

**Le scelte fondamentali in materia di cittadinanza dipendono dall'idea complessiva che si ha dei concetti di popolo e di democrazia**

## Tra principi, diritti e integrazione le proposte legislative per una nuova cittadinanza

**Il lavoro del Parlamento su un tema cruciale. È auspicabile che il legislatore non si faccia condizionare da dibattiti ideologici, ma trovi soluzioni attente al diritto e alla giustizia utili agli operatori dell'amministrazione**

di Giulio M. Salerno

*Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico all'Università di Macerata*

**1. Le proposte di modifica alla legislazione sulla cittadinanza attualmente all'attenzione delle Camere**, al di là delle specifiche technicalità che le contraddistinguono, ruotano contemporaneamente attorno a tre distinte questioni: se abbandonare o meno il principio dello *ius sanguinis* come canone essenziale della disciplina della cittadinanza; se considerare la cittadinanza alla stregua dei diritti fondamentali da riconoscere a ogni individuo, e dunque come l'oggetto di una pretesa cui lo Stato non può sottrarsi se non per garantire diritti e valori altrettanto essenziali; ed infine, se subordinare la cittadinanza a un percorso di integrazione che dimostri un qualche effettivo inserimento nel tessuto sociale della nostra collettività.

A ben vedere, la risposta a ciascuno di questi dilemmi dipende dall'impostazione complessiva che si intende adottare per definire - e dunque per determinare chi componga - il "popolo", le persone cioè ai cui destini, alle cui esigenze, ai cui interessi deve rivolgersi lo Stato. Insomma, dipende da quale idea si abbia della democrazia che si intende inverare non solo nel presente momento storico, ma anche nel futuro più o meno immediato della nostra Repubblica.

**2. Dal primo punto di vista sopra accennato, è noto che la scelta del criterio scriminante per l'acquisto della cittadinanza** - lo *ius sanguinis*, lo *ius soli* o la volontà, più o meno attestata, di inserirsi nel nuovo contesto ordinamentale - non è una semplice decisione politica, ma rappresenta una scelta materialmente costituzionale per l'intero ordinamento. Che l'Italia, sulla scia dell'esempio tedesco, abbia seguito e mantenuto questa strada, è stata la logica conseguenza del fatto che questi Stati - seppure

con modalità diverse - sono derivati da articolati e complessi processi di unificazione. In entrambi i casi la cittadinanza è stata, nei fatti, la garanzia e nello stesso tempo lo strumento per pervenire alla creazione di un popolo unico, o quanto meno unitario. Che, invece, la Francia o il Regno Unito si siano aperti verso soluzioni diverse e maggiormente ispirate allo *ius soli*, è stata la conseguenza di scelte - talora addirittura storicamente necessarie - collegate ai ponderosi flussi migratori provenienti dalle rispettive colonie o comunque dai territori d'oltre mare. E che gli Stati Uniti d'America abbiano poi adottato, soprattutto all'inizio della loro storia costituzionale, soluzioni particolarmente improntate al principio volontaristico, è un fatto collegato a quel particolare *melting pot* che ha dato luogo a un popolo affatto "nuovo" e continuamente (almeno per un lungo tempo) innervato dall'esterno.

Tra l'altro, se si intende scegliere una strada innovativa rispetto alla disciplina vigente, occorre anche tenere conto delle conseguenze per così dire "europee" di quanto si ha intenzione di approvare. La via verso la cittadinanza nazionale, infatti, è oggi anche la strada per l'acquisizione di quella cittadinanza europea che soprattutto, più che nuovi e ulteriori diritti di libertà o di partecipazione, consente l'inserimento dei nuovi arrivati in quel "circuito europeo" in cui i soggetti possono liberamente scegliere

### I progetti di legge in materia di cittadinanza nella XVI legislatura

Nel corso della XVI legislatura sono stati complessivamente presentati, fino a dicembre scorso, 18 progetti di legge alla Camera dei Deputati, e otto al Senato della Repubblica, tutti di iniziativa parlamentare, diretti a modificare la disciplina sulla cittadinanza prevista dalla legge 5 febbraio 1992, n.91.

#### Camera dei deputati

Tra questi, hanno iniziato l'iter di approvazione parlamentare e sono all'esame della commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati 13 progetti di legge.

L'AC 103 e l'AC 104 (entrambi firmati da Angeli), l'AC 718 (Fedi e altri) e l'AC

955 (Merlo e altri) relativi al riacquisto della cittadinanza italiana in favore degli italiani residenti all'estero che l'hanno perduta per naturalizzazione nel Paese in cui vivono, e all'acquisto della cittadinanza da parte dei figli di madre italiana che ha perso la cittadinanza per effetto di disposizioni normative previgenti.

L'AC 566 (De Corato e altri) e l'AC 2035 (Sbai) riguardano la revoca della cittadinanza italiana acquistata per matrimonio, in presenza di determinate condanne. L'AC 1048 (Santelli) e l'AC 1592 (Cota e altri) introducono, con articolazioni diverse, requisiti aggiuntivi per l'acquisto della cittadinanza, diretti a verificare l'integrazione dello straniero, attraverso forme di accertamento della conoscenza della lingua, della storia, della cultura

## Le proposte di modifica alla legge 91/1992

quasi *à la carte* l'ordinamento dove stabilirsi e costruire il proprio progetto di vita.

Certo, la disciplina della cittadinanza nazionale, anche a seguito del Trattato di Lisbona recentemente entrato in vigore, rimane una competenza esclusiva degli Stati. Tuttavia, le interconnessioni tra le distinte legislazioni statuali non possono essere considerate a livello europeo soltanto dal punto di vista della reciprocità delle forme di tutela, o da quello delle garanzie minime da assicurare agli stranieri richiedenti asilo. È vero che non può essere oggi compito dell'Europa creare artificialmente un popolo europeo, e anche per questo l'attuale configurazione pattizia resta correttamente ancorata all'idea di un processo di integrazione che si fonda sul centralità degli Stati e sulla permanenza dei rispettivi popoli. D'altro canto, è altrettanto vero che soltanto dall'armonizzazione delle scelte nazionali in materia di cittadinanza potrà in futuro derivare la precostituzione delle fondamenta giuridico-costituzionali di un *demos* effettivamente capace di articolarsi unitariamente in un assetto ordinamentale compiutamente rappresentativo.

**3. Se poi si passa al secondo dei profili indicati all'inizio,** appare piuttosto controversa la tesi, pur autorevolmente sostenuta (ad esempio, da Valerio Onida in un suo recente intervento

della Costituzione italiana. L'AC 2006 (Paroli e altri), oltre all'introduzione di requisiti di integrazione, contiene una regolamentazione dei rapporti di parentela ai fini dell'acquisto della cittadinanza e introduce l'esclusione della doppia cittadinanza.

L'AC 2431 (Di Biagio e altri) e l'AC 2684 (Montini e Tassone) ampliano i casi di applicazione dello *ius soli*, attribuendo la cittadinanza per nascita a chi è nato in Italia da genitori stranieri, di cui almeno uno sia nato o risieda in Italia da un certo periodo. Il primo, inoltre, prevede l'attribuzione della cittadinanza ai figli nati in Italia da genitori provenienti dalla ex Jugoslavia entro il 21 novembre 1995, mentre il secondo modifica alcuni requisiti prescritti dalla normativa vigente per la concessione della cittadinanza, con

la previsione di un termine più breve di residenza in Italia e l'introduzione del requisito della buona conoscenza della lingua italiana.

Altri due progetti di legge sono di contenuto più generale, in quanto modificano numerose disposizioni della legge vigente. L'AC 457 (Bressa e altri) ripropone quasi integralmente le proposte già presentate nel corso della XV legislatura che aveva già affrontato il tema della modifica della disciplina in materia di cittadinanza. Durante la legislatura erano stati presentati diversi progetti di legge, tra cui un disegno di legge di iniziativa governativa (AC 1607). La commissione Affari costituzionali della Camera, in sede di esame dei vari provvedimenti, aveva adottato come testo base il testo unificato

durante l'ultimo convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti), secondo cui la cittadinanza dovrebbe essere considerata come l'oggetto di un diritto inviolabile che lo Stato non potrebbe negare. In sostanza, sulla base dei vigenti trattati internazionali che vincolano gli Stati aderenti a riconoscere il diritto di emigrazione, si ritiene che sussisterebbe un diritto fondamentale, per così dire a valenza generale, a poter entrare in qualsiasi altro Stato e dunque il dovere di ciascuno Stato di riconoscere a chi lo richieda la facoltà di risiedervi a pieno titolo, cioè come un suo proprio cittadino.

Tale ricostruzione, si aggiunge, troverebbe una qualche sponda nella disposizione costituzionale che vincola il nostro Stato a disciplinare con legge la "condizione giuridica dello straniero (...) in conformità delle norme e dei trattati internazionali" (articolo 10, comma 2, della Costituzione), vincolo che troverebbe sostegno anche là dove si dispone che la competenza legislativa dello Stato - cui spetta, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, Cost., proprio la disciplina sia della "condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea", che della "immigrazione" (v. rispettivamente le lettere a e b del citato comma) - deve essere esercitata nel rispetto "dei vincoli derivanti (...) dagli obblighi internazionali" (articolo 117, comma 1, Cost.).

proposto dal relatore (AC 24) e aveva disposto una indagine conoscitiva, procedendo alle audizioni di rappresentanti di enti, istituzioni attivi nel settore dell'immigrazione ed esperti della materia. L'altro progetto di legge, AC 2670 (Sarrubbi e Granata) coincide, salvo alcune variazioni, con il testo presentato da Bressa.

Gli interventi di modifica, comprensivi anche di alcune delle proposte contenute negli altri progetti all'esame della Commissione, riguardano principalmente, con sensibili differenze tra i due testi: a) l'attribuzione automatica della cittadinanza per nascita ai nati in Italia da genitori stranieri, in presenza di determinate condizioni legate alla nascita e alla residenza del genitore nel territorio nazionale e l'obbligo per il

genitore di effettuare una dichiarazione di volontà ai fini dell'acquisizione della cittadinanza da parte del figlio; b) i requisiti per l'acquisizione della cittadinanza da parte dei minori nati o entrati in Italia entro il quinto anno di età; c) un nuovo procedimento per l'acquisizione della cittadinanza per chi risiede in Italia da almeno cinque anni, sia in possesso di un requisito reddituale non inferiore a quello fissato per il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornante di lungo periodo e del requisito di integrazione linguistica (conoscenza della lingua italiana pari almeno al livello A2 del Quadro comune europeo di riferimento delle lingue, approvato dal Consiglio d'Europa) e sociale; d) l'attribuzione della cittadinanza ai titolari dello status di rifugiato

## Le proposte di modifica alla legge 91/1992

Tuttavia, è di piena evidenza che il precetto - previsto dai trattati internazionali - consiste nel divieto di porre ingiuste limitazioni al diritto di emigrazione. Tale divieto è quindi imposto agli Stati da cui i rispettivi cittadini intendano allontanarsi, e dunque esso è ben altra cosa, cioè ha oggetto, natura e causa ben differenti, rispetto al presunto riconoscimento dell'esistenza di un cosiddetto diritto inviolabile di acquisire la cittadinanza che si intenderebbe esercitare nei confronti del Paese ove si intende emigrare. In altre parole, i diritti dei migranti verso i propri Stati di origine sono questione assai differente da un presunto diritto a ottenere la cittadinanza nei Paesi di destinazione.

Del resto, indicare la cittadinanza come uno status complessivo di diritti, obblighi e oneri, che sarebbe oggetto di una pretesa non denegabile da parte di ciascuno Stato, non solo renderebbe impossibile una qualche stabile distinzione tra le rispettive collettività, ma inciderebbe su un elemento essenziale della statualità non solo moderna, ma anche contemporanea. Infatti, se mancasse l'autonoma potestà di ciascun ordinamento di definire la condizioni di acquisto della sua propria cittadinanza, verrebbe meno uno dei caratteri essenziali di qualsivoglia potere sovrano (anche di quello democraticamente formato ed esercitato), quello cioè di indicare chi è legittimato a fare parte della corrispondente collettività.

residenti da almeno tre anni in Italia; e) la riduzione del periodo di residenza legale in Italia da quattro a tre anni per l'attribuzione della cittadinanza ai cittadini di uno Stato membro della UE; f) l'ampliamento dei motivi preclusivi all'acquisizione della cittadinanza; g) le modalità di presentazione delle istanze.

In diversi progetti di legge, tra quelli citati, sono contenute disposizioni più restrittive in tema di acquisto della cittadinanza per matrimonio. L'attualità di tali disposizioni, però, sembra venuta meno considerato che la legge 15 luglio 2009, n. 94, recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", ha già introdotto requisiti più rigorosi diretti ad evitare i c.d. *matrimoni di comodo*. Gli altri progetti di legge presentati alla

Camera dei deputati, **AC 2930** (Froner), **AC 2904** (Sbai), **AC 2910** (Garagnani), **AC 1241**, costituzionale (Gibelli), **AC 848**, costituzionale (Pisicchio) non sono stati assegnati alle commissioni, o assegnati ma non ancora in esame.

### Senato della Repubblica

Al Senato sono stati presentati i seguenti progetti di legge, che regolano peculiari aspetti della disciplina sulla cittadinanza, tutti ancora da assegnare alle Commissioni o assegnati, ma non in esame: **AS 1886** (Di Girolamo), **AS1834** (Baio), **AS 1803** (Malan); **AS 1765** (Lauro), **AS 1663** (Di Giovan Paolo), **AS 1276** (Della Monica), **AS 1101** (Saia), **AS 1014** (Giai).

**Il nostro ordinamento è già orientato alla concessione dello status, a seguito della verifica concreta della serietà degli intenti e delle ragioni dei richiedenti e non sulla base di meri accertamenti formali**

Tanto più che proprio le richiamate disposizioni costituzionali sottolineano espressamente il fatto che allo Stato spetta disciplinare “la condizione giuridica dello straniero” (secondo la formula impiegata nell’articolo 10, comma 2, Cost.), ovvero dei “cittadini degli Stati non appartenenti all’Unione europea” (secondo la formula presente nell’articolo 117, comma 2, lett. a, Cost.). Altrimenti detto, la Costituzione non impone affatto che lo straniero per il solo fatto di trovarsi nel territorio italiano, sia o debba essere riconosciuto come un potenziale nostro concittadino; anzi, lascia ben distinta la qualifica - e dunque lo status giuridico - dello straniero o comunque del cittadino non italiano, rispetto ai cittadini italiani.

**4. Infine, circa il terzo ed ultimo dei profili indicati all’inizio,** non deve dimenticarsi che il nostro ordinamento è già orientato anche nel senso della verifica del concreto comportamento dei soggetti che, legittimamente presenti nel nostro ordinamento, chiedano di farne parte a pieno titolo mediante la concessione della cittadinanza.

Come riconosciuto in varie pronunce della giurisprudenza amministrativa, nelle valutazioni che precedono il conclusivo provvedimento (in senso favorevole o meno) dell’amministrazione e che devono essere correttamente esposte nelle motivazioni di quest’ultimo, va tenuto conto degli elementi che testimoniano la sussistenza o meno delle condizioni di effettiva integrazione degli individui, così come la serietà degli intenti e le ragioni che li inducono a lasciare la comunità di origine.

Tale impostazione non appare lontana da quella che ha trovato applicazione nella recente legge 94/2009 che ha modificato il Testo unico sull’immigrazione, prevedendo tra l’altro che, secondo la specifica disciplina che sarà adottata con un prossimo regolamento, lo straniero, contestualmente alla presentazione della domanda di rilascio, dovrà sottoscrivere un “accordo di integrazione, articolato per crediti, con l’impegno a sottoscrivere specifici obiettivi di integrazione, da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno” (art. 4 *bis*). Va rilevato che la stipulazione del predetto accordo rappresenterà una condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno, e che la perdita integrale dei “crediti” determinerà la revoca del permesso stesso e l’espulsione dello straniero, ad eccezione dei permessi rilasciati per non pochi specifici motivi (più esattamente, per richiesta di asilo, per protezione sussidiaria, per motivi umanitari, per motivi familiari, per i soggiornanti della Unione europea di lungo periodo, per il familiare straniero di cittadino dell’Unione europea, nonché per lo straniero titolare di altro permesso di soggiorno che abbia esercitato il diritto al ricongiungimento familiare).

## Le proposte di modifica alla legge 91/1992

**Qualsiasi soluzione si intenda adottare è necessario tenere in conto tutte le questioni rilevanti e la realtà complessa del fenomeno immigrazione**

Insomma, già l'ordinamento prevede che l'inserimento degli stranieri, sia in ordine alla concessione della cittadinanza che in relazione alla loro presenza stabile e legittima sul territorio nazionale, non possa essere affrontato sulla base dell'accertamento di condizioni esclusivamente formali.

Al contrario, l'ordinamento ha considerato la necessità di analizzare attentamente un vario complesso di situazioni e di comportamenti individuali che, certo, è difficile sintetizzare con formulazioni normative generali e astratte. In ogni caso, è evidente che fare riferimento alla "qualità" effettiva dei singoli percorsi di integrazione richiederà un rilevante impegno dell'amministrazione, seppure, come noto, non sono state previste a tal proposito quelle risorse aggiuntive che pure sarebbero state opportune. Occorrerà, infatti, monitorare con il necessario scrupolo e la dovuta attenzione lo svolgersi di articolati procedimenti di integrazione che coinvolgeranno un gran numero di persone.

Tutto ciò induce a concludere che qualsivoglia soluzione si intenda adottare per modificare la vigente legislazione sulla cittadinanza, non solo ci si dovrà muovere nella consapevolezza delle relevantissime questioni che si agitano sullo sfondo, ma occorrerà anche confrontarsi con le molteplici sfaccettature di una realtà complessa e in costante evoluzione, come quella determinata dal difficile comporsi degli ingenti fenomeni migratori con le tante e diverse manifestazioni del *cum vivere* della presente collettività nazionale.

È dunque auspicabile che il legislatore non si faccia condizionare da dibattiti meramente ideologici, ma trovi quelle soluzioni che siano attente alle ragioni del diritto e della giustizia e nello stesso tempo capaci di offrire agli operatori dell'amministrazione strumenti efficaci e soprattutto duttili, cioè correttamente impiegabili secondo ragionevolezza.

## Aggiornamento

Alla fine di dicembre è stata presentata alla Camera dei deputati dal relatore on. Bertolini una proposta di testo unificato adottato come testo base. Esso interviene su aspetti più limitati rispetto alle altre proposte di legge e subordina l'acquisizione della cittadinanza per residenza al previo svolgimento di un percorso di cittadinanza, che prevede tra l'altro il possesso del permesso di soggiorno

CE per soggiornanti di lungo periodo, la conoscenza della storia e della cultura italiana, un effettivo grado di integrazione sociale, il mantenimento dei requisiti di reddito. Il testo introduce inoltre l'assolvimento dell'obbligo scolastico da parte del minore nato in Italia che chiede la cittadinanza ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della legge n.91/92, e modifiche sulle modalità del giuramento.