione territoriale, sempre più messa in crisi della globalizzazione che ha assottigliato il legame tra il concetto di cittadinanza e il territorio in cui è stanziata la comunità; una declinazione di tipo soggettivo in base al quale essere cittadino comporta la percezione dell'appartenenza ad un gruppo o ad una comunità in cui vi è comunanza di tipo culturale; una dimensione che potrebbe essere definita di "partecipazione", intesa come effettiva possibilità offerta ai cittadini di accedere a tutte le opportunità messe a disposizione dalla società di riferimento.

Si vengono a distinguere, così, in base all'aspetto del fenomeno che si vuole maggiormente evidenziare, diversi concetti di cittadinanza, che possono così essere schematizzati: una cittadinanza "formale", che indica l'insieme di quei diritti e quei doveri attribuiti alla persona in quanto cittadino; una cittadinanza "materiale", espressione dell'effettiva capacità di azionare i diritti da parte della persona; una cittadinanza "identitaria", che identifica la persona con una determinata realtà politica e culturale; infine, una cittadinanza "attiva", che esprime l'impegno della persona nella comunità e la sua capacità, quindi, di esercitare in modo pieno ed effettivo i diritti e le libertà democratiche consacrate nella Costituzione nell'ambito di una comunità politica.

Tutte le suddette sfaccettature costituiscono i diversi aspetti che il concetto di cittadinanza contiene in sé e che, considerati nel loro insieme, possono validamente descriverne la natura polimorfa, influenzata principalmente dall'ambito in cui viene utilizzato, ma anche dalla realtà socio-culturale in cui la riflessione sulla cittadinanza trova spazio.

1.2 Cittadinanza e Stato-nazione: una relazione complessa

Come visto in precedenza, fin dalla sua più classica formulazione, il concetto di cittadinanza nel pensiero moderno occidentale è apparso strettamente legato allo Stato-nazione. L'equazione, fornita per la prima volta da T.H. Marshall alla metà del Novecento, "uno Stato-nazione = un territorio = un popolo = una cittadinanza" è stata per lungo tempo la linea guida per la definizione di "cittadinanza" intesa come distribuzione di diritti e di doveri che costituiscono la base della convivenza civile in un modello democratico.

L'intensificazione della velocità e della portata dei processi di globalizzazione, in particolare dei flussi di persone, di idee e di beni, ha trasformato col tempo l'idea di cittadinanza, mettendo in crisi il concetto di una completa sovrapposibilità tra comunità politica, comunità di residenti e comunità di identificazione culturale. La presenza di quelli che potrebbero essere definiti "nuovi membri della nazione", che si trovano nel Paese pur senza seguire omologanti processi di acculturazione e assimilazione, rendono maggiormente evidente l'incremento delle differenze interne e dei legami transnazionali e mettono chiaramente in discussione la centralità delle società nazionali.

È sempre più chiaro, oggi, che essere "società" non coincide necessariamente con l'essere Nazione e, di converso, i diritti del cittadino vengono superati e vengono ridefiniti in termini, più generali, di diritti umani o di diritti individuali universali, che non vengono più tutelati solo a livello di Stato-nazione ma sono affermati e protetti a livello transnazionale, e persino globale. I confini della comunità politica risultano così ampliati e viene ad affermarsi una cittadinanza che potremmo definire "di fatto" o "pragmatica", che garantisce il riconoscimento di una serie di diritti anche in mancanza del riconoscimento di una cittadinanza nazionale nominale.

Dall'attuale situazione socio-politica, dunque, sembra emergere sempre più prepotentemente la tendenza ad accogliere richieste di riconoscimento di identità particolaristiche, che trovano fondamento in un discorso universalistico di diritti umani e libertà individuali: è a chiunque evidente che simili fenomeni assottigliano sempre più l'importanza del concetto di cittadinanza soprattutto nella sua accezione sociale in termini di appartenenza e partecipazione in una comunità accumulata da analoghe basi culturali, religiose e di lingua.

Si deve riconoscere, quindi, che attualmente si sta assistendo ad una progressiva erosione dei diritti storicamente connessi con lo *status* di cittadini a favore di un riconoscimento, causato dai processi di globalizzazione e migrazione, di diritti dei residenti. Il venir meno del ruolo Stato-nazione come garante e fornitore reale di diritti di cittadinanza lascia i singoli proprietari di diritti invocati non più sulla base del principio di cittadinanza bensì in base a un'appartenenza universale, legata a entità sovranazionali. E' innegabile che, in quest'ottica, il proliferare della doppia nazionalità, la facilità con cui è possibile ottenere la naturalizzazione in base al principio dello *ius soli*, a discapito del principio dello *ius sanguinis*, l'aumento di comunità di stranieri ben radicate all'interno degli Stati-nazione finiscono per incoraggiare una partecipazione individuale alla società civile di parte dei residenti senza che ciò implichi una concomitante assunzione di responsabilità civile e di lealtà verso la Nazione.

L'evoluzione del concetto di cittadinanza, che viene sempre più svuotato dalla globalizzazione del suo connotato sociale in termini di appartenenza, partecipazione e riconoscimento di essere parte di una comunità fondata su medesimi principi e paradigmi culturali, ha comportato un consequenziale mutamento della nozione stessa di Nazione, concetto pregiuridico che identifica una comunità umana caratterizzata da legami capaci di produrre unità. In base al tipo di legami che costituiscono il collante della comunità-Nazione si deve distinguere quindi tra due distinte definizioni di Nazione.

La Nazione *ethnos* è caratterizzata da elementi di tipo materiale, come la lingua, la religione, la cultura, la storia, la razza, che esistono a prescindere da ogni aspetto volontaristico. La nazione in senso etnico, in breve, è qualcosa che non viene scelto, la cui appartenenza dipende da una serie di elementi materiali non volontari. Questa concezione della Nazione è stata la prevalente nel XIX secolo, quando si è assistito al tentativo di far coincidere la nazione *ethnos* con il popolo come elemento costitutivo dello Stato: in ciò ha consistito la creazione degli Stati nazionali che ha coinvolto molte nazioni europee, tra cui la stessa Italia.

La Nazione *demos* fa invece riferimento all'elemento volontaristico: è costituita da quei soggetti che manifestano la volontà di vivere insieme, di condividere una serie di principi e di valori comuni, in altre parole, di dar vita a una unità nazionale, a prescindere da elementi materiali che li accomunano.

Il tema delle modalità di acquisto della cittadinanza secondo i due tradizionali modelli dello *ius sanguinis* e dello *ius soli* è strettamente collegato con le due concezioni di nazione sopra descritte: la scelta operata da uno Stato per l'uno o per l'altro criterio rispecchia il proprio intendimento di perseguire una o l'altra concezione di Stato-nazione. Da un lato, sottesa alla scelta del principio dello *ius sanguinis* come criterio di acquisto della cittadinanza, vi è la volontà di far sì che il popolo coincida con la nazione *ethnos*. I Paesi che seguono questo criterio sono sistemi chiusi, in cui la cittadinanza si trasmette di padre in figlio, come accade nella legislazione di molti Stati europei, compresa l'Italia. Al contrario, attribuire la cittadinanza a chiunque nasca sul territorio (*ius soli*), indipendentemente dalla cittadinanza dei genitori, vuol dire consentire agli immigrati di seconda generazione di diventare immediatamente cittadini. Si tratta di ordinamenti più aperti da un punto di vista etnico e, tradizionalmente, coincidono con Stati che hanno, fin dall'inizio della loro esistenza, sperimentato una forte immigrazione, come gli Stati Uniti, il Canada e l'Australia. In tali paesi il problema della creazione di un'unità nazionale si pone in modo più

impellente che in quelli basati sulla nazione *ethnos*, dovendo far fronte a una società profondamente divisa sul piano culturale: in questi Stati è più forte che mai l'esigenza di promuovere la nazione *demos*, evidenziando l'importanza di creare una comunità che voglia vivere insieme attraverso l'individuazione, nella diversità, di valori comuni e simboli unificanti.

La riflessione appena svolta ha dunque reso evidente come il mutare del mondo socio-politico-culturale in cui viviamo ha comportato una chiara evoluzione del concetto di cittadinanza (che, da un insieme di diritti e doveri, è divenuta vera e propria espressione di un senso di appartenenza, riconoscimento e partecipazione ad una comunità) e, conseguentemente, della nozione stessa di Nazione: l'identità di Stati tradizionalmente basati sul concetto di nazione *ethnos*, come l'Italia, sotto la spinta dei nuovi fenomeni migratori sono messi in crisi, essendo costretti a trovare nuovi valori comuni al fine di creare un'identità condivisa, accendendo un vivace dibattito relativo alla scelta del criterio per l'attribuzione della propria cittadinanza, pur nel tentativo di conservare le peculiarità di un popolo accomunato da elementi comuni quali la lingua, la religione, la storia e, più in generale, la cultura.

2. I tradizionali modelli di acquisto della cittadinanza: *ius soli* e *ius sanguinis*

2.1 La definizione dei concetti di *ius soli* e *ius sanguinis*

Se osserviamo il diritto comparato, vediamo che l'acquisto della cittadinanza può avvenire secondo due grandi criteri: lo *ius soli* e lo *ius sanguinis*, ovvero “diritto della terra” e “diritto del sangue”, espressioni la cui forza evocativa fa capire che stiamo toccando elementi primigeni della convivenza umana.

Lo *ius soli* come criterio per l'acquisto della cittadinanza significa che si diventa cittadini nascendo sul territorio dello Stato. Lo *ius sanguinis* vuol dire che si acquista la cittadinanza per nascita da genitori cittadini.

Questi due macro-criteri, come si avrà modo di vedere più avanti, sono bilanciati in maniera diversa nei diversi Stati, nei quali solitamente sono presenti entrambi, anche se uno solo è prevalente.

Si parla dunque di *ius sanguinis* nella misura in cui l'ordinamento ricollega, di norma in termini di automatismo, il conferimento della cittadinanza alla discendenza di una persona da un cittadino, ossia alla comunanza di sangue. E' bene precisare che tradizionalmente, ed è così anche nell'ordinamento italiano, alla discendenza biologica viene equiparata la discendenza per adozione: tale scelta non viene considerata un temperamento, bensì una soluzione coerente con lo *ius sanguinis*. Va poi osservato che nella medesima ottica, di norma, la valorizzazione della discendenza si associa alla valorizzazione del matrimonio: chi sposa un cittadino diventa egli stesso cittadino, se non subito comunque con una certa facilità sulla base di un vero e proprio diritto che sorge al verificarsi delle condizioni di legge. Anche questa soluzione viene considerato dalla dottrina non un temperamento bensì perfettamente coerente con lo *ius sanguinis*

(anche se non di rado si parla anche di *ius connubii* a proposito delle norme che prevedono l'acquisto della cittadinanza in virtù del matrimonio).

Analizzando la *ratio* sottesa al criterio dello *ius sanguinis* quale metodo per l'acquisizione della cittadinanza di uno Stato, si ritiene che non sia corretto, soprattutto oggi, ravvisarla in un'idea di popolo con una specifica identità biologica, per così dire "razziale": si deve piuttosto ritenere, soprattutto considerando la valorizzazione non solo della filiazione naturale ma anche dell'adozione e del matrimonio, che gli ordinamenti caratterizzati dallo *ius sanguinis* considerano la famiglia la principale fonte di integrazione anche sul piano politico.

Il criterio dello *ius sanguinis* si risolve in fattispecie di acquisto della cittadinanza nelle quali il presupposto o uno dei presupposti fondamentali è l'essere un individuo inserito in una famiglia "cittadina" (Castorina, 1997). L'essere figlio, indipendentemente se naturale o adottivo, di un cittadino o lo sposare un cittadino sono fatti che collocano la persona all'interno di una piccola comunità nazionale, la famiglia, di norma fortemente integrata nella società e che dovrebbe perciò trasmettere i sentimenti, le conoscenze e i valori propri del cittadino.

Parlando dello *ius soli* è invece l'ambiente ad emergere come un fattore di integrazione di efficacia ritenuta pari se non superiore a quella della famiglia. Si parla di *ius soli* allorquando la cittadinanza viene acquisita con la nascita nel territorio, in particolare a proposito di quegli ordinamenti che ricollegano a tale evento di per sé solo automaticamente l'acquisto della cittadinanza.

È bene precisare che in effetti parte della dottrina parla di *ius soli* anche a proposito della valorizzazione del soggiorno nel territorio, vale a dire per quegli ordinamenti che ammettono l'accesso alla cittadinanza anche di chi ha soggiornato per un determinato periodo di tempo nel territorio dello stato (a tale proposito, vi è invece altra parte della dottrina che utilizza

l'espressione *ius domicilii* in relazione alle norme che valorizzano il soggiorno nel territorio).

Il criterio dello *ius soli* si sostanzia in fattispecie di acquisto della cittadinanza nelle quali il presupposto, o uno dei presupposti fondamentali, è un rapporto forte con il territorio dove è stanziato il popolo di riferimento. L'idea di fondo è che chi nasce o comunque risiede in un territorio, al di là dell'influsso familiare, che per la verità potrebbe addirittura essere contrario all'integrazione se la lingua e/o i valori della famiglia sono "stranieri", ha subito, subisce o comunque subirà fortemente l'influsso di una società e di istituzioni che per loro natura dovrebbero spingerlo verso l'integrazione politica. Si parla, a questo riguardo di "presunzione di appartenenza" (cd. *presumption of membership*) nel senso che chi nasce in un territorio ha una alta probabilità di sviluppare quell'attaccamento e quella lealtà nei confronti della società e dello Stato che sono alla base del concetto di cittadinanza (Brubaker, 1992).

Il principio dello *ius soli*, analizzando le diverse esperienze delle legislazioni mondiali, può assumere diverse forme, più o meno restrittive: il più inclusivo è quello cosiddetto "puro", per cui alla nascita sul territorio di uno Stato si acquisisce automaticamente la cittadinanza di quello Stato (un esempio ne è l'ordinamento statunitense); il secondo sistema più inclusivo è il cosiddetto *ius soli* "doppio", che assegna automaticamente la cittadinanza al bambino nato da genitori già nati sul territorio dello Stato (come in Francia o in Belgio); vi è infine lo *ius soli* "condizionato", che è quello legato al tempo di residenza dei genitori stranieri nello Stato (Germania dopo il 2001 e Irlanda dopo il 2004) oppure è quello in cui la cittadinanza viene concessa dopo la nascita a una persona nata sul territorio di uno Stato sulla base del numero di anni in cui quella persona ha risieduto sul territorio (Paesi Bassi, Finlandia e Italia).

In conclusione, i due criteri tradizionali fondanti le modalità di acquisizione della cittadinanza in uno Stato dello *ius sanguinis* e dello *ius soli* nelle attuali legislazioni vengono in considerazione

fondamentalmente come indici di un vincolo fra l'individuo e la società: questo è costituito dalla comunanza delle idee e dei valori che, nella concezione dello *ius sanguinis*, si presume esista nell'ambito del nucleo familiare e, nella concezione dello *ius soli*, si ritiene sia determinata dall'influenza dell'ambiente.

2.2 Il dibattito sulla scelta tra i due criteri dello *ius soli* e dello *ius sanguinis*

Come detto anche nel primo capitolo, la scelta in favore dell'uno o dell'altro criterio dello *ius soli* e dello *ius sanguinis* non è ideologicamente neutra, ma è profondamente influenzata dal legame che si vuole istituire tra il popolo e la nazione ed è oggetto, anche attualmente, di un acceso dibattito politico e sociale.

Una delle caratteristiche del concetto di cittadinanza nella sua concezione moderna e liberale è legata al fatto che, necessariamente, essa definisce uno spazio di inclusione garante del riconoscimento formale e sostanziale di diritti solo escludendo altre persone dai privilegi concessi ai cittadini (Zanfrini, 2007). Le modalità utilizzate per definire chi appartiene e chi è escluso dalla comunità e quindi dalla cittadinanza hanno implicazioni dirette su chi può avanzare pretese di titolarità dei diritti. A tale riguardo si contrappongono due differenti approcci, espressione proprio dei principi di *ius soli* e *ius sanguinis*.

La concezione dura e restrittiva dell'appartenenza si fonda su un principio etnico che prevede che possano considerarsi membri della nazione solo coloro che discendono da cittadini: l'appartenenza, come chiaro, è qui connessa a un rigido *ius sanguinis*. In base a tale criterio si è dunque membri di una comunità solo per nascita, perchè si è inseriti in un flusso culturale, in una storia e in una tradizione che vincolano i soggetti che ne sono parte con un senso di riconoscimento e sostegno reciproco.

Una concezione più aperta e più fluida di cittadinanza si basa sul principio, tradizionalmente di matrice repubblicana, di nazione come luogo di decisioni condivise relative agli affari comuni: in questa logica appartiene alla comunità e deve essere messo in condizione di partecipare all'ottenimento del bene comune chiunque condivide il progetto della comunità stessa. Appartiene dunque alla nazione chi vi è nato (*ius soli*) e ne condivide le regole, gli obiettivi, i simboli.

La scelta tra i due modelli, è bene ricordarlo, non è connessa al problema del riconoscimento dei diritti civili in favore degli stranieri extracomunitari che si trovino sul territorio: invero è dato acquisito che il riconoscimento di tali diritti discenda dalla qualità di essere umano del soggetto che li invoca, non dalla sua appartenenza ad una comunità politica piuttosto che un'altra. In effetti la scelta circa le modalità di acquisto della cittadinanza attiene più propriamente ad una questione di definizione del senso di appartenenza ad una comunità sociale e politica, perché nessuno dei suoi membri ne resti indebitamente escluso.

Il problema connesso alla scelta legislativa tra i due macrocriteri dello *ius soli* e dello *ius sanguinis* ha natura non solo giuridica ma anche e, forse, soprattutto, politica: si tratta chiaramente di una questione delicata, in particolar modo in un periodo storico come quello che si sta vivendo caratterizzato, da un lato, dalla crisi economica e, dall'altro, da un flusso migratorio di genti che da Paesi extracomunitari inseguono il sogno di stabilirsi definitivamente in Stati dove possono godere di maggiori opportunità e diritti. Proprio l'intrecciarsi di questi due aspetti della realtà storica e sociale attuale rendono la questione circa la scelta, nella legislazione statale, del criterio per l'acquisto della cittadinanza estremamente dibattuta: dallo *status* di cittadino, infatti, derivano fondamentali diritti politici (si pensi al diritto di elettorato attivo e passivo), nonché il diritto a concorrere per l'accesso alle maggiori istituzioni pubbliche statali, tutti diritti che postulano un forte senso di attaccamento dell'individuo al Paese di appartenenza. E' peraltro evidente che un'errata regolamentazione

dei criteri di accesso alla cittadinanza può condurre a forti tensioni sociali, che rischiano di frammentare il tessuto sociale, più che condurre ad un rafforzamento della coesione nella società. Ciò accade soprattutto perché l'estensione dei criteri di riconoscimento della cittadinanza importa una maggiore domanda di diritti sociali che lo Stato deve essere in grado di soddisfare: è palese che una simile questione diviene estremamente delicata in un periodo di crisi economica come quella attuale, andando a toccare argomenti sensibili come il costo dello Stato sociale.

È a chiunque chiaro che, dunque, gli Stati si trovano e si sono trovati anche in passato davanti ad una delicatissima scelta, allorché si è optato per la prevalenza del criterio dello *ius sanguinis* piuttosto che dello *ius soli*: da un lato, con lo *ius sanguinis*, si è scelto di valorizzare un profilo etnico, lasciando in secondo piano aspetti come il rapporto con il territorio; dall'altro, scegliendo lo *ius soli* come criterio di accesso alla cittadinanza, si è optato per valorizzare l'ambiente in cui si è nati come vero collante in cui sviluppare l'integrazione finalizzata alla creazione di un popolo.

In generale, è possibile rilevare che mentre negli ultimi anni del secolo scorso il percorso di trasformazione della cittadinanza sembrava guidato da un progressivo superamento dei vincoli di sangue a favore di una concezione più aperta, basata sulla convinzione morale e su una scelta di carattere volitivo di essere parte di una determinata comunità, ora il processo appare principalmente guidato dalla preoccupazione di porre delle restrizioni a criteri percepiti come eccessivamente permissivi.

La spiegazione si ritrova nei fenomeni migratori, che spesso sono percepiti dai cittadini come una vera e propria invasione, che minaccia la perdita dell'identità nazionale. Questa situazione ha favorito forme di chiusura e ha spinto a tracciare una sempre più articolata differenziazione dei criteri di inclusione dei soggetti che possiedono i requisiti appropriati per l'ottenimento della cittadinanza.

D'altro canto, Stati che tradizionalmente sono stati paesi di emigranti, come l'Italia, fondati sul principio dello *ius sanguinis*, si sono trovati a dover fronteggiare la situazione opposta, trasformandosi in Paesi di immigrazione: questa evoluzione epocale ha determinato il riacutizzarsi di un intenso dibattito politico in ordine all'opportunità di una riforma della legislazione finalizzata all'ottenimento della cittadinanza. Si contrappongono quindi le posizioni di chi sente la necessità di adeguare la tutela dei diritti alle trasformazioni contemporanee, caratterizzate da una crescente mobilità, un intensificarsi delle relazioni interculturali, un multiculturalismo che contrassegna sempre più l'odierna società, e chi, a fronte di una simile situazione, sostiene la necessità di mantenere la comunità entro i confini più solidi di un popolo che condivide la medesima cultura, lingua e storia.

Le riflessioni appena svolte dipingono un panorama attuale di forte contrasto, tra chi vive la globalizzazione e il moltiplicarsi delle relazioni e delle interconnessioni su scala globale come un'occasione per rinnovare il concetto stesso di Nazione e popolo e scegliere così criteri per l'accesso allo *status* di cittadino meno restrittivi e chi, al contrario, percepisce tali fenomeni come causa del venir meno del senso di riconoscimento e di appartenenza ad una comunità nazionale.

3. L'acquisto della cittadinanza per nascita nella legge italiana

3.1 L'evoluzione della legislazione italiana sulla cittadinanza

Come si è avuto modo di approfondire in precedenza, la cittadinanza indica l'appartenenza di una persona alla collettività politica statale: in generale la nascita del concetto di cittadinanza può farsi coincidere quindi con la costituzione dello Stato-nazione.

Nel Medioevo, nell'età dei Comuni e in quella successiva dei grandi Stati "patrimoniali" l'individuo era considerato "pertinenza" del territorio su cui risiedeva e quindi l'appartenenza alla comunità era data esclusivamente dal domicilio. In seguito, la grande mobilità delle persone legata allo sviluppo delle comunicazioni terrestri, della navigazione, del telegrafo, ha fatto sì che l'appartenenza di una persona ad una determinata comunità statale divenisse *status* essenziale per le relazioni giuridiche interpersonali.

In Italia il moderno concetto di cittadinanza nasce con lo Stato unitario alla metà del 1800. Grande considerazione veniva attribuita al possesso della cittadinanza da parte di una persona: occorreva esserne titolari per l'accesso agli uffici pubblici e ogni individuo poteva avere una e una sola cittadinanza. Fino al 1948, poi, era prevista una forma di cittadinanza "attenuata", la cosiddetta "piccola cittadinanza", che non comprendeva il godimento dei diritti politici ed escludeva di conseguenza i suoi titolari dalla partecipazione alla vita politica statale. Si trattava dello *status* riservato alle popolazioni stanziate sul territorio delle colonie su cui l'Italia esercitava il proprio dominio.

Un primo complesso di disposizioni riguardanti la cittadinanza fu dettato subito dopo la proclamazione del Regno d'Italia: la materia era disciplinata dagli articoli 1-15 del Codice Civile del 1865 e ricalcava sostanzialmente la disciplina già

presente nel Codice Civile del Regno Sardo, fondata sul principio dell'unicità della cittadinanza.

Ben presto tale normativa si rivelò assolutamente inadeguata di fronte alle mutate condizioni politiche e sociali del nostro Paese, in particolare a seguito all'imponente fenomeno dell'emigrazione transoceanica: lo straordinario sviluppo delle comunicazioni faceva sì che molti emigrati rientrassero in Italia con nuovi vincoli di cittadinanza contratti all'estero e quindi in un posizione incompatibile col nuovo ristabilimento in Italia. Contemporaneamente la maggiore mobilità delle persone determinò un certo flusso di migrazione verso l'Italia, rivelando l'inadeguatezza del sistema di naturalizzazione disciplinato dal Codice del 1865, che prevedeva l'attribuzione della cittadinanza mediante un atto ampiamente discrezionale del potere legislativo o esecutivo, svincolato dalla necessità di un qualsiasi collegamento tra l'individuo e l'Italia.

Il legislatore, spinto da una siffatta situazione socio-politica, emanò dapprima la legge sull'emigrazione del 1901 e poi, nel 1906 la normativa sulla naturalizzazione, premiante per coloro che avevano legami con l'Italia. Tuttavia il primo provvedimento organico sulla cittadinanza è rappresentato dalla legge del 13 giugno 1912, n. 555, destinata a rimaner vigente per ben ottant'anni, fino all'entrata in vigore il 16 agosto 1992 dell'attuale Legge 5 febbraio 1992, n. 91, che costituisce la normativa vigente in materia di cittadinanza.

I principi fondamentali che permeavano la legge del 1912 ruotavano attorno al concetto di unicità della cittadinanza del nucleo familiare, di cui il marito-padre rappresentava il soggetto giuridico intorno al quale si consolidava la cittadinanza di tutta la famiglia: l'intera legge assegnava infatti una posizione di assoluta preminenza all'uomo rispetto alla donna in quanto era il padre che trasmetteva automaticamente la propria cittadinanza alla moglie straniera ed ai figli e condivideva con i familiari anche la perdita nel caso di acquisto di una cittadinanza straniera ed espatrio. Tale situazione muterà solo nel 1975, a seguito dell'intervento della

Corte Costituzionale, che ha spinto il legislatore a riconoscere la parità tra uomo e donna, eliminando ogni discriminazione tra padre e madre nella trasmissione della cittadinanza ai figli.

La scelta del legislatore del 1912 fu dunque quella di incardinare il sistema di accesso alla cittadinanza al principio dello *ius sanguinis*: si diventava italiani solo se nati da un genitore (*rectius*, da padre) italiano. Tale scelta era sicuramente coerente con la fase storica che stava vivendo l'Italia, che conosceva una forte emigrazione dei propri cittadini all'estero, e, al contempo, rispecchiava perfettamente il ruolo assunto dalla nazionalità delle persone in tale contesto sociale.

Nonostante, invece, le condizioni sociali e demografiche del Paese fossero radicalmente mutate, a causa di flussi migratori crescenti, la scelta del legislatore nel 1992 non fu quella di riservare maggiore attenzione del passato alla condizione delle persone nate in Italia da genitori stranieri ma l'impostazione originaria, fondata sul principio dello *ius sanguinis*, fu pressoché conservata intatta.

Era dunque prevedibile che nel corso dei decenni successivi si sarebbero posti con forza problemi di integrazione ed assimilazione dei cittadini stranieri immigrati e ancor più dei loro figli nati nel Paese: ebbene, nonostante in ogni legislatura siano stati presentati molti disegni di legge volti a riformare la disciplina della cittadinanza, alcun ripensamento vi è stato fino ad oggi circa le modalità di attribuzione della cittadinanza.

Non dello stesso avviso sono stati, al contrario, gli altri Paesi europei che hanno seguito un trend di liberalizzazione della disciplina della cittadinanza, facendo sì che, attualmente, circostanza che forse stupirà molti, l'Italia rappresenta uno dei Paesi più chiusi e dove è più difficile ottenere il riconoscimento della cittadinanza: questa situazione spiega le ragioni per cui, soprattutto nel momento attuale, l'Italia è divenuto un Paese di "sbarco" e "passaggio", un vero e proprio ponte tra i Paesi extracomunitari e gli altri Paesi Europei, più che la meta finale di

chi vuole costruire il proprio futuro in una nuova comunità nazionale.

3.2 *Ius soli* e *ius sanguinis* nella legge italiana

Come si è già accennato, in Italia la disciplina dell'acquisto, della perdita e del riacquisto della cittadinanza è stabilita nella Legge 5 febbraio 1992, n. 91, derivante dalla precedente legge, rimasta in vigore per ottanta'anni dal 13 giugno del 1912.

Tale legge individua quali principi fondamentali in materia la parità tra uomo e donna ai fini della trasmissione della cittadinanza ai figli, il riconoscimento della volontà dell'individuo quale cardine dell'acquisto e della perdita della cittadinanza, la possibilità di mantenere la doppia cittadinanza (forse elemento più innovativo rispetto alla legge del 1912) e, soprattutto, la prevalenza del criterio dello *ius sanguinis* per l'acquisto della cittadinanza, mentre lo *ius soli* assume carattere del tutto residuale.

L'attuale legge contiene diffuse disposizioni che riflettono il favorevole atteggiamento nei confronti dei connazionali per il riacquisto della nazionalità italiana in favore dell'ex cittadino o per l'acquisto da parte dello straniero discendente da italiani per nascita: la riforma del 1992 ha cercato infatti una risposta alle pressanti istanze provenienti dalle comunità dei nostri connazionali residenti in Paesi esteri di vecchia emigrazione (soprattutto Argentina e Brasile).

Di converso, solo marginalmente è stato recepito nella legge del 1992 il fenomeno che già si andava delineandosi all'atto della sua promulgazione ma che nei decenni successivi ha assunto dimensioni straordinarie, rappresentato dall'immigrazione dall'estero di consistenti flussi di stranieri senza alcun precedente legame con l'Italia.

Analizzando nel concreto la normativa, appare subito chiaro che il principale modo di acquisto della cittadinanza è quello

definito dall'art. 1 della Legge n. 91/1992 "per nascita"; la cittadinanza si acquista poi "per estensione" (per riconoscimento del minore, per adozione), per beneficio di legge (per lo straniero aventi discendenti italiani, se presta servizio militare, se assume pubblico impiego, ecc...) e, infine, per naturalizzazione.

Focalizzando l'attenzione sulle modalità di acquisto della cittadinanza per nascita appare evidente che il principio cardine scelto dal legislatore italiano è quello dello *ius sanguinis*: il fatto produttivo dell'effetto legale si identifica dunque nella nascita da (almeno) un genitore cittadino, dovunque sia avvenuta. Può dunque ritenersi italiano il discendente di cittadino seppur nato all'estero ed ivi sempre residente. E' bene rammentare che la cittadinanza per nascita viene trasmessa sia dal padre che dalla madre, non è più, dunque, solo l'uomo il "veicolo" di trasmissione della cittadinanza italiana come stabilito dalla legge del 1912.

La prevalenza del principio dello *ius sanguinis* per l'acquisto della cittadinanza è confermata dal punto b) dell'art. 1 della già richiamata legge sulla cittadinanza che riduce il criterio dello *ius soli* ad una sorta di supplenza nei confronti di tutti coloro che per diverse ragioni non conseguono una cittadinanza straniera per filiazione. Diventa cittadino italiano, infatti, chi è nato in Italia da genitori ignoti o apolidi e si trovi quindi in una situazione tale da non consentirgli l'attribuzione di altra cittadinanza per diritto di sangue.

È bene precisare che non è sufficiente, perché si produca l'effetto attributivo della cittadinanza previsto dalla legge, la sussistenza del mero legame biologico di genitorialità, essendo richiesta anche la costituzione del vincolo giuridico relativo alla filiazione: in tale ottica, devono considerarsi "ignoti", con conseguente applicazione dello *ius soli*, anche i genitori che si siano rifiutati di riconoscere il figlio, impedendo così la formazione del vincolo di filiazione.

In definitiva, allorquando si analizza la disciplina italiana in materia di acquisto della cittadinanza, il criterio adottato dal legislatore per consentire l'accesso allo *status* di cittadino, per

quanto attiene all'acquisto della cittadinanza per nascita, è quello fondato sul legame culturale, storico e sociale costituito dalla propria famiglia d'origine, non valorizzando, se non in casi del tutto eccezionali, il legame dettato dal territorio di nascita.

3.3 Gli altri modi di acquisto della cittadinanza italiana (cenni)

Al fine di fornire un quadro esaustivo della materia analizzata nel presente scritto si ritiene utile accennare, per completezza, anche agli ulteriori modi di acquisto della cittadinanza contemplati dalla legge italiana, in aggiunta all'ottenimento della cittadinanza per nascita. Anche in tutti questi casi la *ratio* sottesa è quella di attribuire la nazionalità italiana a quell'individuo che ha uno strettissimo rapporto con la comunità in cui è inserito, rapporto costituito da una comunanza di tipo culturale, fondata sulla famiglia in cui è inserito e sull'aver trascorso un congruo numero di anni in Italia, sulla base di una presunzione di riconoscimento ed inserimento nel tessuto sociale in cui si è vissuto per anni.

Accanto all'acquisto della cittadinanza per nascita, quindi, la legge n. 91 del 1992 riconosce che si assume lo *status* di cittadino anche per "estensione": con tale espressione si suole indicare l'acquisto della cittadinanza per riconoscimento o dichiarazione giudiziale della filiazione. Le conseguenza dell'accertamento della filiazione in epoca successiva alla nascita determina l'acquisto della cittadinanza in modo differente nel caso in cui il rapporto di filiazione riguardi un minore oppure un maggiorenne: nel primo caso l'effetto è automatico, mentre nell'altro l'individuo conserva l'attuale stato di cittadinanza ma si vede riconosciuta la facoltà di scegliere, entro un anno dal riconoscimento o dalla dichiarazione giudiziaria, di eleggere la cittadinanza determinata dalla filiazione.

La filiazione adottiva è equiparata alla filiazione biologica e, dunque, ai fini dell'acquisto della cittadinanza, anche l'adozione

viene considerato un mezzo di accesso allo *status* di cittadino, purché l'adozione riguardi in minore. L'adozione del maggiorenne non importa invece alcun effetto acquisitivo della cittadinanza, attribuendo, semmai, il beneficio della dimidiazione del periodo di residenza legale ininterrotta nel territorio dello Stato richiesto per l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione.

Con specifico riguardo ai minorenni, è bene precisare che, oltre alle casistiche appena viste, vi è un'altra modalità di acquisto della cittadinanza: in particolare, il figlio minore di chi acquista o riacquista la cittadinanza italiana diviene cittadino se convive con esso. Occorre quindi che sussistano contemporaneamente i requisiti del rapporto di filiazione e della convivenza con il genitore.

L'ordinamento italiano contempla anche ipotesi residuali di modalità di acquisto della cittadinanza: è il caso dell'acquisto per beneficio di legge. Un individuo può, infatti, diventare cittadino italiano se, dichiarando previamente di voler acquistare tale *status*, dimostri di essere discendente di un cittadino italiano e di aver espletato il servizio militare nelle Forze Armate Italiane ovvero di aver assunto un pubblico impiego alle dipendenze del nostro Paese ovvero se, al raggiungimento della maggiore età, risiede legalmente in Italia da almeno due anni.

Ben maggiore rilevanza hanno infine i metodi di acquisto della cittadinanza per matrimonio e per naturalizzazione: queste modalità hanno assunto soprattutto di recente grande importanza proprio in quanto l'Italia da Paese di forte emigrazione è divenuto meta di immigrazione sia da parte dei discendenti di chi a suo tempo era emigrato, sia anche da parte di soggetti provenienti da Paesi le cui condizioni socio-economiche risultano particolarmente degradate.

Sono legittimati a richiedere la cittadinanza italiana coloro che hanno contratto matrimonio con un cittadino italiano (il vincolo di coniugio deve essere valido per l'ordinamento italiano e deve essere trascritto negli appositi registri), purché sia soddisfatto l'ulteriore requisito della ragionevole stabilità della convivenza: al

fine di evitare i cosiddetti “matrimoni di comodo” l’ordinamento italiano subordina la possibilità di richiedere la cittadinanza solo al caso in cui il matrimonio sia valido da almeno tre anni (ridotti a due nel caso di residenza legale nel territorio dello Stato) senza che sia sopravvenuta separazione personale o una causa di scioglimento, annullamento o cessazione degli effetti civili del matrimonio.

Vi è infine un ultimo modo di acquisto della cittadinanza, valido sia per chi è nato in Italia, sia per chi sia nato straniero: la cittadinanza può essere concessa per naturalizzazione allo straniero che ne faccia richiesta, con decreto del Presidente della Repubblica, dopo aver valutato la sussistenza delle condizioni previste dalla legge e accertata l’effettiva integrazione dello straniero nel territorio nazionale.

L’attenzione del legislatore è posta in particolare sulla presunzione di piena integrazione nel tessuto sociale della collettività, realizzato attraverso un periodo di residenza legale nello Stato: in via ordinaria viene richiesta una residenza legale sul territorio dello Stato di almeno 10 anni per gli stranieri non comunitari, ma numerosi sono i casi per i quali il periodo di residenza è inferiore (ad esempio, tre anni di residenza per lo straniero di cui il padre o la madre o i nonni sono stati italiani per nascita o per lo straniero nato in Italia; cinque anni per lo straniero maggiorenne adottato da un cittadino italiano; quattro anni per il cittadino di uno stato aderente alle Comunità Europee; addirittura non è previsto il requisito della residenza per lo straniero che ha prestato servizio anche all’estero per lo Stato Italiano per almeno cinque anni).

4. L'acquisto della cittadinanza in Europa e nel mondo

4.1 *Ius soli* e *ius sanguinis* in Europa e nel mondo

Dovendo analizzare in ottica comparatistica i sistemi europei e, più in generale, nel mondo, di acquisizione della cittadinanza, ancora una volta si deve riconoscere che, pur variando considerevolmente da un Paese all'altro, tutti possono essere ricondotti ai già analizzati macro-criteri dello *ius sanguinis* e dello *ius soli*.

In effetti, particolarmente interessante è un sistema di acquisizione della cittadinanza che è stato creato in tempi recentissimi e che, almeno al momento, costituisce un *unicum* nel panorama mondiale: ci si riferisce a quello che può essere definito il “sistema maltese”. E' del settembre 2013 la legge che fa diventare, a Malta, un vero e proprio bene di lusso la cittadinanza maltese (cui consegue, non dimentichiamolo, la cittadinanza europea, di cui si parlerà più avanti). La cittadinanza a Malta, infatti, per la prima volta nella storia, può essere acquisita da stranieri extracomunitari, purché maggiorenni, *ius pecuniae*, alla cifra, non certo modica, di 650 mila euro.

Al di fuori di questo caso eccezionale, però, tutti i sistemi mondiali, in varia misura, possono essere ricondotti ai classici principi dello *ius soli* e dello *ius sanguinis*.

È bene premettere che, come del resto nel caso italiano, gli ordinamenti dei diversi Paesi, se pur normalmente legati primariamente allo *ius sanguinis* oppure allo *ius soli*, non sono quasi mai “puri”, presentando, infatti, accanto ad un metodo principale di acquisto della cittadinanza, modalità secondarie e residuali, che contemperano la rigidità della scelta di uno solo dei criteri tradizionali. La maggior parte degli Stati mondiali applica

forme miste dei principi di cui si discute, vedendo la compresenza di *ius soli* e *ius sanguinis* oppure, all'interno di ogni singolo principio, la presenza di determinati requisiti aggiuntivi.

Per citare solo qualche esempio, possiamo fare riferimento, per quanto riguarda lo *ius soli* nella forma "impura", alla normativa tedesca, dal momento che prevede che il minore, figlio di stranieri, nato in Germania, possa ottenere la cittadinanza qualora almeno un genitore abbia la residenza da otto anni nel paese e possieda da almeno tre anni un permesso di soggiorno permanente. La Spagna richiede, invece, qualora i genitori siano entrambi stranieri, che almeno uno sia nato all'interno dello Stato; una simile legislazione si rinviene anche in Portogallo.

L'essere nato al di fuori del matrimonio dei genitori (dei quali uno cittadino) comporta invece delle specificazioni ulteriori come, nella maggior parte dei casi, il fatto che sia la madre a essere cittadina (esempio dell'Austria e della Svizzera, della Finlandia e della Svezia) o che il bambino sia nato nel Paese (è il caso della Danimarca).

In termini più generali, è innegabile che gli ordinamenti dei Paesi europei sono tutti o quasi tradizionalmente legati allo *ius sanguinis*; al contrario, ordinamenti come quello statunitense, canadese e australiano, sono legati primariamente al criterio dello *ius soli*.

Di notevole interesse è il caso dello *ius soli* "puro" per eccellenza, quello americano: sia il Messico, sia il Canada sia gli Stati Uniti prevedono infatti che chi nasce nel territorio nazionale sia cittadino. Al di fuori delle Americhe, anche il mondo anglosassone può essere preso a esempio del principio dello *ius soli*: lo stesso Regno Unito ha concesso, infatti, fino al 1983, la cittadinanza a chi nasceva sul territorio e l'Irlanda ha abbandonato tale principio solo nel 2005, allorquando, con un referendum, la popolazione ha espresso la volontà di fermare l'immigrazione di donne incinte attraverso la riforma della legge in materia di cittadinanza e la modifica del principio dello *ius soli*.

Tradizionalmente, come detto, gli Stati Europei, fondano i loro ordinamenti sullo *ius sanguinis*: in questi casi il minore straniero può ottenere la cittadinanza dal momento che risulta essere cittadino almeno uno dei genitori. Alcuni Stati, a questo riguardo, precisano all'interno delle loro normative se la successione debba avvenire da parte materna o paterna (Finlandia e Svezia) mentre altri, tra cui l'Italia, utilizzano più genericamente la dicitura "con almeno un genitore cittadino" (Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Estonia, Francia, Grecia...).

Particolarmente interessante è il caso della Francia, che accanto al tradizionale criterio dello *ius sanguinis*, riconosce spazio anche al cosiddetto criterio del doppio *ius soli*: acquisisce, infatti, la cittadinanza francese anche il figlio nato in Francia, quando almeno uno dei due genitori vi sia nato, qualunque sia la cittadinanza (anche la Spagna ha una legislazione simile).

Un sistema assai diffuso nel mondo è quello dello *ius soli* "condizionato", dove il tradizionale criterio viene unito ad ulteriori elementi, normalmente legato al tempo di residenza dei genitori stranieri nel Paese (Belgio, Germania dal 2001. Grecia dal 2010, Irlanda dal 2004, Portogallo dal 2006) o al tempo di residenza della persona stessa nata sul territorio dello Stato (Paesi Bassi, Spagna, Regno Unito, Italia).

Esula dallo scopo del presente scritto l'analisi nel dettaglio delle singole normative nazionali in materia di cittadinanza ma al fine di fornire un ulteriore spunto di riflessione sulla materia oggetto del presente scritto, si ritiene utile sottolineare un aspetto di grande interesse, un trend generalizzato che emerge dalla valutazione delle singole normative nazionali in relazione alle scelte operate circa le modalità di acquisto della cittadinanza. Appare manifesto che nell'ultimo decennio la quasi totalità degli Stati, ci si riferisce in particolare a quelli fondati sul principio dello *ius sanguinis*, ha operato importanti riforme in materia di acquisto della cittadinanza, adattando la propria legislazione alla realtà storica e culturale che si sta attraversando: è così che si osserva che molti Paesi hanno cercato di liberalizzare sempre più

la disciplina della cittadinanza, aggiungendo al tradizionale criterio dello *ius sanguinis* sempre più numerose fattispecie in cui viene applicato l'opposto criterio dello *ius soli*. Questo è accaduto ad esempio in Portogallo, Lussemburgo, Grecia, Austria, Belgio, Finlandia e Germania.

D'altro canto, Paesi tradizionalmente legati allo *ius soli* hanno introdotto, sulla spinta di istanze sempre più pressanti causate dallo straordinario fenomeno dell'immigrazione, limitazioni a questo criterio: è il caso del Regno Unito e dell'Irlanda (che fino al 2004 era rimasto l'unico paese di *ius soli* puro in Europa, per poi abbandonare tale criterio a seguito di un referendum).

L'Italia, come già visto, rappresenta un'eccezione a questo generalizzato trend di liberalizzazione della materia: qui vige una tra le leggi più restrittive dell'Europa Occidentale. L'Italia non ha mai partecipato al processo di apertura verso lo *ius soli* che ha caratterizzato le altre legislazioni europee ma, a ben vedere, è andata persino controcorrente, rinforzando l'elemento dello *ius sanguinis* e comportandosi (anacronisticamente? Lascio al lettore la propria opinione a riguardo) come un Paese cosiddetto "inviante", quando ormai, almeno dai primi anni Settanta, la realtà è quella di uno Stato cosiddetto "ricevente". Si osserva, infatti, che dal 1992 l'Italia ha innalzato il periodo di residenza continuativa necessario per la naturalizzazione, passato da 5 a 10 anni; da allora questa soglia non è più stata ritoccata a differenza di quanto accaduto di recente in altri Paesi Europei. L'Italia non ha nemmeno ridotto il periodo che gli stranieri nati nel Paese devono passare dalla nascita sul territorio italiano per ottenere la cittadinanza *ius soli* (fissato a 18 anni). Infine l'Italia non si è dotata di un test di lingua e cultura italiana per permettere la naturalizzazione, come accade, ormai, nella maggioranza di tutti gli altri Paesi europei.

La panoramica appena solta in merito ai metodi di acquisizione della cittadinanza e, in particolare in relazione ai principi dello *ius soli* e dello *ius sanguinis* in Europa e nel mondo

ha reso ancora una volta chiaro come il concetto di cittadinanza e la sua percezione come valore per l'individuo si è con il tempo adattata sempre più alla realtà politica, sociale e culturale, evolvendo notevolmente nella maggior parte dei Paesi occidentali. L'unica eccezione sembra essere l'Italia: questo spiega la ragione per cui nel nostro Paese, più che in altri, il dibattito circa una possibile riforma della legge sulla cittadinanza e una revisione, almeno parziale, del criterio dello *ius sanguinis*, è assolutamente vivo ed attuale. La scelta, però, è tutt'altro che semplice essendo una scelta non solo di tipo politico ma anche e soprattutto di tipo culturale, incidendo sul concetto stesso di popolo, di Nazione e di Stato.

5. La più recente evoluzione del concetto di cittadinanza: la cittadinanza europea

A conclusione della panoramica offerta con il presente scritto in relazione al concetto di cittadinanza, alla sua evoluzione nel tempo e, quindi, all'influenza che questo concetto ha avuto sulle scelte operate dai singoli Stati circa i metodi di acquisizione della cittadinanza, si ritiene opportuno accennare un ad ultimo profilo evolutivo del concetto di "cittadinanza", che ha visto coinvolti i Paesi dell'Unione Europea: l'introduzione della nozione di "cittadinanza europea".

La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale, non la sostituisce, non ha regole sue proprie quanto all'acquisto e alla perdita, ma segue quelle previste per la cittadinanza degli Stati membri. Anche la cittadinanza europea è uno *status* dal quale discendono i diritti e doveri definiti dai Trattati europei: in particolare, il diritto per eccellenza del cittadino europeo è "il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri" (art. 21 del TUE). Il cittadino europeo gode poi del diritto di petizione al Parlamento europeo e di rivolgersi al Mediatore Europeo e ha il diritto di godere della "tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro". Infine tra questi diritti si annovera il diritto, per ogni cittadino europeo residente in uno Stato membro di cui non è cittadino, di votare e di essere eletto nelle elezioni comunali dello Stato membro in cui risiede, in condizioni di parità con i cittadini di quello Stato.

È chiaro quindi che la cittadinanza europea ha introdotto all'interno dei Paesi dell'Unione un'attenuazione delle differenze tra cittadini e non cittadini: tutti godono di diritti ulteriori, che si aggiungono a quelli derivati dalla cittadinanza nazionale, che hanno natura sovranazionale e che sono identici per tutti coloro che sono cittadini degli Stati membri.

Pur se, come visto, molteplici sono i diritti connessi allo *status* di cittadino europeo, è evidente che il principio cardine, ispiratore di tutta la materia è quello della libertà di circolazione e di soggiorno: è infatti la libertà di movimento la ragione per garantire al cittadino diritti politici e amministrativi in qualsiasi paese dell'Unione si trovi a soggiornare.

La cittadinanza europea è stata introdotta per la prima volta con il Trattato di Maastricht del 1993: da quel momento ad oggi, anche tale concetto si è evoluto di pari passo con la realtà socio-politica degli stati dell'Unione ed è stata arricchita di contenuti con l'introduzione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (Carta di Nizza del 2000) e con il Trattato di Lisbona del 2009.

Di particolare interesse è il fatto che la creazione della cittadinanza europea ha comportato una nuova speranza, un nuovo obiettivo per coloro che decidono di immigrare in Europa: oggi gli stranieri provenienti da Paesi extracomunitari hanno come obiettivo quello di ottenere la cittadinanza di uno stato membro allo scopo di divenire cittadino europeo. E' infatti tale *status* che garantisce libertà di circolazione e soggiorno e pari trattamento con i cittadini di tutti gli Stati membri.

Si comprende dunque la ragione per cui attualmente l'essere cittadino europeo è percepito come uno *status* fondamentale più da chi mira ad ottenere tale *status* piuttosto che da chi cittadino europeo lo è già: a ben vedere, infatti, ci si accorge di essere cittadini europei solo in rare e sporadiche circostanze. Per il cittadino stanziale, la percezione della cittadinanza europea rimane confinata alle elezioni per il Parlamento europeo, che peraltro sono spesso vissute come un'occasione per promuovere o bocciare i governi nazionali in carica e non nella prospettiva più ampia di incidere concretamente sulle politiche comunitarie.

Questa breve disamina evidenzia ancora una volta la mutevolezza del concetto di cittadinanza e il fatto che lo stesso concetto, su cui hanno iniziato ad interrogarsi gli studiosi di sociologia e della filosofia del diritto a metà del 1900, subisce tuttora grandi evoluzioni ed è destinato ad assumere una

dimensione sempre più sovranazionale, mettendo in discussione la nozione stessa di Stato, di Nazione e di comunità di appartenenza.

6. Conclusione: verso una riforma della legge sulla cittadinanza?

L'analisi dei concetti tradizionali di *ius sanguinis* e *ius soli* ha fatto emergere interrogativi quanto mai attuali in merito a quale definizione dare del concetto di cittadinanza ma anche di popolo, di Nazione e di Stato. Sarebbe semplicistico ricondurre la nozione di cittadinanza a mero contenitore di diritti e doveri perché, in realtà, come si è visto, la "cittadinanza" contiene in sé elementi di natura politica, sociologica e culturale, che allontana sempre più tale concetto dal mondo giuridico portando ad interrogativi più significativi per l'individuo connessi a sentimenti di appartenenza, di riconoscimento e di partecipazione all'interno di una comunità.

Ad oltre un secolo dalla prima legislazione organica sulla cittadinanza l'impianto normativo originario in Italia non ha subito cambiamenti di rilievo: la nozione di cittadinanza continua a risentire della sua matrice originaria legata alla nazionalità e ai vincoli di sangue e di coniugio, mentre l'apertura agli stranieri va addirittura restringendosi nel tempo, con un vero e proprio irrigidimento normativo ed applicativo in merito alle modalità di acquisto della cittadinanza, in controtendenza rispetto agli altri Paesi europei.

Se questa situazione non ha determinato fino ad oggi i conflitti sociali che avrebbe potuto provocare, in una comunità fortemente modificata negli ultimi decenni dai flussi migratori, molto è dipeso dal fatto che l'antinomia cittadini/stranieri è venuta a perdere molte delle sue caratteristiche. Ciò è avvenuto non soltanto con l'avvento della cittadinanza europea, relativamente ai cittadini degli altri Paesi membri dell'Unione, ma anche riguardo agli stranieri extracomunitari, per effetto della tutela riconosciuta ai diritti fondamentali in modo sempre più esteso soprattutto sul piano internazionale.

È dunque sul piano dell'ammissione e del soggiorno in Italia degli stranieri extracomunitari, piuttosto che sul piano del loro trattamento giuridico e dello *status* personale, che continuano a registrarsi oggi i maggiori elementi di contrasto e dibattito. Anzi, a ben vedere, è proprio su questo piano che il conflitto si è acuito con l'estendersi del processo di integrazione europea e l'istituzione della cittadinanza europea, in quanto l'ammissione in un Paese membro determina l'accesso allo statuto di straniero legalmente soggiornante con ricadute positive anche in forza del divieto dell'Unione. Su questa via, il beneficio derivante dall'acquisto della cittadinanza di uno stato membro si sostanzia ormai, più che nell'acquisto di diritti politici, nel godimento del ben più vantaggioso statuto di cittadino europeo.

Questo duplice processo di immigrazione e di istituzione della cittadinanza europea ha finito con l'erosere, oltre che i contenuti distintivi dello *status civitatis* italiano, la stessa concezione originaria di cittadinanza, come fattore identificativo di una precisa ed omogenea comunità nazionale.

Si è dunque evoluta la concezione stessa di cittadinanza, coerentemente con questo processo storico, sociale e istituzionale: non di pari passo è stata però l'evoluzione della moderna disciplina della concessione della cittadinanza, che è rimasta incardinata ad una concezione della nazione fondata su legami di sangue, piuttosto che su di una presa d'atto di un'appartenenza stabile e responsabile alla popolazione stabilmente insediata nel territorio italiano.

Vi sarebbe dunque spazio per un ripensamento della tradizionale configurazione dell'attribuzione della cittadinanza fin dalla nascita *iure sanguinis* a favore di un sistema più aperto a soluzioni basate sul principio dello *ius soli*: di certo il dibattito è aperto e vivo a riguardo in quanto una simile scelta non solo va ad incidere sulla stessa concezione di Stato-nazione ma ha conseguenze anche di natura pratica, in termini di costo sociale e di richieste di benefici da parte di "nuovi" cittadini.

Il dibattito sulla necessità, *rectius*, l'opportunità di una riforma della legge sulla cittadinanza è più acceso che mai: una risposta può essere data da ognuno in conformità con la propria concezione di Stato e di comunità nazionale. La sfida che si pone davanti al moderno stato italiano però è chiara: è sempre più necessario riscoprire i comuni valori identitari espressi dalla storia, dalla cultura, dal lavoro e dall'ambiente. La necessità è quella di rinsaldare una comunità ormai indiscutibilmente multietnica, multiconfessionale e interculturale. Si impone, ora più che mai, la necessità di fornire una risposta a cosa è una Nazione e cosa vuol dire essere cittadini.

A conclusione del presente scritto vorrei lasciare un ultimo spunto di riflessione in relazione al tema che finora ci ha occupato.

Ad oggi la cittadinanza si è fondata sullo *ius soli* oppure sullo *ius sanguinis*. Vorrei sommessamente parlare di un terzo principio, un nuovo sistema che potrebbe rispondere alle esigenze del mondo moderno in materia di cittadinanza: la concessione della “residenza permanente”, trasferibile ai figli ma pur sempre revocabile, che potrebbe essere riconosciuta a chiunque entri legalmente nel Paese con le carte in regola e un posto di lavoro, non dico assicurato, ma quantomeno promesso o credibile.

In attesa di scoprire quanti saremo, se li potremo assorbire o meno, questa formula concede tempo e non fa danno. Certo, se un residente viene pizzicato per strada a vendere droga, a favorire la prostituzione oppure è un ladro di professione, la residenza viene cancellata e l'espulsione è automatica. Ma l'inestimabile vantaggio di questa proposta è che concede tempo. Quanti saremo? Quando sarà il punto di saturazione invalicabile?

L'unica privazione di questo *status* riguarderebbe il diritto di voto, il che non mi sembra terribile, a meno che i residenti in questione non vogliano creare un loro partito, che in Italia sarebbe un partito islamico. Se così fosse, è quello che io raccomanderei di impedire.