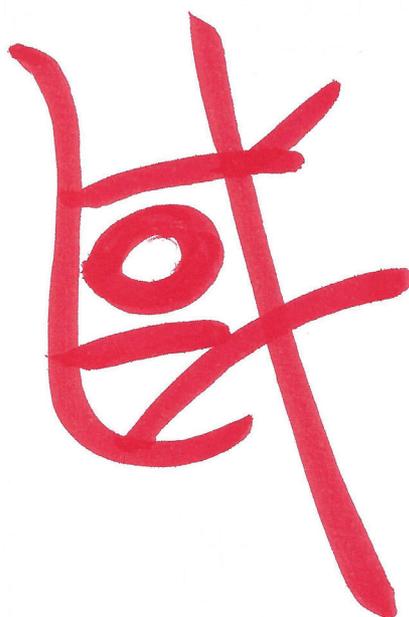


QUADERNI DEL CERM



# MIGRAZIONI E CITTADINANZA PROSPETTIVE SOCIOLOGICHE E GIURIDICHE

A CURA DI  
DANIELE BRIGADOI COLOGNA, LINO PANZERI





Quaderni del CERM  
Centro di Ricerca sulle Minoranze  
dell'Università degli Studi dell'Insubria

# Migrazioni e cittadinanza Prospettive sociologiche e giuridiche

A cura di  
Daniele Brigadoi Cologna e Lino Panzeri

Ledizioni

La pubblicazione del volume è stata resa possibile grazie al contributo del Dipartimento di Diritto, economia e culture dell'Università degli Studi dell'Insubria.

© 2022 Ledizioni LediPublishing  
Via Boselli 10 - 20136 Milano - Italy  
[www.ledizioni.it](http://www.ledizioni.it)  
[info@ledizioni.it](mailto:info@ledizioni.it)

Daniele Brigadoi Cologna, Lino Panzeri (a cura di), *Migrazioni e cittadinanza. Prospettive sociologiche e giuridiche*

Prima edizione: giugno 2022

ISBN cartaceo 978-88-5526-730-4  
Copertina e progetto grafico: ufficio grafico Ledizioni

Informazioni sul catalogo e sulle ristampe: [www.ledizioni.it](http://www.ledizioni.it)  
Le riproduzioni a uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da Ledizioni.

## **Comitato Scientifico**

Daniele Brigadoi (Università degli Studi dell'Insubria) - Direttore scientifico  
dei Quaderni del CERM

Paola Bocale  
(Università degli Studi dell'Insubria) - Condirettore scientifico  
dei Quaderni del CERM

Maria Nieves Arribas Esteras (Università degli Studi dell'Insubria)

Paola Baseotto (Università degli Studi dell'Insubria)

Stefano Becucci (Università degli Studi di Firenze)

Stefano Bonometti (Università degli Studi dell'Insubria)

Renzo Cavalieri (Università degli Studi di Venezia - Ca' Foscari)

Alessandro Ferrari (Università degli Studi dell'Insubria)

Anna Granata (Università degli Studi di Torino)

Lino Panzeri (Università degli Studi dell'Insubria)

Valentina Pedone (Università degli Studi di Firenze)

Barbara Pozzo (Università degli Studi dell'Insubria)

Fabio Quassoli (Università degli Studi di Milano - Bicocca)

Oleg Rumyantsev (Università degli Studi di Palermo)

Andrea Sansò (Università degli Studi dell'Insubria)

Fiorenzo Toso (Università degli Studi di Sassari)

Alessandra Vicentini (Università degli Studi dell'Insubria)

Valter Zanin (Università degli Studi di Padova)

Dorothy Louise Zinn (Libera Università di Bolzano)

## **Comitato Editoriale**

Paola Bocale

Elisa Bianco

Maria Paola Bissiri

Daniele Brigadoi Cologna

Francesco Cicone

Omar Hashem Abdo Khalaf

Ruggero Lanotte

Francesca Moro

Lino Panzeri

## Indice

Presentazione	9
Quali prospettive per lo sviluppo di una “italianità inclusiva” nel discorso pubblico italiano? <i>di Daniele Brigadoi</i> <i>Cologna</i>	11
I limiti della cittadinanza. Diritti e appartenenze alla prova dei figli degli immigrati <i>di Enzo Colombo</i>	29
Ricerca sociale e riforma della cittadinanza. La necessità di un cambio radicale di prospettiva <i>di Anna Granata</i>	43
Associazioni di migranti e pratiche di cittadinanza a Milano: l’esperienza del Forum Milano Città Mondo <i>di Roberta Marzorati e Fabio Quassoli</i>	53
I profili giuridici della cittadinanza <i>Paolo Bonetti</i>	71
L’istituto della doppia cittadinanza nella sfida migratoria <i>di Lino Panzeri</i>	105
Il giudice amministrativo dal volto umano <i>di Carmela Leone</i>	119

Apolidia e perdita della cittadinanza dell'Unione europea <i>di Silvia Marino</i>	133
L'apolidia nel diritto internazionale ed europeo: riflessioni alla luce della prassi degli organi di controllo sul rispetto dei diritti umani <i>di Simone Marinai</i>	151
Notizie sugli Autori	171

## Presentazione

Il volume raccoglie le relazioni presentate al Convegno “*Migrazioni e cittadinanza. Prospettive sociologiche e giuridiche*” - organizzato dal Centro di Ricerca sulle Minoranze (CERM) dell’Università degli Studi dell’Insubria con il coinvolgimento di colleghi sia dello stesso Ateneo sia delle Università degli Studi di Milano e Milano-Bicocca e dell’Università di Pisa - tenutosi il giorno 17 marzo 2021.

L’iniziativa è nata dal desiderio degli aderenti al CERM di promuovere un’occasione di studio sulla cittadinanza, sollecitata dall’esigenza di mettere a confronto due diverse prospettive, quella sociologica e quella giuridica. I cultori delle due materie, da tempo, concentrano la propria attenzione sul tema utilizzando le “proprie” categorie. Ciò costituisce un indubbio fattore di arricchimento, evidenziando le potenzialità di un approccio interdisciplinare, ma, sul piano del metodo, implica anche un dialogo costante, che permetta di valorizzare il contributo di ciascun sapere scientifico ed eviti, anche sul piano terminologico, incomprensioni fuorvianti.

Nel tentativo di meglio circoscrivere l’oggetto d’esame, l’incontro si è focalizzato sui riflessi del fenomeno migratorio sulla cittadinanza, approfondendo le dinamiche in atto al fine di promuovere l’integrazione dei migranti ed il consolidamento di ordinamenti autenticamente multiculturali. Questi obiettivi, gradualmente interiorizzati dalle democrazie occidentali, pongono sfide impegnative, rispetto alle quali si rivela imprescindibile, per le scelte politiche degli organi decisori, l’affinamento degli strumenti d’indagine ed il sostegno di un adeguato supporto conoscitivo.

Nella speranza che questo Quaderno possa offrire, a tal fine, qualche utile spunto di riflessione, si ringraziano tutti i partecipanti all’iniziativa, anche per l’impegno ed il tempo dedicato alla successiva rielaborazione delle relazioni presentate. Un ringraziamento speciale si rivolge altresì ai Direttori del Dipartimento di Diritto, Economia e Culture - Prof.ssa Barbara Pozzo - e del Dipartimento di Scienze Umane e dell’Innovazione per il Territorio - Prof. Paolo Luca Bernardini - per il sostegno assicurato all’iniziativa.

I curatori



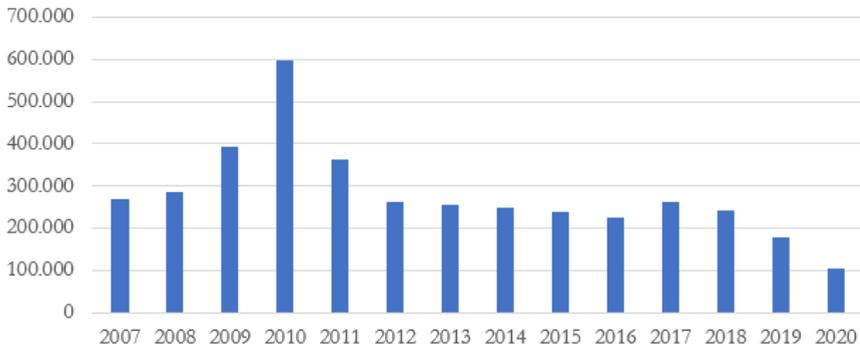
# Quali prospettive per lo sviluppo di una “italianità inclusiva” nel discorso pubblico italiano?

*di Daniele Brigadoi Cologna*

Nel 2020 i cittadini italiani residenti all'estero (5,5 milioni) superavano significativamente i cittadini stranieri residenti in Italia (5,3 milioni, meno del 9% della popolazione italiana) (Fondazione Migrantes, 2020). Negli ultimi cinque anni si è dunque invertita la tendenza positiva del saldo migratorio nazionale manifestatasi in modo deciso nella seconda metà degli anni Ottanta del secolo scorso, quando il nostro paese cominciava ad attrarre una quota sempre più consistente delle migrazioni internazionali: l'Italia è infatti tornata ad essere un paese di emigranti (Pugliese, 2018) (Istat, dati sui permessi di soggiorno - serie storica anni 2007-2020). Da dodici anni a questa parte, il continuo calo dei flussi migratori che negli ultimi quarant'anni hanno costruito le nuove minoranze etniche italiane ha fatto sì che l'apporto dell'immigrazione straniera non basti più per controbilanciare la denatalità (Gabbuti, Paglione, 2018) e l'emigrazione (Fana, Massimo, 2018).

Al 31 dicembre 2020, data di riferimento della terza edizione del Censimento permanente, la popolazione in Italia conta 59.236.213 residenti, in calo dello 0,7% rispetto al 2019: 405.275 individui in meno. Al netto del contributo dato dalla crescita dello stock di popolazione residente straniera, la popolazione italiana risulta inferiore di 537.532 unità. (Istat, 2021). Si annuncia una tempesta demografica perfetta: immigrazione in calo, natalità in declino, emigrazione di giovani con elevati livelli di formazione, rapido aumento della quota over 50 nella popolazione residente (sia tra gli italiani che tra gli stranieri), sono tendenze che si sviluppano in

*INGRESSI NELL'ANNO DI CITTADINI STRANIERI*



Fonte: Istat. Dati sui permessi di soggiorno - serie storica 2007-2020

parallelo, difficilmente invertibili nello spazio di una generazione, il cui impatto sulla società italiana è già significativo e rischia nei prossimi anni di rappresentare una vera e propria emergenza nazionale (cfr. Rosina, 2021). Perché non saranno solo i giovani qualificati a mancare, ma anche quella forza lavoro a qualificazione medio-bassa e a basso costo su cui buona parte del sistema paese (pensiamo solo ai servizi di cura alla persona) si era abituata a poter contare negli anni in cui l'Italia era una delle dieci principali mete delle migrazioni internazionali. Negli anni Venti entrerà dunque in sofferenza tanto il ricambio generazionale nelle istituzioni, nei servizi pubblici e nelle imprese (una realtà già manifesta in molti contesti territoriali, che la pandemia ha reso drammaticamente evidente), quanto la capacità delle famiglie di garantirsi un sostegno che il sistema di welfare italiano fatica a garantire.

Il fatto di aver reso sempre più difficile l'immigrazione regolare, anche quella da paesi e contesti capaci di sviluppare filiere migratorie durature verso il nostro paese, magari soppiantando quelle che nel frattempo hanno perso vigore, ha finito per sospingere anche migranti economici<sup>1</sup> a ricorrere sempre più spesso alle forme

1 Un caso emblematico è quello dell'immigrazione dal Bangladesh (uno dei pochi flussi ancora in crescita a metà anni 2010 e che avrebbe conosciuto il picco degli ingressi nel 2017) costretta ad avvalersi dei canali dell'immigrazione clandestina più pericolosi (sbarchi via mare) pur essendo legata a filiere consolidate, perfettamente in grado - se la legge lo consentisse - di "sponsorizzare" una migrazione regolare e sicura. Invece è rimasta un'immigrazione in massima parte irregolare che alimenta un

più rischiose di immigrazione irregolare, confondendo migrazioni spontanee e migrazioni forzate, facendo di molti giovani in cerca di lavoro dei richiedenti asilo. Così facendo non solo si aumenta la vulnerabilità sociale ed economica dei migranti, che, come richiedenti asilo, anche una volta riconosciuto loro tale status hanno comunque traiettorie di inserimento economico assai più problematiche, lunghe e farraginose, ma si finisce per scoraggiare anche chi, fino a pochi anni fa, considerava l'Italia un paese dove poter realizzare le proprie aspirazioni di mobilità sociale verso l'alto. L'ostinata propensione delle cancellerie europee e del governo italiano a non volere considerare i migranti come persone dotate di *agency*, portatrici di energie progettuali loro proprie e propulsive per l'economia e la società, è in larga misura responsabile di questa improvvida politica della "fortezza Europa". Viceversa, è invalsa la loro riduzione a soggetti passivi delle politiche nazionali ed europee, in un dibattito che riduce i migranti a meri "oggetti di scena" discorsivi, impiegati dalle diverse forze politiche di volta in volta come elementi di disturbo o di rilancio della dinamica politica e sociale delle loro maggioranze di riferimento, spesso solamente ai fini di una più facile cooptazione del consenso.

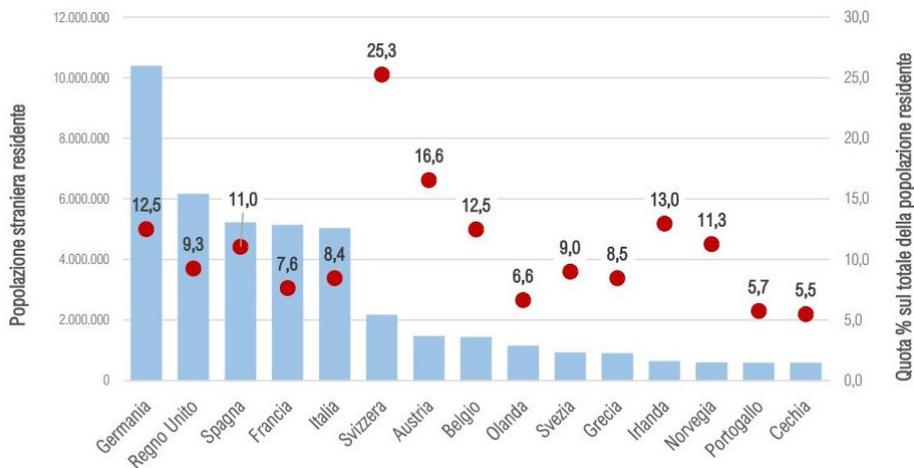
Ma nei paesi dell'Europa meridionale hanno certamente giocato un ruolo anche le difficoltà economiche conseguenti alla crisi finanziaria globale del 2008, come pure il progressivo esaurimento dei bacini di reclutamento di alcune filiere migratorie storiche e il crescente dinamismo economico e sociale di alcuni paesi di provenienza. Se le politiche di stop alle migrazioni e il panico discorsivo che ne pervade la narrazione nelle maggiori società europee sono fenomeni ben noti e ampiamente descritti e compresi nella letteratura sociologica sulle migrazioni (Massey, 1998; Dal Lago, 1999; Ambrosini, 2005; Castles, Miller, 2009; Palidda, 2008), desta invece maggiori interrogativi il problematico atteggiamento dell'Italia nei confronti delle sue nuove minoranze etniche, che trova pochi paragoni nel contesto europeo occidentale. Dopo essere stata per trent'anni una delle principali mete dei flussi migratori internazionali ed avere una quota di popolazione straniera o di origine straniera che va stabilizzandosi al di sotto del dieci per cento della popolazione complessiva, colpisce infatti che questo paese non abbia ancora saputo o voluto sviluppare plausibili politiche attive che promuovano e celebrino pubblicamente la naturalizzazione dei cittadini stranieri nati e cresciuti in Italia.

---

giro d'affari astronomico, con cifre pari a oltre 20.000 euro per ogni immigrato cui viene "garantito" l'arrivo in Italia, cfr. Brigadoi Bologna, 2013.

POPOLAZIONE STRANIERA RESIDENTE

LIVELLI E INCIDENZA % NEI 15 PAESI EUROPEI CON LA MAGGIORE PRESENZA IN TERMINI ASSOLUTI DI CITTADINI STRANIERI. VALORI ASSOLUTI (SCALA DI SINISTRA, CHIAVE DI ORDINAMENTO) E % SULLA POPOLAZIONE RESIDENTE (SCALA DI DESTRA) AL 1° GENNAIO 2020



Nota: Gli ultimi dati disponibili per il Regno Unito sono relativi al 2019

Fonte: elaborazioni Applicazioni Data Science - Direzione Studi e Ricerche di Anpal Servizi su dati Eurostat (Population) (Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, 2021).

Tenuto conto del fatto che le maggiori popolazioni straniere in Italia oggi crescono soprattutto in virtù dei ricongiungimenti familiari e della dinamica riproduttiva loro propria, ciò risulta ancora più incomprensibile: si stima che il numero di minori nati e cresciuti in Italia superi ormai il milione, in una popolazione straniera che, secondo gli ultimi dati Istat disponibili, conta 5.171.894 persone, con un'incidenza sulla popolazione totale di 8,7 stranieri ogni 100 censiti (Istat, 2021). Benché i nuovi ingressi siano stabilmente in calo, lo stock di popolazione straniera continua a crescere, e questo anche malgrado l'incremento lento ma progressivo delle acquisizioni di cittadinanza. In questo curioso sistema di vasi comunicanti, il declino della popolazione di "vecchi italiani" non riesce ad essere contrastato dall'incremento dei "nuovi italiani", mentre la popolazione straniera *tout court* aumenta più in virtù della propria dinamica riproduttiva che in ragione di nuovi ingressi: questa dinamica contribuirà, in assenza di più energiche politiche attive volte a incentivare la naturalizzazione degli stra-

nieri residenti nati o cresciuti in Italia, a mantenere relativamente stabile la componente straniera in Italia attorno a un decimo della popolazione totale. Il paradosso è che questi "stranieri" saranno costituiti in proporzione sempre maggiore da persone nate e cresciute nel nostro paese.

*POPOLAZIONE RESIDENTE IN ITALIA PER CITTADINANZA AL 1° GENNAIO.*

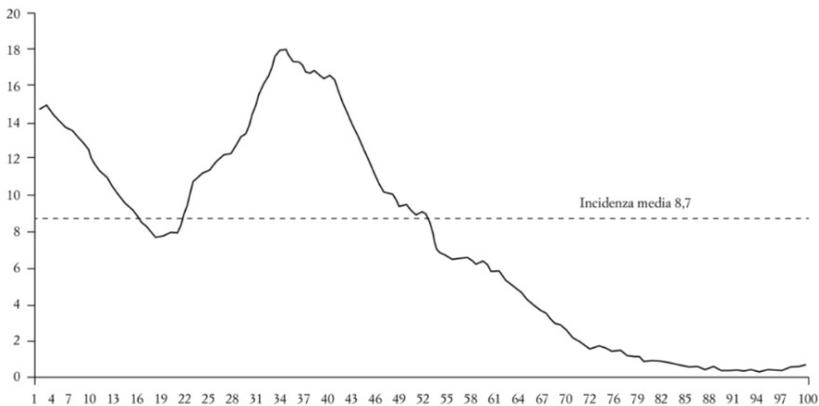
*VALORI IN MIGLIAIA. PERIODO 2010-2021*



Fonte: elaborazioni Applicazioni Data Science - Direzione Studi e Ricerche di Anpal Servizi su dati Eurostat (Population) e Istat (Indicatori demografici) (Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, 2021).

Sebbene la popolazione di nazionalità straniera incida complessivamente per meno del 9% su quella totale, per singole coorti demografiche e fasce d'età l'incidenza è assai maggiore (Fondazione Leone Moressa, 2020). È infatti di nazionalità straniera un minore su sei, come pure una persona su sei tra i 30-34enni: il cuore della popolazione in età attiva. La maggior parte dei minori stranieri è nata in Italia, circa un terzo dei trentenni stranieri è nato in Italia.

*INCIDENZA DELLA POPOLAZIONE STRANIERA SUL TOTALE DELLA POPOLAZIONE ITALIANA PER ETÀ*



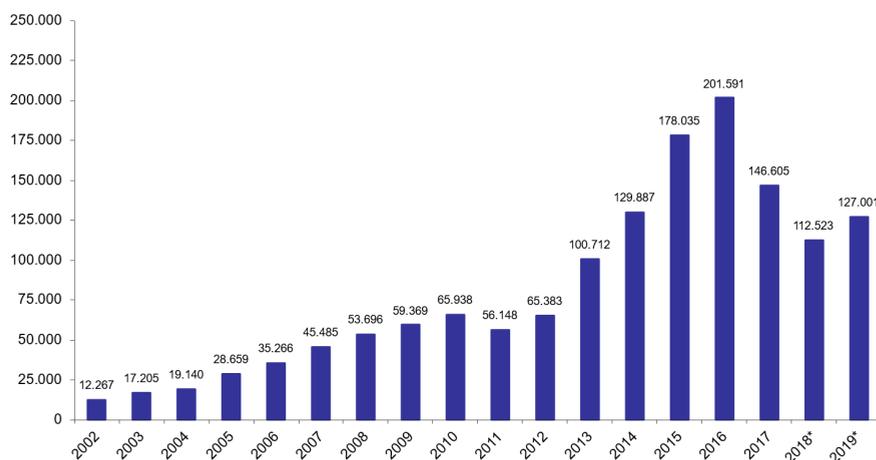
Fonte: elaborazioni a cura della Fondazione Leone Moressa su dati Istat al 31.12.2019 (Fondazione Leone Moressa, 2020).

Questa dinamica di maggiore incidenza relativa nelle fasce di età più rilevanti - ma anche più critiche - per il futuro del paese è inoltre amplificata dalla transizione demografica in corso nella popolazione straniera, che da un lato assicura un apporto costante di nuovi «immigrati» nati in Italia alla crescita delle nostre minoranze di nazionalità straniera, dall'altro ne accresce complessivamente l'incidenza anche nelle fasce d'età «mature» e anziane. Se al volgere del secondo millennio una certa vulgata della “immigrazione come risorsa” ribadiva volentieri che “gli immigrati ci pagano la pensione”, oggi è il caso di chiarire che in realtà gli “immigrati” (che sempre più spesso sono nati e cresciuti in Italia) *si* pagano la pensione.

I flussi migratori che hanno raggiunto il loro picco all'inizio del ventunesimo secolo hanno dato vita a vere e proprie *nuove minoranze etniche italiane*. Le maggiori popolazioni immigrate costituiscono da tempo, infatti, componenti stabili della nostra popolazione, che oltre ad essere ben radicate nel contesto sociale ed economico, già esprimono un apporto culturale e politico di crescente rilevanza. La spinta alla naturalizzazione è mediamente in crescita, seppure con intensità diseguale e discontinua. Aumentano le istanze di partecipazione sociale e politica, come l'attivismo espresso dagli “italiani senza cittadinanza” per una modifica della legge sulla cittadinanza a partire dalla seconda metà degli anni Dieci, oppure il crescente coinvolgimento di cittadini stranieri

nelle primarie dei partiti e dei nuovi italiani nelle giunte comunali di diverse città italiane. Considerato che tutto questo avviene in un contesto di calo dei flussi di migrazioni spontanee diretti verso il nostro paese che assume ormai tratti strutturali, mentre le migrazioni forzate sembrano avere finora scarsamente impattato la demografia italiana, la dinamica demografica e la soggettività sociale e politica di coloro che sono già qui da almeno due generazioni dovrebbe essere al centro del discorso pubblico e dell'attenzione programmatica politica. Perché in fin dei conti è questa popolazione, che in parte è la stessa normativa vigente a mantenere artificiosamente in una condizione di «straniero perpetuo», a costituire la sostanza della vita sociale, economica e culturale italiana di oggi e soprattutto di domani.

*TOTALE DELLE ACQUISIZIONI DELLA CITTADINANZA ITALIANA PER ANNO (2002-2019)*



Fonte: elaborazioni Ismu su dati Istat (Fondazione Ismu, 2022)

Si consideri inoltre che l'Italia ha una sua specificità nel panorama europeo in ragione della varietà della composizione nazionale, etnica, linguistica, religiosa, culturale e «fenotipica» della sua popolazione straniera o di origine straniera. Altri contesti migratori hanno minoranze fortemente maggioritarie che «orientano» la percezione dell'altro e anche quella delle proprie minoranze (così "lo straniero" in Germania è soprattutto turco e musulmano, nel Regno Unito è soprattutto "black" e originario del subcontinente indiano o dei Caraibi, in Francia è soprattutto arabo del Maghreb

e musulmano, ecc.). Questo tipo di «semplificazione narrativa» è difficilmente applicabile al caso italiano. Anche se esistono piccole *koiné* linguistiche e aree di relativa sovrapposizione etnica, religiosa, culturale e di fenotipo somatico, il tratto dominante resta la varietà. Non solo non vi è modo di ridurre l'idea dello "straniero" ad una singola tipologia dominante, ma anche l'idea dell'*altro*, dell'*esotico*, è ancora dominata dai fantasmi dell'Italia postcoloniale<sup>2</sup>: gli italiani sovrastimano così la numerosità e l'incidenza degli immigrati più di ogni altro paese europeo, tendendo inoltre ad ascrivere a immigrati musulmani e provenienti dall'Africa subsahariana un peso di molto superiore a quello che effettivamente esprimono in seno alla componente straniera o di origine straniera della popolazione italiana (Istituto Cattaneo, 2018). Dal 2002 al 2019, i cittadini stranieri che hanno acquisito la cittadinanza italiana sono stati 1.454.910. Sommando gli stranieri residenti i naturalizzati italiani si ottiene una popolazione complessiva "di origine straniera" al di sotto dei sette milioni di abitanti e un'incidenza che non supera il 12%, in cui la componente di origine europea è circa la metà del totale. Tra gli stranieri residenti, nel 2020 il 47,6% era europeo, il 22,6% asiatico, il 22,2% africano e il 7,5% americano. I musulmani residenti in Italia si stimano nell'ordine dei 2,7 milioni nel 2020 (Ciocca, 2019, 2022), di cui circa la metà ha cittadinanza italiana.

---

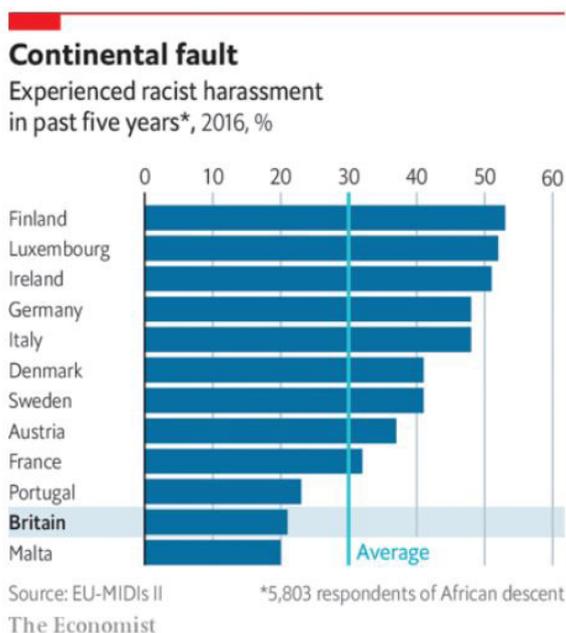
2 Sull'assenza di un vero dibattito pubblico, ampio e profondo, sul passato coloniale italiano e sulle contraddizioni della decolonizzazione postbellica, sulla specificità della "linea e della lingua del colore" nel nostro paese, cfr. Labanca, 2002; Lombardi-Diop, Romeo, 2014; Tabet, 1997; Petrovich Njegosch, Scacchi, 2012; Giuliani (a cura di), 2015.

## CITTADINI STRANIERI RESIDENTI IN ITALIA: LE PRIME VENTI NAZIONALITÀ AL 31.12.2020

Stranieri residenti in Italia al 31.12.2020		Maschi	Femmine	Totale	%	% cum.	% fem.	Lingua prevalente	Religione prevalente	Distanza fenotipica
1	<b>Romania</b>	<b>456.222</b>	<b>620.190</b>	<b>1.076.412</b>	<b>20,8</b>	<b>20,8</b>	<b>57,6</b>	Romeno	Cristiana ortodossa	Bassa
2	<b>Albania</b>	<b>221.970</b>	<b>211.201</b>	<b>433.171</b>	<b>8,4</b>	<b>29,2</b>	<b>48,8</b>	Albanese	Nessuna	Bassa
3	<b>Marocco</b>	<b>230.765</b>	<b>198.182</b>	<b>428.947</b>	<b>8,3</b>	<b>37,5</b>	<b>46,2</b>	Arabo marocchino	Islamica	Media
4	<b>Cina (RPC)</b>	<b>166.574</b>	<b>163.921</b>	<b>330.495</b>	<b>6,4</b>	<b>43,9</b>	<b>49,6</b>	Cinese, Wu	Nessuna	Alta
5	<b>Ucraina</b>	<b>52.900</b>	<b>183.053</b>	<b>235.953</b>	<b>4,6</b>	<b>48,4</b>	<b>77,6</b>	Ucraino	Cristiana ortodossa	Bassa
6	<b>India</b>	<b>97.276</b>	<b>68.236</b>	<b>165.512</b>	<b>3,2</b>	<b>51,6</b>	<b>41,2</b>	Punjabi, Hindi	Sikh, Hindu	Alta
7	Filippine	71.495	93.948	165.443	3,2	54,8	56,8	Tagalog	Cristiana cattolica	Alta
8	Bangladesh	113.458	44.562	158.020	3,1	57,9	28,2	Bangla	Islamica	Alta
9	Egitto	92.880	46.689	139.569	2,7	60,6	33,5	Arabo egiziano	Islamica	Media
10	Pakistan	96.565	38.955	135.520	2,6	63,2	28,7	Punjabi, Urdu	Islamica	Alta
11	Moldova	42.092	80.575	122.667	2,4	65,6	65,7	Moldavo	Cristiana ortodossa	Bassa
12	Nigeria	69.528	49.561	119.089	2,3	67,9	41,6	Edo/Pidgin	Cristiana evangelica	Alta
13	Sri Lanka	59.050	52.968	112.018	2,2	70,0	47,3	Sinhala/Tamil	Buddista	Alta
14	Senegal	81.855	29.237	111.092	2,1	72,2	26,3	Wolof	Islamica	Alta
15	Tunisia	60.116	37.291	97.407	1,9	74,1	38,3	Arabo tunisino	Islamica	Media
16	Perù	41.160	55.386	96.546	1,9	75,9	57,4	Spagnolo	Cristiana cattolica	Media
17	Polonia	19.637	58.142	77.779	1,5	77,5	74,8	Polacco	Cristiana cattolica	Bassa
18	Ecuador	31.590	40.603	72.193	1,4	78,8	56,2	Spagnolo	Cristiana cattolica	Media
19	Macedonia,	29.281	26.490	55.771	1,1	79,9	47,5	Macedone	Cristiana ortodossa	Bassa
20	Ghana	34.245	16.533	50.778	1,0	80,9	32,6	Twi, inglese	Cristiana catt./evan.	Alta
	<i>Altre nazionalità</i>	<i>455.985</i>	<i>531.527</i>	<i>987.512</i>	<i>19,1</i>		<i>53,8</i>			
	<b>Totale</b>	<b>2.524.644</b>	<b>2.647.250</b>	<b>5.171.894</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>51,2</b>			

Ad un esame più attento, questa varietà si rivela particolarmente intensa proprio nelle prime quindici nazionalità degli stranieri residenti (che contano tutte oltre centomila residenti): una ventina di lingue diverse, in gran parte mutualmente non intelleggibili e prive di una lingua franca comune che non sia l'italiano; una decina di diverse confessioni religiose, con differenziazioni importanti anche internamente alle compagini cristiana, islamica e buddista; vari gradi di distanza percepibile dal fenotipo dominante, quello europeo, che demarca particolarmente la visibilità della differenza somatica di cinesi, filippini, indiani, bangladeshi, pakistani, nigeriani, srilankesi, ma anche di molti nordafricani e latinoamericani. Tuttavia, in Italia la linea e la lingua del colore agiscono in maniera diversa che non nei paesi anglosassoni: anche se la pelle scura è una marca somatica importante per quanto concerne i discorsi e i comportamenti discriminatori, non sembra essere stata adottata come l'elemento più determinante e "omogeneizzante" dell'alterità. I migranti originari del subcontinente indiano, per esempio, non sono considerati "neri" allo stesso modo di quelli provenienti dall'Africa subsahariana. La profilazione etnico-razziale, anche quella istituzionale, agita più o meno consciamente dalle forze di polizia, per esempio, agisce secondo abitudini classificatorie che non corrispondono dunque necessariamente a quelle tipiche dei processi di razzializzazione su base somatica attuata in altri contesti europei e nordamericani. Il contesto mediatico e quello istituzionale in Italia hanno sviluppato propri codici di incasellamento della diversità e della distanza fenotipica, culturale e religiosa, che cominciano a essere (finalmente) oggetto di nuovi filoni di ricerca (cfr. Njegos, Scacchi, 2012; Giuliani, 2019). Eppure, la rilevanza e il peso demografico, sociale, economico e culturale crescente di questa "diversa italianità" in formazione è costantemente occultata dall'attenzione ostinata che le narrazioni proposte dagli imprenditori della politica e della comunicazione mainstream riservano agli aspetti più «emergenziali» dei flussi migratori contemporanei (gli sbarchi, le «migrazioni climatiche», ecc.), narrazioni che tendono a far dimenticare gli aspetti salienti della trasformazione irreversibile operata nella società italiana dalle migrazioni di fine Novecento. Questo vero o proprio punto cieco della comunicazione non solo plasma le nozioni di senso comune sull'immigrazione, ma distoglie sistematicamente l'attenzione della politica, della società e della cultura, da alcuni aspetti particolarmente problematici della realtà italiana sul piano della convivenza e della percezione dell'altro. Una delle più recenti ed autorevoli survey

sulla discriminazione delle minoranze nella UE (EU-MIDIs II) mostra per esempio come l'Italia sia tra i paesi in cui cittadini afrodiscendenti sono maggiormente soggetti a molestie razziste: ben più che in Francia o Gran Bretagna (The Economist, 2021; European Union Agency for Fundamental Rights, 2017). Un dato eclatante, che trova conferma anche nei rapporti che da dieci anni a questa parte pubblica l'associazione Lunaria (Lunaria, 2020), che rilevano un allarmante incremento delle aggressioni a sfondo razzista nel nostro paese.



Fonte: infografica dell'Economist su dati EU-FRA (The Economist, 2021; European Union Agency for Fundamental Rights, 2017).

Il problema, dunque, non è soltanto dato dalle difficoltà ad acquisire la cittadinanza italiana che sperimentano le cosiddette "seconde generazioni", ovvero quel milione circa di giovani che potrebbero aggiungersi all'attuale milione e mezzo di naturalizzati se passasse una riforma della normativa all'insegna dello *ius soli* temperato dallo *ius culturae*, ovvero quanto proposto nel 2015 con il Disegno di legge S.2092 - Disposizioni in materia di cittadinanza, una riforma che venne approvata alla Camera per poi arenarsi in Senato. Attualmente in Commissione Affari Costituzionali alla Camera ci sono tre disegni di legge ancora fermi, firmati da Laura

Boldrini, Matteo Orfini e Laura Polverini, mentre a breve potrebbe essere elaborato un testo di sintesi, proposto da Giuseppe Brescia (Movimento Cinque Stelle) come base per un nuovo Disegno di legge. Anche se questo nuovo tentativo avesse successo, resta la questione vera, più profonda e spinosa: il problema è piuttosto che l'Italia è uno stato-nazione che, benché originariamente istituito sulle fondamenta di un disegno risorgimentale di etnogenesi ideale e volontaristica, avrebbe finito successivamente per considerare un alto grado di omogeneità etnico-linguistica e culturale come base indispensabile per sancire il diritto ad un cittadino di appartenervi. La priorità tuttora accordata allo *ius sanguinis* è un richiamo all'importanza della stirpe, a una definizione dell'appartenenza e dell'identità in chiave genealogica che si richiama implicitamente alle logiche dell'irredentismo e del nazionalismo corradiniano di inizio Novecento (cfr. Chabod, 1961/2019; Labanca, 2002; Patriarca, 2010). Questo è un paese che ancora non riesce compiutamente a fare i conti con la propria tradizione di esclusione identitaria, con la propria specifica declinazione di xenofobia, con quel razzismo "all'italiana" abitualmente denunciato nelle opere prime dei nostri autori italiani di origine straniera (cfr. ad esempio Umuhaza, 2016). Ciò ostacola l'emersione di una retorica dell'italianità e dell'appartenenza alla nazione che miri esplicitamente all'inclusione delle proprie minoranze. Eppure, la storia europea degli ultimi quarant'anni abbonda di esempi ammonitori: paesi un tempo metropoli di vasti imperi coloniali, che pure hanno saputo includere formalmente nel novero dei propri cittadini milioni di ex sudditi coloniali, hanno finito poi per pagare lo scotto di una mancata inclusione culturale, sociale ed economica. Talvolta in ragione di un eccesso di *hybris* politica, come la Francia, che avendo fatto dell'assimilazione alla lingua, alla cultura e ai valori repubblicani francesi la base della propria inclusività, ha poi trascurato tutto il resto, con il risultato di generare un'ondata di disaffezione e di rigetto in milioni di giovani francesi di origine nordafricana. Talvolta invece in virtù della perpetuazione di un sistema classificatorio di derivazione coloniale che, a valle di un riconoscimento formale (cittadinanza, status di *minority* etnico-religiosa), ha tuttavia consentito la persistenza della *color line* nell'accesso alla scuola, al lavoro, alle istituzioni, fino allo scoppio di violenti *race riots*, come nel caso del Regno Unito. La lunga scia di risentimento per le discriminazioni subite in questi paesi ha perfino nutrito lo sviluppo del fondamentalismo religioso e identitario. Altri paesi, come il Canada, hanno provato a giocare d'anticipo, imprimendo alla propria politica

nazionale e alle proprie istituzioni una svolta tesa a valorizzare la crescente diversità culturale in seno alla propria società. Benché non sia stato privo di contraddizioni e di passi falsi, questo processo riscontra tuttora un ampio grado di approvazione sociale e ha permesso di contenere conflitti potenzialmente disgreganti, come il separatismo *Québécois* (cfr. Colombo, 2004; Baumann, 2003).

Per quanto riguarda l'Italia, il fatto di possedere una quota così significativa di popolazione straniera in cui più generazioni condividono lo status di cittadino straniero, a fronte di una popolazione naturalizzata italiana che non supera il milione e mezzo, rappresenta un'anomalia a livello europeo e internazionale, soprattutto per un paese che è stato per trent'anni una delle mete principali delle migrazioni internazionali. Mantenere artatamente intere comunità in uno stato di subalternità politica, quando sono formate in misura crescente da persone nate e cresciute in Italia, si presenta come un errore ancora peggiore di quello commesso da quei paesi che, dopo aver favorito l'inclusione politica, non hanno sufficientemente tutelato quella sociale ed economica. Davvero si pensa che questo regime implicito d'esclusione possa restare privo di conseguenze? Forse perché si ritiene che ci si possa affezionare al Belpaese pur rimanendo cittadini di serie B? Dopo lo smacco subito nel 2015, molti attivisti di spicco del movimento degli "italiani senza cittadinanza" hanno gettato la spugna, optando per l'emigrazione verso paesi europei meno segreganti, come la Spagna, o dirigendosi verso nazioni in cui le loro comunità diasporiche sono da tempo bene inserite, come i paesi scandinavi, il Regno Unito o il Canada. Si parla qui di giovani nati e educati in Italia, in gran parte laureati, che hanno dato prova di grande passione civile in un momento di generale - e crescente - apatia politica tra le giovani generazioni. Difficile non pensare che un esito di questo tipo sia nell'interesse del nostro paese. Si aggiunga il fatto che la visibilità delle minoranze di origine straniera in seno alle rappresentazioni sociali, al discorso pubblico, alla narrazione mediatica italiana permanga molto marginale, confinata al "marketing etnico" nella pubblicità, e ruoli secondari in prodotti mediatici (fumetti, film, serie tv) pensati perlopiù per il pubblico giovanile, che di per sé meriterebbero un'analisi più dettagliata, ma che finora non hanno avuto molto successo. Per un giovane romeno, albanese, marocchino, cinese, filippino, indiano, bangladeshi o nigeriano è praticamente impossibile vedersi rappresentato nel mainstream mediatico italiano, se non in una cornice problematica o marginalizzante, con la possibile eccezione del panorama musicale. Si dirà

che “i tempi non sono ancora maturi”, che mancano personalità carismatiche e professionisti pienamente formati, che la seconda generazione di un’immigrazione eminentemente subalterna difficilmente riesce a emergere nel giro di poche decine d’anni, che magari arrivati alla terza generazione le cose cambieranno... ma intanto la popolazione invecchia, il ricambio generazionale diventa sempre più urgente e la finestra di tempo utile per prevenire il germinare della disaffezione, del risentimento e del revanchismo identitario si restringe.

Questa, dunque, non è solo una questione urgente per chi appartiene alle nuove minoranze italiane, ma riguarda piuttosto il corpo sociale italiano nella sua interezza, chiama in causa le fondamenta stesse del patto sociale alla base della convivenza nel quotidiano. Lo sviluppo di una definizione inclusiva dell’identità nazionale è prima di tutto un compito a cui sono chiamate la politica e la cultura di una società aperta. Un modo per guardarsi allo specchio e decidere se e come riconoscere quel che riflette oppure no. In una società aperta e democratica, garantire adeguata rappresentanza ai membri della propria comunità nazionale è un imperativo primario, un impegno consapevole, non il semplice precipitato della propria storia. Uno dei nodi chiave della questione, ben identificato da Jürgen Habermas in un suo saggio sul significato dei criteri di inclusione sociale che possono essere posti alla base dello stato di diritto democratico, è capire se tale inclusione vada intesa come: *ein-schließen*, “comprendere/racchiudere” o piuttosto come *ein-be-ziehen*, “comprendere/coinvolgere” (Habermas, 1996; cfr. Cologna, Mauri, 2004). Perché se la prima operazione può essere in gran parte demandata ai dispositivi e ai processi dell’ammodernamento legislativo, la seconda richiede invece un progetto, un’idea culturale e sociale di appartenenza su cui convergere come collettività.

Infine, occorre tenere presente il fatto che se al posto di tale progettualità, grazie all’ignavia delle *élite* e all’inerzia o l’impotenza dei cittadini, si alimenta un vuoto d’intelligenza politica e di sensibilità culturale, tale vuoto potrà essere presto colmato da altri attori politico-culturali. Queste minoranze, infatti, sono anche espressione di diaspore transnazionali, spesso strumentalizzate a fini economici e politici dai relativi paesi d’origine, o da forze che vi operano all’interno con intenti non sempre congruenti con quelli delle nazioni in cui si sono affermate. Così, giusto per citare un esempio di un certo peso, la retorica identitaria di un grande potenza in ascesa come la Repubblica popolare cinese definisce i cinesi d’oltremare come “un importante vettore per portare avan-

ti lo spirito cinese". E ancora:

"I cinesi d'oltremare sono gli importanti eredi, comunicatori e presentatori della civiltà cinese e dello spirito nazionale. Con l'incremento della forza politica, economica e sociale della Cina e del suo status internazionale, i cinesi d'oltremare sono legati sempre più alla loro patria ancestrale, [...] sono un importante fattore di unitarietà per la forza della Cina. La nazione cinese è una grande famiglia con una forte coesione; i discendenti degli imperatori Yan e Huang sono una comunità il cui destino è legato dal sangue, e unire il popolo cinese in patria e all'estero per condividere il Sogno Cinese può massimizzare l'influenza del vasto numero di cinesi d'oltremare, valorizzare il loro entusiasmo patriottico e accrescere l'energia da essi apportata per il risorgimento nazionale. Questi cinesi non sono solo una parte integrante della nazione, ma anche un ponte e un collegamento tra la Cina e il mondo, parte indispensabile dell'unitarietà del potere cinese" (Qiu, 2018).

Retoriche di questo tipo sono spesso accompagnate anche da precisi programmi politico-culturali, mirati a rinsaldare i legami tra la "patria ancestrale" e i propri "figli lontani" anche al di là dei formali vincoli di cittadinanza: sono, appunto, espressione di un chiaro progetto politico, capace di ancorare il riconoscimento di un'identità, variamente reinventata e reificata, al rafforzamento di un vincolo di appartenenza. Per contrastare l'impatto di sinistri richiami ideologici al concetto di "sangue e suolo", come quello sopra citato, bisogna impegnarsi a costruire insieme e a garantire all'Italia di domani un corpo sociale coeso e capace di contrastare interferenze indebite. Per questo è urgente capire come calare il nesso riconoscimento/appartenenza, cruciale per la piena integrazione delle nuove minoranze etniche italiane, nella cornice indispensabile rappresentata dai valori della Costituzione, ponendo tale progetto al centro di ogni seria riflessione politica, giuridica e culturale su migrazioni e cittadinanza.

## Riferimenti bibliografici

- Ambrosini M. (2005), *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Baumann G. (1999), *L'enigma multiculturale. Stati, etnie, religioni*, Il Mulino, Bologna.
- Brigadoi Cologna D. (2013), *Rapporto sull'inserimento socioeconomico degli immigrati bangladeshi in Italia e sulla loro propensione al rimpatrio o al ricorso a programmi di rimpatrio assistito*, Codici, Milano [http://www.piemonteimmigrazione.it/images/materiali/4\_2\_

- BrigadoiCologna\_Rapporto\_inserimento\_socio\_economico\_immigrati\_bangladeshi.pdf].
- Brigadoi Cologna D. (2018), "Cinesi d'Italia, minoranza modello?", in *OrizzonteCina*, vol. 9, n. 3, pp. 31-34.
- Castles S., Miller M.J. (2009), *L'era delle migrazioni. Popoli in movimento nel mondo contemporaneo*, Odoya, Bologna.
- Cologna D., Mauri L. (2004), "Diversity management e società multiculturale in Italia: alcune considerazioni conclusive", in Mauri L., Visconti L.M., *Diversity management e società multiculturale. Teorie e prassi*, Franco Angeli, Milano, pp. 197-202.
- Chabod F. (1961/2019), *L'idea di nazione*, Laterza, Bari.
- Ciocca F. (2019), *L'Islam italiano, un'indagine tra religione, identità e islamofobia*, Meltemi, Roma.
- Ciocca F. (2022), "Musulmani in italia: una presenza stabile e sempre più italiana", in *Le Nius*, 9 febbraio 2022 [<https://www.lenius.it/musulmani-in-italia/>].
- Colombo E. (2004), *Le società multiculturali*, Carocci, Roma.
- Colucci M. (2018), *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, Carocci, Roma.
- Corti P., Sanfilippo M. (2012), *L'Italia e le migrazioni*, Laterza, Bari.
- Dal Lago A. (1999/2004), *Non-persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano.
- Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione (2021), *XI RAPPORTO ANNUALE. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma.
- European Union Agency for Fundamental Rights (2017), *EU-MIDIS II - Second European Union Minorities and Discrimination Survey. Main results*, Publications Office of the European Union, Luxembourg [<https://fra.europa.eu/en/publication/2017/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-main-results>].
- Fana S., Massimo F. (2018), "Le nuove emigrazioni italiane", in *Jacobin*, anno I, n. 1: 93-97.
- Fondazione Ismu (2022), *Ventisettesimo rapporto sulle migrazioni 2021*, Franco Angeli, Milano.
- Fondazione Leone Moressa (2020), *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione. Edizione 2020. Dieci anni di economia dell'immigrazione*, Il Mulino, Bologna.
- Fondazione Migrantes (2020), *RIM - Rapporto Italiani nel Mondo*, Tau Editrice, Todi.
- Gabbuti G., Paglione L. (2018), "Non è un paese per fare figli", in *Jacobin*, anno I, n. 1: 76-81.
- Giuliani G. (a cura di) (2015), *Il colore della nazione*, Le Monnier, Firenze.
- Habermas J. (1996), "Inklusion - Einbeziehen oder Einschließen? Zum Verhältnis von Nation, Rechtsstaat und Demokratie", in *Die*

- Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, pp. 154-184.
- Istat (2021), *Censimenti permanenti popolazione e abitazioni. Popolazione residente e dinamica demografica - Anno 2020*, Istat, Roma [https://www.istat.it/it/files/2021/12/censimento-e-dinamica-demografica-2020.pdf].
- Istituto Cattaneo (2018), *Immigrazione in Italia: tra realtà e percezione*, Istituto Cattaneo, Bologna.
- Labanca N., 2002, *Oltremare. Storia dell'espansione coloniale italiana*, Il Mulino, Bologna.
- Lombardi-Diop C., Romeo C. (a cura di) (2014), *L'Italia postcoloniale*, Le Monnier, Firenze.
- Lunaria (2020), *Cronache di ordinario razzismo. Quinto libro bianco sul razzismo in Italia*, Lunaria, Roma.
- Massey D. et al. (a cura di) (1998), *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Clarendon Press, Oxford.
- Palidda S. (2008), *Mobilità umane. Introduzione alla sociologia delle migrazioni*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Patriarca S. (2010), *Italianità. La costruzione del carattere nazionale*, Laterza, Bari.
- Petrovich Njegosh T., Scacchi A. (2012), *Parlare di razza. La lingua del colore tra Italia e Stati Uniti*, Ombre corte, Verona.
- Pugliese E. (2018), *Quelli che se ne vanno. La nuova emigrazione italiana*, Il Mulino, Bologna.
- Qiu Y. (2017), "Cinesi d'oltremare e Sogno Cinese", in *Mondo Cinese. Rivista di Studi sulla Cina contemporanea - I nuovi cinesi d'Italia*, anno XLV, n. 163 (2017/3): pp. 23-29.
- Rosina A. (2021), *Crisi demografica: politiche per un paese che ha smesso di crescere*, Vita e Pensiero, Milano.
- Tabet P. (1997), *La pelle giusta*, Einaudi, Torino.
- Umuhaza M. (2016), *Razzismo all'Italiana! Cronache di una spia mezzosangue*, Aracne, Roma.
- The Economist (2021), "How racist is Britain?", in *The Economist*, 10 marzo 2021 [https://www.economist.com/graphic-detail/2021/03/10/how-racist-is-britain].



# I limiti della cittadinanza. Diritti e appartenenze alla prova dei figli degli immigrati

*di Enzo Colombo*

Nella sua concezione classico-moderna, formalizzata nel modo più noto da Thomas Humphrey Marshall in *Citizenship and social class* pubblicato nel 1950, i diritti di cittadinanza vengono visti come una necessaria forma di riequilibrio del capitalismo (Turner, 1990). Secondo Marshall, le inevitabili forme di differenziazione e disuguaglianza sociale create dalle disparità economiche devono essere compensate, per garantire unità e stabilità sociale, «dalla partecipazione di tutti i cittadini a un comune patrimonio, a una medesima 'forma di vita'; e di questa partecipazione le nervature fondamentali sono costituite dai diritti» (Costa, 2004). Nella sua concezione classico-moderna la cittadinanza è soprattutto il riconoscimento di uno status legale-formale che regola l'accesso alle risorse scarse e che definisce l'insieme dei diritti e dei doveri che regolano il rapporto tra stato e cittadini. Insieme di diritti e di doveri che danno agli individui un'identità legale e che si sostanziano in istituzioni sociali quali il sistema giuridico, il parlamento e il sistema di welfare (Turner, 1997). Questa idea di cittadinanza, legata a una prospettiva di filosofia politica e orientata allo sviluppo di una teoria della giustizia, prescrive come il mondo dovrebbe essere, alla luce dei criteri e degli orientamenti ideologici e valoriali dettati da idee di emancipazione, giustizia e diritti, nella loro classica tripartizione tra diritti civili, politici e sociali (Veca, 2008).

Le trasformazioni sociali degli ultimi decenni, spesso sintetizzate con il termine 'globalizzazione', hanno contribuito a radicali mutamenti dell'idea di cittadinanza. Due aspetti in particolare - dei

molteplici effetti che la crescente interconnessione a livello globale sembra avere sui sistemi sociali contemporanei - hanno notevoli ripercussioni sull'idea e sulle pratiche di cittadinanza. Da un lato, la ridefinizione del ruolo degli stati nazione; dall'altro, l'accresciuta complessità delle forme e delle percezioni dell'appartenenza in connessione con la trasformazione dei processi migratori e, più in generale a una ridefinizione del valore da attribuire alla differenza culturale (Colombo, 2011). Queste trasformazioni hanno stimolato un ripensamento della cittadinanza anche sul piano teorico-concettuale. A fianco di una prospettiva filosofico-giuridica trova sempre maggiore spazio una prospettiva sociologica che allarga e problematizza il concetto di cittadinanza. La prospettiva sociologica evidenzia che un'analisi della cittadinanza non può limitarsi alla dimensione giuridico-normativa o istituzionale. Come osserva Etienne Balibar (Balibar, 1988), la cittadinanza non è un concetto fisso, con un'essenza permanente che può essere successivamente adattata ai diversi contesti politici, non è nemmeno un obiettivo che può essere raggiunto e fissato in modo permanente. Al contrario, è da concepirsi come un problema permanentemente aperto, soggetto a mutamenti storici, collassi e ridefinizioni.

Assumendo una prospettiva sociologica, le ricerche degli ultimi anni invitano a considerare decisivo per la comprensione delle diverse possibili dimensioni della cittadinanza un insieme di pratiche sociali, di rappresentazioni collettive, di esperienze generazionali, di movimenti sociali, di interpretazioni e comportamenti soggettivi che, pur riferendosi alla concezione classico-moderna della cittadinanza e radicandosi all'interno delle garanzie che essa assicura, ne mettono alla prova i limiti di compatibilità e ne forzano i confini verso direzioni inedite. Da una questione di *titolarità* dei diritti, il focus della cittadinanza si sposta verso l'*uso pratico* ed effettivo che i soggetti possono fare delle libertà concesse dai diritti (Faist, 2009; Sen, 2010) entro e oltre il quadro delle opportunità istituzionali. In una prospettiva sociologica, la cittadinanza non si esaurisce in uno status legale conferito dallo stato o nella regolamentazione giuridica dei diritti e dei doveri; si sostanzia piuttosto nella creazione di spazi politici di partecipazione e di azione. Come sostiene Sandro Mezzadra (Mezzadra, 2005, p. 113), l'osservazione di una "cittadinanza dal basso" consente di cogliere forme attive di partecipazione alla comunità politica «che, pur inscrevendosi all'interno del perimetro istituzionale della cittadinanza stessa, possono metterlo in discussione, in particolare forzandone i "confini" [...] La cittadinanza torna così a essere, al di là di ogni illusoria pacificazione, uno "spazio di conflitto"».

## **Le ambivalenze della cittadinanza classico-moderna**

I figli degli immigrati costituiscono un punto di osservazione particolarmente significativo per cogliere le trasformazioni della cittadinanza. La questione cittadinanza per i figli di immigrati pone, infatti, il classico, moderno, concetto di cittadinanza sotto tensione in almeno due sensi: a) pone la necessità di distinguere tra diritti/doveri e appartenenza; b) pone la necessità di ripensare il senso dell'appartenenza in una società altamente differenziata, complessa e dinamica (Harris, Cuervo, Wyn, 2021).

In contrasto con le concezioni di giustizia basate sull'umanesimo universale e ancorate all'idea di diritti umani universali e inalienabili, le concezioni di giustizia a cui si riferisce l'idea classico-moderna della cittadinanza si basano sull'idea di appartenenza allo stato-nazione e implicano un contratto tra stato e cittadini. Il riconoscimento di particolari diritti di cittadinanza è connesso all'appartenenza a una comunità delimitata, come lo stato nazione, a cui le politiche e le leggi sulla cittadinanza regolano l'accesso formale. L'appartenenza a tale comunità implica la definizione di un chiaro confine tra chi è parte del Noi (cittadino) e chi non lo è (straniero). La posizione dei soggetti in relazione a tale confine definisce e giustifica l'inclusione o l'esclusione rispetto ai diritti (privilegi) garantiti dalla cittadinanza. Implica l'idea che esista una comunità ben definita spazialmente dai confini dello stato-nazione, formalmente dal contratto di cittadinanza e culturalmente dalla condivisione di un insieme di valori, memorie, pratiche e dall'impegno in uno sforzo comune per produrre e riprodurre un "Noi" saliente. Gli attuali processi migratori e, ancor più, la presenza all'interno dello stato nazione di figli di immigrati che, seppur nati e cresciuti all'interno della "comunità" non ne vengono riconosciuti come membri legittimi a pieno titolo, pongono in evidenza la difficoltà di concepire un'equivalenza stretta tra stato nazione e cittadini. Per molti aspetti lo stato-nazione tende a estendersi al di là della comunità locale (cercando di mantenere solidi legami con i "propri" cittadini che vivono in un altro stato-nazione); per altri, la comunità locale non sembra essere limitabile ai soli cittadini - dotati di riconoscimento formale - ma nella sua articolazione pratica e quotidiana include gradazioni diverse di appartenenza e inclusione, formale e informale. Questo pone come elemento centrale della cittadinanza contemporanea la questione della definizione di chi appartiene o meno alla comunità (Bloemraad *et al.*, 2019; Harell *et al.*, 2021). La posta in gioco delle lotte relative

alla cittadinanza tende a spostarsi dalla questione “quali diritti?” - centrale nel periodo della modernità classica - alla questione “diritti per chi?”. In queste lotte, la cittadinanza emerge sempre più come una forma di chiusura sociale che delinea uno spazio di privilegio - di trattamento differenziale favorevole - per chi è incluso nel gruppo (Brubaker, 1992). Ciò rende evidente l'importanza della definizione dei confini che delimitano lo spazio della cittadinanza: uno degli elementi centrali della distribuzione dei diritti e dei doveri diviene la definizione di chi è parte della comunità e chi no. La definizione dei confini è altrettanto - se non più - saliente della definizione dei diritti e dei doveri concessi dalla cittadinanza. La posta in gioco nella definizione dei diritti oggi è sempre più legata alla capacità di tracciare, rendere reali, modificare e proteggere i confini dell'appartenenza. Definire i confini della cittadinanza è divenuto un modo per ribadire una certa idea di comunità, per definire chi è parte del Noi e chi ne è - e dovrebbe essere - escluso. Da un discorso sui diritti, quello della cittadinanza diviene sempre più un discorso sulle identità. Da una pratica di allargamento e inclusione (possibile nell'orizzonte indiscusso dello stato-nazione) diviene una pratica di selezione ed esclusione. Diviene evidente che la cittadinanza, mentre garantisce diritti e inclusione, lavora anche come elemento di esclusione e di deprivazione (Anderson, 2010). Pensare a diritti concreti, concretamente esigibili in un contesto di crescente globalizzazione implica un ripensamento della comunità, dei processi di chiusura sociale che hanno garantito nella modernità lo sviluppo della cittadinanza.

La difficoltà di definire confini netti, stabili e giustificabili tra cittadini - a cui vanno riconosciuti diritti da parte dello stato - e stranieri - che sono, in modo ritenuto collettivamente legittimo, esclusi da tali diritti - amplifica le contraddizioni della cittadinanza. Da un lato, l'accresciuta interdipendenza globale rende palese che alcuni diritti - ad esempio, quello alla salute, a un ambiente sano e vivibile, alla sicurezza - non possono essere assicurati dai diritti creati dalla chiusura sociale garantita dagli stati-nazione. Evidenziano che la cittadinanza, in un contesto di crescente globalizzazione, investe diritti e doveri che per alcuni versi trascendono le dimensioni e i poteri dello stato-nazione, per altri richiedono interventi e garanzie locali e differenziate che appaiono al di fuori delle capacità di gestione di uno stato-nazione troppo ampio per agire in modo efficace e puntuale. Dall'altro, l'esperienza quotidiana di persone che partecipano in modo continuativo alla vita economica, sociale e culturale della comunità senza avere un riconosci-

mento formale di appartenenza allo stato-nazione rende più complesso definire chi è membro e chi no. Criteri basati su rigidi fattori ascritti tendono ad apparire più difficili da giustificare rispetto a criteri basati sul merito, l'impegno personale o il contributo del singolo al benessere collettivo. In questo modo, la cittadinanza da prerequisito per garantire partecipazione, equità e giustizia sociale diviene spesso una ricompensa, un riconoscimento di conformità o di utilità per la collettività, qualcosa che deve essere "meritato" per poter essere riconosciuto.

Questo evidenzia un'ulteriore ambivalenza della cittadinanza classico-moderna che si presenta come una forma di limitazione dei poteri dei governanti ma anche come forma di *disciplina* dei governati (Balibar, 2012, p. 439). I criteri di accesso alla cittadinanza sono sempre più differenziati in base al grado di "accettabilità" e di "utilità" sociale attribuito ai richiedenti. Chi ha risorse culturali, professionali o economiche elevate e può rivelarsi una risorsa per la comunità viene facilmente incluso, mentre chi non possiede doti ritenute apprezzabili rimane escluso. La cittadinanza funziona così sia come elemento di selezione sia come forma di disciplinamento che sostiene gli atteggiamenti, i valori e i comportamenti del gruppo dominante (Ong, 2005). La cittadinanza diviene uno strumento che "certifica" l'adeguatezza morale di chi la possiede e "legittima" l'esclusione di chi viene considerato incapace di contribuire alla ricchezza e al bene collettivo.

### **Forme di "cittadinanza dal basso"**

Le ambivalenze che caratterizzano la cittadinanza classico-moderna hanno ricadute evidenti nell'esperienza quotidiana dei figli degli immigrati, soprattutto in una situazione come quella italiana in cui il confine tra chi appartiene alla comunità e ha quindi pieno accesso ai diritti di cittadinanza e chi ne è escluso è rigidamente segnato da un principio di *ius sanguinis*. L'esperienza di essere nati in Italia o di avervi passato una significativa parte della propria vita, l'aver frequentato cicli scolastici in Italia, condividere stili di vita, modelli di consumo e aspettative con i loro coetanei "autoctoni" ma mancare del riconoscimento formale di appartenenza alla comunità mette in rilievo la tensione che esiste tra una cittadinanza concepita come privilegio ascritto e una cittadinanza basata sulla partecipazione alla vita comunitaria. L'idea che la cittadinanza debba essere "meritata" dai figli degli immigrati - e non dai loro coetanei "autoctoni" che ne possono godere grazie a una "rendita

di posizione” ascritta - implica una richiesta di omologazione e di assimilazione a un modello nazionale che, oltre a rimanere indefinito nelle sue dimensioni significative (non è facile definire, senza contestazioni, cosa significhi oggi essere italiani, al di là del criterio della discendenza stabilito dalla legge) non riconosce la differenza. Differenza che viene valorizzata come elemento distintivo e caratterizzante l’identità nel campo del consumo, del lavoro, delle relazioni interpersonali, ma che viene considerata segno di arretratezza e problema sociale quando viene categorizzata come differenza “etnica”. L’idea che la cittadinanza debba essere meritata dai figli degli immigrati nati e cresciuti in Italia finisce per evidenziare il tratto disciplinante e normativo della cittadinanza e la pretesa dello stato di definire la soggettività dei cittadini (Balibar, 2012). Questa è una delle ragioni per cui esiste una certa resistenza, una certa diffidenza, da parte dei figli degli immigrati a considerare la cittadinanza come forma di identificazione (Colombo, Domaneschi, Marchetti, 2009); una delle ragioni per cui non accettano di essere ridotti a “italiani” per partecipare a pieno titolo a una vita comunitaria a cui già sentono di partecipare, contribuendo ad arricchirla e rafforzarla. Nell’esperienza dei figli degli immigrati, appartenenza, partecipazione e riconoscimento dei diritti appaiono spesso essere aspetti parzialmente autonomi, mai pienamente riconducibili all’idea di cittadinanza e mai riconciliabili in un’unica forma di identificazione (Colombo, 2015). Si evidenzia la tensione tra società e nazione: essere una società non necessariamente coincide con essere una nazione perché, per molti aspetti, la società eccede la nazione. Gli individui possono desiderare di partecipare e di sentirsi parte della società senza sentire il desiderio di ‘appartenere’, esclusivamente, completamente e definitivamente; gli individui possono desiderare di partecipare non perché si identificano con la nazione, ma perché si sentono coinvolti (da interessi personali, un senso di condivisione con la comunità in cui si trovano ad agire, o perché in questo modo possono esprimere le loro capacità e la loro particolarità).

Il rigido confine che delimita l’inclusione in una cittadinanza formale sulla base di criteri ascritti, a fronte di un’esperienza quotidiana di presenza e partecipazione alla vita collettiva, evidenzia la distanza tra una concezione “giuridico-normativa” e una concezione “processuale” e “performativa” della cittadinanza. I figli degli immigrati contribuiscono in modo significativo a mettere in evidenza questa distanza e promuovono prospettive che mettano in primo piano un’idea di cittadinanza attiva e vissuta, posta

in atto nelle pratiche quotidiane della vita sociale. Le tensioni e le contraddizioni della cittadinanza classico-moderna, particolarmente evidenti nell'esperienza quotidiana dei figli di immigrati esclusi dal riconoscimento formale di cittadinanza, hanno contribuito a evidenziare forme performative di produzione di una cittadinanza "dal basso", che possono anche trascendere e mettere in discussione i suoi caratteri formali. Focalizzandosi sul carattere performativo, valorizzando la dimensione culturale e l'interpretazione soggettiva, la cittadinanza viene sempre più concepita come un modo pratico e quotidiano di agire nello spazio pubblico. L'attribuzione formale della cittadinanza da parte dello stato-nazione è vista ancora come fondamentale, ma non esaurisce le potenzialità della cittadinanza. Lo stato-nazione ha ancora un ruolo centrale nel riconoscere uno status di cittadino che risulta essere un elemento irrinunciabile per la piena realizzazione delle capacità personali e per un loro adeguato riconoscimento (banalmente, avere un "giusto passaporto" continua a costituire un fattore cruciale per poter partecipare a pieno delle opportunità offerte dall'ecumene globale creato dai processi di globalizzazione). Essere formalmente riconosciuti come cittadini continua a essere un elemento basilare di equità sociale e a costituire il fondamento della possibilità di sentirsi parte di una comunità che, come efficacemente argomentato da Hannah Arendt, costituisce il requisito indispensabile per il "diritto ad avere diritti" (Arendt, 1951/2004). Il "documento" che attesta il possesso della cittadinanza è ancora visto come essenziale per garantire il diritto a un pieno sviluppo di una personalità autonoma e per partecipare a pieno titolo alla vita sociale. Essere esclusi dalla cittadinanza formale - mentre si partecipa a pieno titolo, nella quotidianità, alla vita sociale - significa non essere riconosciuti come esseri umani, vedersi ostacolata la possibilità di sviluppare pienamente le proprie potenzialità, di esprimere autodeterminazione e autonomia, di agire alla pari nello spazio pubblico.

Nello stesso tempo, la dimensione formale non esaurisce le potenzialità della cittadinanza. Nel rivendicare una cittadinanza "dal basso", radicata nell'esperienza quotidiana, i figli degli immigrati mettono in discussione l'idea che la cittadinanza implichi un elevato grado di omologazione e di riconoscimento in una definita comunità nazionale. Emerge l'idea di una cittadinanza costituita da diversi strati in cui diritti, doveri e appartenenze raggiungono un certo grado di indipendenza reciproca, assumono importanza diversa e vengono valutati in modo diverso in relazione ai diffe-

renti contesti. La cittadinanza si sostanzia non in un insieme statutario di norme ma nelle pratiche e acquisisce senso e coerenza nelle specifiche situazioni in cui ci si trova ad agire.

Di fatto, un articolarsi per linee parzialmente autonome delle dimensioni formale, partecipativa e identificativa fa della cittadinanza lo spazio sociale in cui vengono difese sia l'eguaglianza - come criterio di base per lo sviluppo di capacità personali, autostima e autonomia che consentano piena partecipazione attiva alla vita collettiva - sia le specificità - come riconoscimento della diversità, della libertà di scelta e di dissenso (Colombo, 2009). Vengono così ribaditi nel lessico dei diritti e dei doveri di cittadinanza i due principi chiave che definiscono lo spazio della società civile in un contesto di crescente globalizzazione. Da un lato, la necessità da parte dello Stato, per garantirsi legittimità, di garantire eguaglianza e partecipazione, attuando politiche che assicurino a tutti i cittadini reali possibilità di partecipazione alla vita collettiva attraverso una serie di diritti che consentano loro equo accesso al mercato del lavoro, alla casa, all'istruzione e agli altri servizi sociali, proteggendoli al contempo da discriminazioni. Dall'altro, la capacità di riconoscimento della specificità e della differenza che strutturalmente caratterizza le società contemporanee.

Le forme di produzione pratica di cittadinanza "dal basso" possono assumere dimensioni e intensità diverse. Un primo modo consiste in quella che si potrebbe definire una cittadinanza vissuta (Lister *et al.*, 2003; Lister, 2007; Kallio Wood, Häkli, 2020), una forma "mondana", quotidiana, radicata nell'esperienza personale delle relazioni interpersonali e nelle pratiche minute di partecipazione alla vita sociale. La cittadinanza vissuta è quella sperimentata e messa in pratica, tanto a livello individuale quanto a livello collettivo, come parte della vita quotidiana. Include una serie di attività civiche che consistono, ad esempio, nel costruire e mantenere amicizie, nel partecipare alla vita culturale e sportiva, nel fare volontariato o, più semplicemente, nel frequentare la scuola o nello svolgere un'attività economica, nel mostrare cura nei confronti degli altri, dei beni comuni, dell'ambiente (Benedicto, Moran, 2007). In modo ancora più passivo, il senso di avere diritto ai diritti concessi dalla cittadinanza deriva dall'adesione al conformismo, dal rispettare le norme e le leggi, dall'avere "una vita normale" (Smith *et al.*, 2005). È questa partecipazione, seppure minuta, come membri attivi o conformi - piuttosto che il semplice riconoscimento formale o criteri ascritti - a definire chi è cittadino e membro della comunità. La cittadinanza vissuta si riferisce al

senso individuale di essere cittadini, di essere parte della comunità per il fatto di partecipare alle sue routine quotidiane. Questo senso di cittadinanza sostiene la richiesta di diritti ad avere diritti sulla base di un senso di eguaglianza e di condivisione dell'esperienza umana. La cittadinanza vissuta usa spesso criteri universalistici per allargare il campo di inclusione; si rende concreta e contribuisce a rivedere i principi della cittadinanza classico-moderna imponendosi come cittadinanza evidente, pratica, mondiale. La cittadinanza vissuta può essere vista come un agire pratico sia individuale sia collettivo che è intrinsecamente interessato - in modo più o meno esplicito - a dare una specifica forma alla società in cui si vuole vivere (Vromen, 2003), e lo fa in modo concreto, nelle relazioni interpersonali quotidiane, nel vivere una vita sociale "normale".

Un secondo modo di intendere la creazione di una cittadinanza dal basso è di evidenziare l'allargamento della cittadinanza classico-moderna e la sua critica che derivano da "atti di cittadinanza" (Isin, Nielsen, 2008; Isin, 2009, 2012), cioè da azioni e comportamenti che mettono in discussione e destabilizzano le norme e i confini che definiscono i contenuti e l'accesso alla cittadinanza esistente. Sono atti di "trasgressione" della legge esistente al fine di rivendicare diritti. Si tratta di atti politici - messi in pratica in modo più o meno consapevole - che trascendono l'idea data di cittadinanza e che nascono dalla percezione o dall'esperienza di ingiustizie. Mentre l'idea di cittadinanza vissuta enfatizza le forme minute e quotidiane di azione politica che si connettono al senso di appartenenza e ai diritti e doveri che si ritiene ne derivino, contribuendo in questo modo a creare, consolidare o modificare un senso di comunità, la nozione di atti di cittadinanza invita a esplorare forme di azione politica innovative e dirimpenti rispetto al contesto istituito, concentrandosi su come le rivendicazioni dei diritti sono costantemente riformulate in nome dell'appartenenza e in relazione alle possibilità offerte dai contesti (Ní Mhurchú, 2016). L'idea di "atti di cittadinanza" riconosce che i diritti di cittadinanza vengono concretamente realizzati solo quando vengono esercitati e che tale esercizio non può essere vincolato ai soli diritti già riconosciuti. Non si tratta solo di un diritto ad avere diritti ma del *diritto a rivendicare diritti*. Al diritto, cioè, di negoziare - nella partecipazione ma anche nel conflitto e nella trasgressione delle norme attuali - diritti e doveri; al diritto di poter far udire la propria voce, di poter avere capacità di azione per modificare aspetti del vivere sociale statuito che si ritengono ingiusti, inadeguati o discriminanti. Gli atti di cittadinanza, così intesi, sono atti *politici*

ed *etic*: pratiche di protesta e di “azione non conforme” che sfidano i limiti normativi della cittadinanza e pongono nuove istanze di giustizia. Gli atti di cittadinanza sono atti individuali e collettivi di rivendicazione di (nuovi) diritti di cittadinanza, atti di rivendicazione dei diritti di inclusione, partecipazione e riconoscimento. Sono atti che rivendicano una cittadinanza diversa da quelle esistenti, che pongono in discussione le norme e i confini esistenti, che auspicano una realtà diversa. Il punto centrale di questi atti è il *diritto a rivendicare diritti*; si tratta di una presenza nello spazio pubblico che non si limita a essere soggetti inerti o passivi, portatori dei diritti già statuiti, ma che, attraverso la messa in pratica di nuove forme di azione e di partecipazione, rivendica la possibilità di rivendicare diritti. I giovani figli di immigrati si trovano spesso in una questa posizione: la loro esclusione dalla cittadinanza formale richiede loro di rivendicare diritti “nuovi”, non (ancora) inclusi nel perimetro della cittadinanza, ma così facendo mettono in atto una cittadinanza concreta che, performativamente, mostra i limiti della cittadinanza classico-moderna.

## **Conclusion**

Il tema principale della cittadinanza in un contesto di crescente differenziazione socio-culturale non si limita alla definizione dei diritti da accordare ai cittadini - definiti in modo preliminare come membri della comunità in base a caratteristiche ben definite, solitamente ascritte - in modo da garantire un livello di giustizia sociale giudicato adeguato o soddisfacente, ma include l'attivazione delle necessarie condizioni per favorire lo sviluppo di “atti di cittadinanza”, nuove e consistenti forme di partecipazione attiva alla vita e alla cultura civica.

Assumere una prospettiva sociologica aiuta a concepire la cittadinanza non unicamente nella sua dimensione formale, statuita e legalizzata, e invita a considerare come centrale e costitutiva la dimensione partecipativa, attiva e anche contrastiva di una cittadinanza vissuta e praticata nell'esperienza quotidiana. Questo implica collocare il tema centrale della cittadinanza contemporanea nel campo politico, nel campo della definizione e nella concretizzazione pratica delle condizioni che sostengono la possibilità/capacità dei cittadini di essere attori attivi nello spazio pubblico. Senza dimenticare il rilievo del riconoscimento della cittadinanza formale e il ruolo che lo stato continua ad avere nella possibilità per gli individui di godere concretamente di inclusione sociale

e diritti (Bloemraad, 2018), l'attenzione per il carattere pratico e performativo della cittadinanza consente di porre come requisito e garanzia della capacità di avere diritti lo sviluppo e il potenziamento dell'agency orientata al sociale - non solo di un'agency individuale, centrata sulla rivendicazione soggettiva. Questo implica favorire le occasioni di dialogo, gli spazi di relazione, la capacità di produrre ragioni che abbiano un orizzonte collettivo e adottino un lessico di (potenziale) universalità. L'atto di cittadinanza è una rivendicazione di diritti che assume un "noi" come destinatari.

La cittadinanza si configura così uno spazio di ridefinizione delle appartenenze, un luogo di battaglia per la definizione di specifiche visioni del mondo. Non risulta più molto utile concepirla in termini puramente giuridici e formali, come la concessione di diritti da parte dello stato e il siglarsi di un patto che equilibra diritti e doveri tra stato e cittadini. La cittadinanza diviene sempre più una pratica attiva, una forma di stare insieme nello spazio pubblico, di partecipazione alla vita collettiva, alle scelte necessarie e alla definizione della direzione verso cui orientare il percorso comune futuro. La cittadinanza diviene anche uno spazio di contestazione e di richiesta di cambiamento, implica la possibilità di azioni che rompono lo status quo, che vanno al di là dell'istituito e dello statuito per aprire a scenari diversi. Implica la possibilità non solo di avere il diritto ad avere diritti - secondo la celebre formulazione di Hannah Arendt - ma anche *il diritto a rivendicare diritti*, cioè la possibilità di richiedere forme di distribuzione degli oneri e delle risorse, dei diritti e dei doveri che modificano lo stato di cose attuale. La cittadinanza diviene uno degli spazi - diffusi, dispersi e frazionati - in cui diverse visioni del mondo di confrontano e si scontrano in una società globalizzata.

## Riferimenti bibliografici

- Anderson B. (2010), "Mobilizing migrants making citizens: migrant domestic workers as political agents", in *Ethnic and Racial Studies*, vol. 33, n. 1: 60-74.
- Arendt H. (2004), *Le Origini del Totalitarismo*, Einaudi, Torino.
- Balibar E. (1988), "Propositions on Citizenship", in *Ethics*, vol. 98, n. 4: 723-730.
- Balibar E. (2012), "The 'impossible' community of the citizens: past and present problems", in *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 30, n. 3: 437-449.

- Benedicto J., Moran M.L. (2007), "Becoming a Citizen", in *European Societies*, vol. 9, n. 4: 601-622.
- Bloemraad I. (2018), "Theorising the power of citizenship as claims-making", in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 44, n. 1: 4-26.
- Bloemraad I., Kymlicka W., Lamont M., Son Hing L.S. (2019) "Membership without Social Citizenship? Deservingness & Redistribution as Ground for Equality", in *Daedalus*, vol. 148, n. 3: 73-104.
- Brubaker R. (1992), *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, Cambridge MA.
- Colombo E. (2009), "Oltre la cittadinanza multiculturale. Le rappresentazioni dei diritti, dei doveri e delle appartenenze tra alcuni giovani delle scuole superiori", in *Rassegna Italiana di Sociologia*, vol. 50, n. 3: pp. 433-461.
- Colombo E. (2011), *Le società multiculturali*, Carocci, Roma.
- Colombo E. (2015), "Complicating citizenship. How Children of Immigrants in Italy Represent Belonging and Rights", in R. Marback (a cura di), *Generations. Rethinking Age and Citizenship* Wayne, State University Press, Detroit, pp. 134-156.
- Colombo E., Domaneschi L., Marchetti C. (2009), *Una nuova generazione di italiani. L'idea di cittadinanza tra i giovani figli di immigrati*, Franco Angeli, Milano.
- Costa P. (2004), "Cittadinanza", *Enciclopedia del Novecento - Treccani*, [[https://www.treccani.it/enciclopedia/cittadinanza\\_%28Enciclopedia-del-Novecento%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/cittadinanza_%28Enciclopedia-del-Novecento%29/)].
- Faist T. (2009), "The Transnational Social Question: Social Rights and Citizenship in a Global Context", *International Sociology*, vol. 24, n. 1: 7-35.
- Harell A., Banting K., Kymlicka W., Wallace R. (2021), "Shared Membership Beyond National Identity: Deservingness and Solidarity in Diverse Societies", in *Political Studies*, 1-23. DOI: 10.1177/0032321721996939.
- Harris A., Cuervo H., Wyn J. (2021), *Thinking about Belonging in Youth Studies*, Palgrave, Basingstoke.
- Isin E.F. (2009), "Citizenship in flux: The figure of the activist citizen", in *Subjectivities*, n. 29: 367-388.
- Isin E.F. (2012), *Citizens without Frontiers*, Bloomsbury Academic, New York.
- Isin E.F., Nielsen G.M. (a cura di) (2008), *Acts of Citizenship*, Zed Books, London.
- Kallio K.P., Wood B.E., Häkli J. (2020), "Lived citizenship: conceptualising an emerging field", in *Citizenship Studies*, vol. 24, n. 6: 713-729.
- Lister R. (2007), "Inclusive Citizenship: Realizing the Potential", in *Citizenship Studies*, vol. 11, n. 1: 49-61.

- Lister R., Smith N., Middleton S., Cox L. (2003), "Young People Talk about Citizenship: Empirical Perspectives on Theoretical and Political Debates", in *Citizenship Studies*, vol. 7, n. 2: 235-253.
- Mezzadra S. (2005), "Confini, migrazioni, cittadinanza", in Salvatici S. (a cura di), *Confini. Costruzioni, attraversamenti, rappresentazioni*, Rubettino, Soveria Mannelli, pp. 103-113.
- Ní Mhurchú A. (2016) "Unfamiliar acts of citizenship: enacting citizenship in vernacular music and language from the space of marginalised intergenerational migration", in *Citizenship Studies*, vol. 20, n. 2: 156-172.
- Ong A. (2005), *Da rifugiati a cittadini. Pratiche di governo della nuova America*, Raffaello Cortina, Milano.
- Sen A. (2010), *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano.
- Smith N., Lister R., Middleton S., Cox L. (2005), "Young People as Real Citizens: Towards an Inclusionary Understanding of Citizenship", in *Journal of Youth Studies*, vol. 8, n. 4: 425-443.
- Turner B.S. (1990), "Outline of a theory of citizenship", in *Sociology*, vol. 24, n. 2: 189-217.
- Turner B.S. (1997), "Citizenship studies: A General Theory", *Citizenship Studies*, vol. 1, n. 1: 5-18.
- Veca S. (2008), *Cittadinanza. Riflessioni filosofiche sull'idea di emancipazione*, Feltrinelli, Milano.
- Vromen A. (2003), "People Try to Put Us down ...': Participatory Citizenship of Generation X", in *Australian Journal of Political Science*, vol. 38, n. 1: 79-99.



# Ricerca sociale e riforma della cittadinanza. La necessità di un cambio radicale di prospettiva

*di Anna Granata*

Sono passati quasi vent'anni dalla pubblicazione de *I figli dell'immigrazione* (Comune di Milano, 2003), libro che apriva una ricca stagione di studi sul fenomeno delle seconde generazioni in Italia. I *migration studies*, da sempre concentrati su mobilità e migrazioni, spostavano il proprio focus sui giovani nati o cresciuti in Italia, sui loro percorsi di vita nettamente distinti da quelli delle prime generazioni, sui percorsi identitari e sugli stili di vita diffusamente "italiani" così come, necessariamente e di riflesso, sul tema del riconoscimento della cittadinanza. Come raramente accade nella comunità scientifica, questi diversi e numerosi contributi esprimevano un punto di vista quasi unanime sulla necessità di promuovere diritti e opportunità di crescita ai figli degli immigrati, pari a quelli dei coetanei autoctoni.

Negli anni successivi, grazie all'attivismo della società civile, sono arrivate in Parlamento numerose proposte di riforma della Legge sulla cittadinanza, nate da iniziative popolari così come da soggetti politici di diversi orientamenti. Proposte di riforma ragionevoli e convincenti, sostenute da parti politiche e schieramenti anche molto diversi, non particolarmente coraggiose nella proposta ma tuttavia incapaci di arrivare ad essere sostenute dalla maggioranza alla Camera e al Senato. E se anche la ricerca sociale avesse, inconsapevolmente, contribuito a questo fallimento? La retorica sugli stili di vita tutti italiani dei giovani di seconda generazione - che ascoltano Tiziano Ferro e tifano Italia ai mondiali, che hanno l'accento lombardo, romanesco o piemontese, mangiano pizza

o tortellini - sembrava perfetta nella sua capacità di persuasione, culturale ma anche politica. In realtà, dividere i percorsi di vita dei figli da quello dei padri, promuovere un'idea di cittadinanza ancora una volta su base identitaria, sembra aver contribuito ad allontanare i diritti per gli uni e per gli altri.

### **Una letteratura unanime trasversale alle discipline**

La ricerca sociale si è fortemente concentrata in questi anni sul tema della cittadinanza multiculturale e sui percorsi di crescita delle seconde generazioni. Studi in sociologia in primis, ma anche nelle scienze politiche, dell'educazione, in psicologia, antropologia culturale, demografia, financo nell'ambito del marketing, hanno contribuito ad esplorare la particolare condizione dei minori di origine straniera, analizzando da prospettive diverse tematiche quali socialità, integrazione, partecipazione, scolarità, religiosità, etc. (cfr., tra gli altri, Ambrosini, Molina, 2004; Cologna *et al.*, 2003; Colombo, Romaneschi, Marchetti, 2009; Besozzi, Colombo, Santagati, 2009; Dalla Zuanna, Farina, Strozza 2009; Frisina, 2007; Queirolo Palmas, 2006; Ricucci, 2010; Visconti, Napolitano, 2009).

Se la stragrande maggioranza di queste ricerche si è concentrata specificatamente sulla condizione delle seconde generazioni, identificando talvolta determinati gruppi etnici, alcuni lavori hanno intrecciato i percorsi dei giovani autoctoni con quelli dei coetanei di origine straniera, facendo emergere tratti propriamente generazionali, legati agli stili di vita, alle mode, agli interessi musicali e culturali condivisi da figli di italiani e figli di stranieri (cfr., tra gli altri, Colombo, 2010; Granata, 2015). Al di là delle tesi specifiche entro ambiti disciplinari diversi, emerge come la ricerca sociale su questi temi abbia espresso in maniera quasi unanime un punto di vista comune sulla riforma della cittadinanza, cornice fondamentale per pensare i percorsi di vita di questi giovani, facendo emergere una forte dimensione di public engagement della ricerca sociale. Le ricadute di queste ricerche richiamavano infatti direttamente una riforma in ambito giuridico, ma anche - come è tipico delle scienze sociali - a livello di immaginari collettivi: bambini e ragazzi nati e cresciuti in Italia non possono essere considerati stranieri.

Credo sia doveroso, anche se scomodo, guardare vent'anni dopo<sup>1</sup>

---

1 Una revisione attenta e ben circostanziata della letteratura e delle previsioni statistiche ma anche delle dinamiche identitarie e sociali in Italia, è stata proposta da Flavio Ceravolo e Stefano Molina (Ceravolo, Molina, 2013) dieci anni dopo i primi studi sulle seconde generazioni in Italia.

a questo dibattito con un atteggiamento di “critica interna”, alla Michael Walzer (Walzer, 2004), facendo emergere i limiti di una narrazione che nel migliore dei casi non ha contribuito al miglioramento del clima culturale e nel peggiore ha contribuito a deteriorare. La ricerca sociale è chiaramente esposta più di altri ambiti di studio a dinamiche di questo tipo, spesso inconsapevoli e tuttavia da osservare con grande attenzione e onestà intellettuale<sup>2</sup>.

### **Limiti della ricerca, limiti delle parole**

È la mutevolezza uno dei tratti che contraddistingue il nostro tempo. Il cambiamento ci sprona a rivedere costantemente le nostre ipotesi, a liberarci di stereotipi e bias che entrano a far parte del nostro modo di osservare la realtà. Più concretamente, possiamo dire che cambiano i contesti nei quali operiamo, sotto la spinta della mobilità delle persone, dei mutamenti sociali, delle trasformazioni economiche. Cambiano le persone nel corso della loro esistenza e cambiano i vissuti di coloro che hanno conosciuto l’immigrazione o l’incontro con persone di culture diverse. Cambiano le domande pubbliche e politiche formulate dalla comunità locali, cambiano nel tempo i bisogni e le aspettative. Cambia (o dovrebbe cambiare) il nostro modo di accostarci, da studiosi, ai temi della mobilità e della diversità culturale. Se si osserva l’evoluzione delle parole e della terminologia di settore, si rende evidente come vi sia una difficoltà a uscire dalle cornici di partenza e immaginare scenari e approcci diversi da quelli dei decenni precedenti (Granata, 2018).

“Giovani immigrati”, “alunni stranieri”, “seconde generazioni”, sono alcuni dei termini classici con i quali i primi studi sul tema hanno provato a misurarsi: oggi sono comunemente sostituiti da nuove espressioni più esplorative e costruttive quali “nuovi Italiani”, “italiani col trattino”, “cross generation”, nati per segnare la distanza tra la generazione dei padri, le cosiddette prime generazioni, caratterizzate dall’esperienza dell’immigrazione e dell’estraneità al contesto d’adozione, e quella dei figli, le cosiddette seconde generazioni, “italiani di fatto” al di là di una ancora misconosciuta cit-

---

Vent’anni dopo questa analisi delle previsioni fatte e delle ricadute sociali delle nostre ricerche è ancora più doverosa.

2 Si nomina a tal proposito la riflessione di Didier Fassin sulla ragione umanitaria che a partire dalle buone intenzioni della sociologia francese ha dato vita a effetti perversi nei percorsi di accoglienza, cfr. Fassin D. (Fassin, 2018), *La ragione umanitaria. Una storia morale del presente*, Derive e approdi, Roma.

tadinanza italiana. Progressivamente anche quei termini si sono logorati e oggi il rischio è di aver creato una nuova nicchia di “diversi”, dai tratti difficili da identificare ma ugualmente confinata a categoria a sé e con tratti, a volte, auto-ghettizzanti. Non riuscire a trovare termini sufficientemente adeguati per definire questa generazione è stato il primo segnale di una difficoltà a trattare un tema e, al contempo, di favorire un approccio culturale costruttivo alla questione normativa e politica alla quale si riferisce.

### **Un susseguirsi di proposte di riforma mai approvate**

Mentre studiosi e ricercatori si adoperavano nell’elaborazione di progetti di ricerca, con metodi sempre più innovativi e partecipati, dando voce direttamente ai giovani rappresentanti delle associazioni delle seconde generazioni nate e fiorite fin dai primi anni 2000 (Cologna *et al.*, 2009; Frisina, 2011), in Parlamento venivano depositate numerose proposte di riforma della cittadinanza. In particolare, nel 2015 la Camera ha approvato un testo unificato di 25 proposte di legge presentate in questi anni da esponenti di diversi schieramenti politici. È di particolare importanza notare come il testo, che non è mai stato approvato in Senato, non prevedesse una riforma complessiva dello statuto della cittadinanza in Italia ma si concentrasse esclusivamente sulla questione dell’acquisto della cittadinanza da parte dei minori. In particolare, le novità di questa proposta riguardavano la possibilità di acquisto della cittadinanza per nascita (il cosiddetto *ius soli temperato*), per i bambini i cui genitori abbiano un permesso di soggiorno regolare da almeno cinque anni, e l’introduzione della cittadinanza in seguito al compimento di almeno un ciclo scolastico in Italia (il cosiddetto *ius culturae*, nel dibattito più recente chiamato *ius scholae*). Quest’ultimo aspetto si connotava come particolarmente adatto al contesto del nostro Paese dove la scuola costituisce il principale luogo deputato all’integrazione e l’istruzione per tutti rappresenta uno dei capisaldi del nostro stesso patto sociale.

Esclusi da questa riforma sarebbero i migranti cosiddetti di prima generazione che costituiscono a livello familiare i genitori di quegli stessi bambini e ragazzi per i quali si chiede la cittadinanza, mentre a livello sociale sono comprese tutta una serie di figure fondamentali per la tenuta della nostra società quali imprenditori, operai, colf, assistenti di cura, ristoratori, atleti, sanitari e l’elenco potrebbe continuare molto a lungo. Come è possibile pensare a un cambiamento culturale, distinguendo i destini dei nati in Italia da

chi da fuori arriva, costruisce il proprio futuro, contribuisce a tenere in piedi la società, col proprio lavoro?

Se si guarda a un passato lontano, sembra che lo sguardo sulla cittadinanza anziché evolversi ed ampliarsi, anche nel nostro continente europeo, sia venuto a ridursi e si sia arricchito di confini e di distinguo, dividendo i destini dei membri della stessa famiglia. Così è nei fatti la situazione di molte famiglie immigrate in Italia, dove vi sono situazioni giuridiche a dir poco anomale: figli della stessa famiglia privi di cittadinanza, genitori che la hanno acquisita e viceversa. È evidente come sia la situazione giuridica attuale che quella che si sarebbe voluto introdurre si connoti come confusa e a tratti paradossale nei suoi effetti.

Se guardiamo a un tempo più lontano, ci rendiamo conto come spesso nella Storia siano stati fatti tentativi di aprire lo spazio della cittadinanza, fatto di diritti e doveri, con movimenti di avanzamento e di retroazione. “È ammesso all’esercizio dei diritti di cittadino; Ogni uomo nato e domiciliato in Francia, in età di ventun anni compiuti; - Ogni straniero in età di ventun anni compiuti, che, domiciliato in Francia da un anno; - Vi vive del suo lavoro; o acquista una proprietà; - O sposa una francese; - O adotta un fanciullo; - O mantiene un vecchio; - Ogni straniero infine, che il Corpo legislativo giudicherà di aver ben ‘meritato dell’umanità’”, è il bellissimo articolo di legge elaborato nel 1793 durante i lavori per la stesura della Costituzione della prima Repubblica francese. Ben più coraggioso di molte proposte attuali, e anch’esso mai approvato.

### **Dividere i padri dai figli: ovvietà o autogol?**

Abbiamo separato i destini dei figli da quelli dei padri, i percorsi dei nati in Italia da quelli dei nuovi arrivati. Lo abbiamo fatto per chiarezza espositiva e attitudine alla classificazione delle nostre discipline. Lo abbiamo fatto - talvolta inconsapevolmente - perché il tema della cittadinanza ai piccoli ci pareva più semplice e appetibile rispetto a quello più controverso della cittadinanza agli adulti, migranti, profughi, rifugiati. Volevamo, in fondo, inconsapevolmente far leva su emozioni “facili”: la tenerezza, la compassione, possibili antidoti alla paura dello straniero, emozione da sempre esistita nelle nostre società e oggi largamente diffusa nel nostro Paese, anche a livello di retorica politica.

Chi scrive, in particolare col libro *Sono qui da una vita. Dialogo aperto con le seconde generazioni* (Granata, 2011), esprimeva la medesima tesi: questa generazione scopre, con stupore, di essere stranie-

ra nella stessa terra in cui è nata e cresciuta, con le relative conseguenze sui percorsi di crescita. Un ragazzo o una ragazza di origine straniera, nati in Italia o giunti durante la prima infanzia, crescono all'interno del contesto della società italiana, mescolati ai propri compagni di classe, abituati naturalmente a parlare e studiare in italiano, e a immaginare qui il proprio futuro. A un certo punto del loro percorso di crescita accade però che scoprono, spesso in maniera del tutto inaspettata, di avere dei tratti (non solo somatici) che lo distinguono dai propri coetanei "di origine italiana". France Twine parla, a questo proposito, di *boundary events* (eventi-confine), episodi che si configurano come riferimenti blandi ad una differenza, sotto forma di una domanda o di uno sguardo compassionevole, oppure come veri e propri insulti razzisti, a scuola, per strada, sui mezzi pubblici; sono episodi che minano la stima di sé e condizionano l'identità di chi sta crescendo e registra con particolare sensibilità il giudizio delle persone intorno (Twine, 1996).

È spesso nel periodo in cui frequentano la scuola media che i ragazzi di origine straniera vivono per la prima volta esperienze di questo tipo ed entrano così in una condizione di estraneità che è a volte più apparente che sostanziale, ma comunque densa di significati importanti per la costruzione del sé. Come spiega ancora Twine, i figli di immigrati scoprono improvvisamente di essere "diversi" e rischiano di sviluppare un'identità negativa, soprattutto quando si rendono conto che, anche quando tentano in tutti i modi di appartenere alla maggioranza, vengono sempre considerati estranei, "stranieri sul proprio territorio" (Twine, 1996).

Se evitare di far crescere una generazione di esclusi era un'istanza importante, farlo a discapito dei percorsi di vita dei nuovi arrivati non aveva alcun fondamento né teorico né operativo. L'effetto è stato infatti contrario rispetto alle intenzioni. I piccoli sono rimasti stranieri, assoggettati alla condizione dei padri, se non dei nonni migranti. I grandi sono rimasti "stranieri per sempre", secondo l'espressione di Abdullahi Ahmed (2020). Questo errore di valutazione mi si è reso evidente proprio confrontandomi con la storia e con le idee di questo diciottenne somalo sbarcato a Lampedusa nel 2008. Rappresentante inconsapevole della *Teen Immigration* (Granata, Granata 2019), ragazzi minorenni o appena maggiorenni giunti nel nostro Paese, con una storia ben diversa dalle seconde generazioni, eppure con eguale se non maggiore desiderio di diventare parte di questa comunità. Oggi dopo lunghe trafale burocratiche cittadino italiano, fondatore di *Generazione Ponte* a Torino e ideatore del Festival dell'Europa solidale e del Mediterraneo, è

stato insignito pochi mesi fa del Premio della Commissione europea “Altiero Spinelli”, per la promozione della cittadinanza europea. Il suo ultimo primato è stato quello di consigliere comunale, presso il Comune di Torino, arrivato in Italia come rifugiato.

### **Cittadinanza come progetto di vita**

Per Abdullahi Ahmed cittadino “è chi fa qualcosa di concreto per la sua comunità, con l’obiettivo di renderla un posto migliore e più gentile per tutti” (Ahmed, 2020, p. 31). A legare le numerose iniziative a cui ha dato vita in questi anni, l’idea forte e controcorrente che il migrante debba passare da essere oggetto della discussione politica, civile, culturale a soggetto che partecipa a quella stessa discussione, uscendo dalla posizione di spettatore e scardinando la dicotomia accoglienti/accolti, ospiti/ospitanti. “Non si tratta di razzismo, anche se, è vero, spesso dobbiamo confrontarci anche con quello, ma di una visione per la quale lo *status* di straniero è e deve essere perenne, come un segno che si porta addosso per tutta la vita. Questo retropensiero è molto comune, e si annida anche in realtà che fanno dell’antirazzismo la loro bandiera” (Ahmed, 2020, p. 47). È lui l’ideatore di una serie di iniziative per scoprire storie di luoghi dimenticate, circuiti culturali alla scoperta del patrimonio storico, culturale e paesaggistico torinese e piemontese rivolto a cittadini stranieri e rifugiati/richiedenti asilo accolti presso i centri di accoglienza della Provincia di Torino.

Questi percorsi sono coordinati da rifugiati divenuti cittadini e sono rivolti ad altri cittadini stranieri, per facilitare processi di integrazione e partecipazione alla vita civile. “L’idea era vedere e toccare con mano la Storia di Torino per farne parte un po’ di più. Risorgimento, guerre mondiali, Resistenza, sviluppo industriale postbellico, sono i temi che hanno ispirato i ragazzi e le ragazze di GenerAzione Ponte”, molti di quei ragazzi non erano mai entrati in un Museo, pur abitando in Italia da anni. Personaggi del Risorgimento, storie della resistenza ma anche storie di imprese locali, fanno parte dei racconti che trasformano una passeggiata urbana in un momento di condivisione e di scoperta della città. E così il Museo del Risorgimento, il Museo diffuso della Resistenza, il Sermig, il Museo dell’Automobile, il Museo del Cinema, il Museo Egizio, ma anche la città di Ivrea e la storia di Olivetti sono diventate esperienze di confronto e riscoperta, promosso proprio da chi viene da altre storie e altre terre, ma ha scelto questa per vivere. Non è un dato biologico o identitario a farci cittadini. Non è un’e-

redità familiare o di sangue a tenerci legati a questa terra. Non è nemmeno un'esteriore assimilazione a uno stile di vita cosiddetto autoctono. La cittadinanza è un progetto, una tensione, una prospettiva condivisa con tutti coloro che in questo Paese riescono ancora a immaginare un futuro. Bisogna che operiamo un cambio radicale di prospettiva, anche nella ricerca sociale.

## Riferimenti bibliografici

- Ahmed A. (2020), *Lo sguardo avanti. L'Italia, la Somalia, la mia storia*, Add editore, Torino.
- Ambrosini M., Molina S. (2004), *Seconde generazioni. Un'introduzione al futuro dell'immigrazione in Italia*, Fondazione Agnelli, Torino.
- Besozzi E., Colombo M., Santagati M. (2009), *Giovani stranieri, nuovi cittadini. Le strategie di una generazione ponte*, FrancoAngeli, Milano.
- Ceravolo F.A., Molina S. (2013), "Dieci anni di seconde generazioni in Italia", in *Quaderni di sociologia*, n. 63: pp. 9-34.
- Comune di Milano (2003), *I figli dell'immigrazione. Ricerca sull'integrazione dei giovani immigrati a Milano*, Franco Angeli, Milano.
- Cologna D. et al. (2009), *La città avrà i miei occhi. Spazi di crescita delle seconde generazioni a Torino*, Maggioli, Milano.
- Colombo E., Romaneschi L., Marchetti C. (2009), *Una nuova generazione di italiani. L'idea di cittadinanza tra i giovani figli di immigrati*, Franco Angeli, Milano.
- Colombo M. (2010), "Changing citizenship. Everyday representation of membership, belonging and identification among Italian senior secondary school", in *Italian Journal of Sociology of Education*, n.1: pp. 129-153.
- Dalla Zuanna G. et al. (2009), *Nuovi italiani. I giovani immigrati cambieranno il nostro paese?*, Il Mulino, Bologna.
- Fassin D. (2018), *La ragione umanitaria. Una storia morale del presente*, Derive e approdi, Roma.
- Frisina A. (2007), *Giovani Musulmani d'Italia*, Carocci, Roma.
- Granata A. (2011), *Sono qui da una vita. Dialogo aperto con le seconde generazioni*, Carocci, Milano.
- Granata A. (2015), *Diciottenni senza confini. Il capitale interculturale d'Italia*, Carocci, Milano.
- Granata A. (2018), *La ricerca dell'altro. Prospettive di pedagogia interculturale*, Carocci, Milano.
- Granata A., Granata E. (2019), *Teen Immigration. La grande migrazione dei ragazzini*, Vita e Pensiero, Milano.

- Queirolo Palmas L. (2006), *Prove di seconde generazioni. Giovani di origine immigrata tra scuole e spazi urbani*, Franco Angeli, Milano.
- Ricucci R. (2010), *Italiani a metà. Giovani stranieri crescono*, Il Mulino, Bologna.
- Twine F. (1996), "Brown skinned white girls: class, culture and the construction of white identity in suburban communities", in *Gender, Place and Culture*, vol. 3, n. 2: pp. 57-72.
- Visconti L. M., Napolitano E. M. (2009), *Cross generation marketing*, Egea, Milano.
- Walzer M. (2004), *L'intellettuale militante. Critica sociale e impegno politico nel Novecento*, Il Mulino, Bologna.



# Associazioni di migranti e pratiche di cittadinanza a Milano: l'esperienza del Forum Milano Città Mondo

*di Roberta Marzorati e Fabio Quassoli*

## **Introduzione**

Negli ultimi due decenni, gli studiosi hanno mostrato un interesse crescente per le forme assunte dall'impegno dei migranti nella sfera pubblica. La condizione diffusa di mancato riconoscimento dei diritti politici (attivi e passivi) ha indotto sociologi, politologi e geografi a spostare il focus della ricerca su forme 'alternative' di partecipazione politica, inquadrandole come pratiche o atti di cittadinanza (Baubock, 2006; Isin, Nielsen 2008; Però, 2008): dalle mobilitazioni per i diritti o contro il razzismo (Chimienti, Solomos, 2011; Montagna, 2012; Nicholls, 2013; Vitale, 2012) alle occupazioni (Dadusc, Grazioli, Martínez, 2019) all'attivismo entro associazioni e istituzioni come sindacati, organizzazioni religiose ecc. (Camozzi, 2012). Da questa prospettiva, la cittadinanza è stata ridefinita come una cornice usata da individui e gruppi sociali per rivendicare diritti e per *costituirsì* come cittadini (Isin, Nielsen, 2008). A differenza della riflessione sugli aspetti giuridici della cittadinanza che ha come scenario lo stato-nazione, l'insistenza sulla sua componente pragmatica e performativa ha invece privilegiato i contesti locali (prevalentemente urbani) entro i quali si gioca una partita fondamentale per l'inclusione dei migranti (Caponio, Bor-

kert, 2010; Balbo, 2015)<sup>1</sup>. L'analisi di come le amministrazioni locali hanno cercato di governare tali processi rappresenta, dunque, un ottimo esercizio tramite il quale valutare l'apertura delle istituzioni pubbliche, il loro specifico discorso sulla diversità, e i risultati prodotti in termini di *costruzione* della cittadinanza.

Nel nostro articolo, ci concentriamo sul contesto milanese, dove, a partire dal 2011, dopo quasi due decenni in cui le istituzioni locali erano state molto riluttanti a concedere qualsiasi tipo di riconoscimento alla presenza dei migranti nella sfera pubblica, una coalizione di sinistra guidata da Giuliano Pisapia si è impegnata per un cambiamento radicale in materia di diversità e immigrazione. Tale cambiamento avrebbe dovuto riguardare sia il discorso pubblico sia le *policies*. Tra le iniziative inaugurate dalla nuova giunta, spiccava per originalità il *Forum della Città Mondo*: un'assemblea permanente che riuniva i rappresentanti di più di seicento associazioni e che avrebbe dovuto costituire, per i migranti e per i loro figli, un'occasione di partecipazione alla vita culturale della città, un canale di accesso alla sfera pubblica cittadina e un momento chiave in un percorso di cittadinanza attiva.

La nostra analisi si basa su osservazioni e interviste condotte tra settembre 2013 e maggio 2015 nell'ambito del team di ricerca milanese del progetto europeo Divercities (<https://www.urbandivercities.eu/>). Sono state effettuate sei interviste a policy maker e politici, sette interviste a membri di organizzazioni miste, pro-migranti e del terzo settore e quattro interviste a membri di associazioni di migranti direttamente coinvolte nel Forum.

## **Promuovere la partecipazione dei migranti nelle città europee**

L'idea di incentivare la partecipazione politica dei migranti risale agli anni Sessanta quando, nel Belgio e nel Regno Unito, furono istituiti i primi organismi consultivi, riservati ai rappresentanti delle comunità di migranti, come una sorta di strumento compensativo per il mancato riconoscimento dei diritti politici. Tali iniziative furono aspramente criticate per tre ordini di ragioni: in primo luogo, perché ritenute inefficaci nell'incentivare la partecipazione e nel rendere più aperti gli ambiti decisionali; in secondo luogo, poiché poi non rappresentavano un passaggio preliminare per l'estensione dei diritti di voto nelle elezioni locali; in terzo

<sup>1</sup> Questo tema è spesso inserito entro una cornice più ampia relativa alla governance della diversità urbana. Cfr. Penninx *et al.*, 2014.

luogo, poiché sembravano contribuire alla marginalizzazione dei migranti (Martiniello, 1999).

Il tema della partecipazione politica è tornato al centro del dibattito nel 1992, quando il Consiglio d'Europa ha approvato la Convenzione sulla "Partecipazione dei cittadini stranieri alla vita pubblica a livello locale"<sup>2</sup> che prevedeva la possibilità per i cittadini dei Paesi Terzi di votare alle elezioni locali dopo cinque anni di residenza legale, oltre che di candidarsi alle cariche elettive. Pur essendo stata approvata da pochi paesi, infatti, la convenzione ha dato impulso alla nascita, in molte città europee, di organismi consultivi che si sono presto trovati a dover sciogliere due nodi di fondo. Un primo, riguarda la definizione stessa dei beneficiari delle iniziative volte a favorire, o a consentire, la partecipazione politica dei migranti: chi possiede un passaporto di un paese terzo? Chi può vantare un background migratorio? Chi può essere classificato come migrante di prima o di seconda generazione (e su quali basi)? Un secondo riguarda il fondamento della rappresentanza: su base nazionale, etnica, religiosa o individuale?

Seguendo Entzinger (1999) si può notare come l'istituzione di organismi consultivi non è quasi mai vista come una semplice compensazione, a livello individuale, per il mancato riconoscimento del diritto di voto, quanto, piuttosto, come una faccenda che riguarda le 'collettività' individuate a partire da una diversità sul piano culturale. La partecipazione politica dei migranti si troverebbe dunque inscritta entro una cornice culturale, in relazione a una radicata rappresentazione degli stessi come culturalmente *altri*. Tale aspetto inoltre creerebbe inevitabilmente una tensione tra un riconoscimento sul solo piano culturale, in quanto minoranza (nazionale, etnica o religiosa) e un riconoscimento sul piano socio-politico, in termini di diritti (Però, Solomos, 2010).

Un pregiudizio "culturalista" e "comunitarista" (Brubaker, 2002) - che immagina i migranti come *altri culturali (problematici)* organizzati in gruppi culturalmente omogenei e discreti - sembra permeare i tentativi delle amministrazioni locali di istituire forme di collaborazione con associazioni e organizzazioni di cittadini stranieri (Schrover, Vermeulen, 2005). Tali tentativi, del resto, devono fare i conti con il dilemma relativo ai criteri per individuare forme di rappresentanza legittima: in nome di chi, infatti, parlano le associazioni riconosciute di volta in volta come interlocutori? E come vengono scelti i legittimi portavoce/leader di tali associazioni (En-

2 Cfr. <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/144>.

tzinger, 1999; Vitale, 2007)?

In anni recenti, l'approccio *culturalista/comunitarista* ha ottenuto un'ulteriore legittimazione a livello europeo, quando il Consiglio d'Europa e la Commissione europea hanno inquadrato la partecipazione politica e i percorsi di cittadinanza dei migranti in termini "interculturali", grazie al programma *Intercultural cities*, istituito nel 2008 con l'obiettivo di incoraggiare esplicitamente i governi locali ad adottare un approccio interculturale alla migrazione, all'integrazione e alla coesione sociale, e a sviluppare strategie interculturali globali per gestire la diversità urbana (Marconi, Ostanel, 2016). Un nuovo *framework*, dunque, ideato per lasciarsi alle spalle le tradizionali politiche multiculturali e caratterizzato anche da forme meno predeterminate e irregimentate di coinvolgimento politico dei migranti, destinato, però, a fare i conti con il paradosso di un superamento della logica dei "gruppi etnici" e delle minoranze entro una cornice di dialogo tra culture (differenti). Un paradosso che, come vedremo, ha segnato anche l'esperienza del Forum della Città Mondo.

## **Partecipazione e riconoscimento dei migranti in Italia**

In generale, i migranti non hanno incontrato in Italia un ambiente particolarmente accogliente o inclusivo se si considera il quadro istituzionale nazionale: da un lato, infatti, le *immigration policies* sono diventate, nel corso degli ultimi tre decenni, sempre più restrittive; dall'altro lato, le *immigrants policies* non si sono basate su un modello complessivo, coerente ed esplicito di integrazione e, al di là di alcune accelerazioni dovute all'influenza dell'U.E. e/o a sentenze dei tribunali, si sono declinate in una grande varietà di 'sperimentazioni' locali, (Campomori, Caponio 2013; Angelucci et al. 2019).

Sul piano del dialogo interculturale, si possono segnalare due aspetti. Da un lato, quella che è stata definita "etnicizzazione senza riconoscimento" (Mantovan, 2013), per cui i migranti sono considerati "portatori di differenze culturali" che non ottengono però un riconoscimento istituzionale tramite la definizione di diritti culturali e/o comunitari. Dall'altro lato, il discorso politico-mediativo dominante che li riguarda è stato contrassegnato, fin dalla metà degli anni Novanta, da una costante politicizzazione, stigmatizzazione e criminalizzazione, con ricorrenti ondate di *panico morale* che, in più di una occasione, hanno fortemente influenzato

il processo di *policy-making* (Colombo, 2013; Palidda, 2011).

Anche la struttura delle opportunità politiche non è stata favorevole: l'accesso alla cittadinanza, infatti, rimane basato sul principio dello *ius sanguinis* e i progetti di riforma per temperarlo (*ius soli*, *ius soli temperato*, *ius culturae*) si sono presto arenati; nessuna concessione è stata fatta sul diritto di voto alle elezioni amministrative che, dalla fine degli anni Novanta, è uscito definitivamente dall'agenda politica. Anche i tentativi di inclusione a livello locale - tramite le "Consulte per gli stranieri" e la figura del "Consigliere comunale straniero aggiunto" - hanno ottenuto risultati discutibili (Pilati, 2011; Fieri, 2005). A fronte di ciò, la partecipazione politica dei migranti è diventata un fenomeno rilevante fin dagli anni Ottanta, quando le prime associazioni di migranti, soprattutto nelle grandi città, iniziarono a mobilitarsi su questioni economiche, politiche e culturali e riuscirono a dare vita a reti di coordinamento a livello nazionale (Camozzi, 2012). Un risultato - e, allo stesso tempo, un riconoscimento - dell'importanza di questa stagione di mobilitazione fu proprio la legge Martelli del 1990 che, tra le altre cose, introdusse un finanziamento regionale per le associazioni di migranti e una serie di facilitazioni per il loro coordinamento con le istituzioni italiane (Carchedi, 2000). A partire dalla metà degli anni '90, tuttavia, la piega sempre più negativa presa dal discorso pubblico sull'immigrazione e l'inasprimento delle politiche di controllo hanno creato un clima sempre meno favorevole per il costituirsi di un fronte unitario delle associazioni e per mobilitazioni collettive per i diritti dei migranti. Il quadro si è presto frammentato e le associazioni hanno privilegiato attività di tipo ricreativo in salsa etno-culturale, disertando le mobilitazioni espressamente politiche, che sono state portate avanti, per lo più, da associazioni miste (spesso guidate da italiani) o da associazioni italiane pro-migranti (Kosic, Triandafyllidou, 2005; Però, Solomos, 2010; Camozzi, 2012).

Sul piano istituzionale, sono stati istituiti diversi organismi di consultazione che avrebbero dovuto essere i luoghi chiave di discussione sulle questioni migratorie tra lo Stato (nelle sue diverse articolazioni territoriali) e i migranti stessi (Giorgi, 2011). Molti "leader delle comunità immigrate" provenienti da associazioni costituitesi su base etno-nazionale sono stati cooptati in alcuni ambiti decisionali, agendo da 'intermediari' rispetto alle 'comunità' di provenienza. Nel complesso, però, alcune questioni relative alla composizione degli organi consultivi, la base etno-nazionale della rappresentanza politica e il modo in cui i rappresentanti sono stati

scelti, hanno minato la possibilità che tali iniziative diventassero una forma istituzionalizzata ed efficace di partecipazione politica (Meli, Enwereuzor, 2003) e limitato, al contempo, il potenziale di mobilitazione che le associazioni di migranti avevano espresso in precedenza (Camozi, 2012).

## **Il caso milanese**

L'immigrazione entrò nell'agenda politica milanese negli anni '80, quando la città era governata da una maggioranza di centro-sinistra che promuoveva un progetto multiculturale di integrazione sociale, assegnando un ruolo di primo piano alle neonate associazioni di migranti (Caponio, 2005). Nel 1985 dieci associazioni fondarono il *Coordinamento Migranti*, un'organizzazione ombrello creata per intervenire a livello cittadino su temi di rilevanza politica e dotata di un Comitato consultivo che avrebbe dovuto fornire all'amministrazione locale consigli e suggerimenti su questioni relative all'immigrazione in città. I membri del Comitato, che si rivelò presto scarsamente influente per problemi di rappresentatività (definita su base etno-nazionale), insieme ad altri leader "etnici", furono poi coinvolti come interpreti e mediatori nel *Centro Stranieri* che, dall'1989 al 1992, costituì un importante punto di riferimento istituzionale per i cittadini stranieri presenti in città (idem). Il *Centro*, che comprendeva un segretariato sociale e ospitava le principali associazioni di migranti, favorì la creazione delle prime cooperative di interpreti e mediatori linguistico-culturali che incominciarono a collaborare con i servizi sociali milanesi. Caratterizzato da una prospettiva multiculturalista piuttosto ingenua, il *Centro Stranieri* era stato ideato come un luogo nel quale comunità/associazioni etno-nazionali potessero organizzarsi e interagire con l'amministrazione locale. Il progetto, tuttavia, venne drasticamente ridimensionato dopo pochi anni - anche a causa di conflitti interni e di problemi di rappresentanza dei leader "etnici" coinvolti - e trasformato in un ufficio (*Ufficio Stranieri*) gestito da assistenti sociali italiani che erogava servizi di prima accoglienza e assistenza.

Con l'inizio, nel 1993, della stagione di amministrazioni di centro-destra (durata fino al 2011) le politiche multiculturali avviate negli anni precedenti furono completamente abbandonate e l'immigrazione venne ridefinita o come un problema di sicurezza urbana da affrontare con politiche securitarie (Quassoli, Colombo, Molteni, 2019) o come un'emergenza sociale la cui gestione venne

presto demandata a organizzazioni di matrice cattolica (Caponio, 2005). Le associazioni e le cooperative di migranti, che avevano giocato un ruolo cruciale nella prima metà degli anni '90, furono sempre più marginalizzate e l'amministrazione cominciò a riconoscere come partner legittimi solo le associazioni pro-migranti create da cittadini italiani. Queste ultime, peraltro, furono coinvolte solo nella fase di implementazione di politiche progettate al di fuori di una cornice di governance locale (Pilati, 2011). Per quasi due decenni, la situazione non subì sostanziali modificazioni e un mix di *assimilazionismo* e *sicuritarismo* continuò a connotare l'azione del governo locale.

L'invisibilità politica dei cittadini stranieri milanesi in questo periodo può essere ricondotta all'operare congiunto di due processi (Bassoli, 2012): da un lato, come abbiamo detto, le istituzioni locali erano divenute impermeabili per le associazioni di migranti che vedevano cadere nel vuoto ogni loro tentativo di aprire un dialogo con l'amministrazione locale; dall'altro lato, le associazioni di migranti non erano sufficientemente strutturate, disponevano di poche risorse (anche a causa di una situazione politicamente sfavorevole), erano inserite in reti poco coese e privilegiavano, al proprio interno, legami *bonding* (su base etno-nazionale) piuttosto che *bridging* (Citroni, 2015). Il quadro cambiò drasticamente nel 2011 con la vittoria della coalizione di centro-sinistra guidata da Giuliano Pisapia sulla base di un programma incentrato sull'estensione dei diritti, sul riconoscimento della diversità - soprattutto in relazione alle minoranze Lgbtq e ai migranti - e su una concezione partecipata del governo della città (Barberis *et al.*, 2014). Alla scelta di porre i temi legati all'immigrazione e alla diversità al centro dell'agenda amministrativa sono corrisposte iniziative politiche volte a rimuovere alcuni dei vincoli che per quasi due decenni avevano impedito alle associazioni di migranti di cooperare con le istituzioni locali. La nuova agenda politica si è, infatti, arricchita di alcuni nuovi progetti finalizzati, da un lato, all'erogazione di servizi diffusi ed efficienti per favorire l'integrazione dei cittadini stranieri nel tessuto cittadino e, dall'altro lato, al riconoscimento della diversità culturale come risorsa per lo sviluppo urbano.

Una di queste iniziative è stato il GLab: un servizio di informazione e un laboratorio di proposte situato nel centro della città, progettato dall'Assessorato alle Politiche Sociali in collaborazione con la *Rete G2* (che forniva anche il personale) per aiutare i giovani e le famiglie di origine immigrata ad accedere alle procedure di naturalizzazione e a ottenere informazioni sulle opportunità

di studio e di lavoro in città. Il GLab, inoltre, ha costituito inoltre un laboratorio che ha promosso la diversità e il *social mix* come valore, creando un contesto in cui i giovani con background migratorio potessero praticare forme di cittadinanza attiva. Nel 2014, il GLab è stato incorporato nella “Casa dei Diritti”, uno spazio di cittadinanza attiva rivolto non solo agli immigrati di ‘prima’ o ‘seconda generazione’ ma a tutti i cittadini milanesi, la cui filosofia era quella di evitare una sorta di ghettizzazione amministrativa delle questioni riguardanti i cittadini stranieri che potesse riprodurre l’idea che l’immigrazione sia, fondamentalmente, un problema e che i cittadini stranieri abbiano esigenze che debbano essere affrontate secondo percorsi diversi rispetto a quelli previsti per i cittadini milanesi.

Un secondo esempio è il “Centro delle Culture del mondo”, nato da un progetto su bando FEI (Fondo Europeo per l’Integrazione) e lanciato sempre dall’Assessorato alle Politiche Sociali nell’autunno 2015 con lo scopo di favorire l’integrazione dei cittadini stranieri in città, fornendo loro un facile accesso alle istituzioni e ai servizi. Il Centro, inoltre, è stato pensato come un hub per tutti gli attori rilevanti nel campo dell’immigrazione: associazioni di migranti, associazioni del terzo settore, sindacati, ‘comunità’, scuole, imprese e singoli cittadini.

A fronte di un discorso ufficiale attento alla diversità e alle istanze dei cittadini stranieri, le posizioni dei politici e degli amministratori milanesi intervistati nell’ambito del progetto *Diversity* risultano abbastanza contrastanti: da una parte, tutti ritengono che la svolta culturale segnata dall’azione della giunta Pisapia in termini di riconoscimento dei migranti e apertura al dialogo sia stata molto significativa; dall’altra, la visibilità, quando non l’esibizione, della diversità culturale, viene ancora vista da molti come una potenziale minaccia per la coesione sociale e un rischio rispetto all’acuirsi delle disuguaglianze, all’interno di un discorso che tende a coniugare un modello sostanzialmente *assistenzialista* con un approccio astrattamente *interculturale*, che non sempre comporta un apprezzamento per le minoranze, specialmente quelle stigmatizzate, e che tende a separare il tema del riconoscimento da quello dell’equità sociale<sup>3</sup>. Come ci ha detto uno degli intervistati:

«Fare della diversità una questione esplicita è un problema politico. Se si elabora un piano sulla diversità, dall’altra parte ci sarà immediatamente qualcuno che ti dirà: “Attento alla normalità! Perché dovresti

3 Cfr. Barberis e Marzorati 2014.

preoccuparti delle frange marginali?». C'è una parte che considera la diversità come un valore negativo» (Funzionario del comune di Milano).

## Il Milan World City Forum

L'ambivalenza di fondo che ha caratterizzato le azioni messe in campo dall'amministrazione milanese nell'ultimo decennio in materia di riconoscimento, partecipazione politica e cittadinanza attiva dei migranti a Milano è emersa anche in relazione al *Forum della Città Mondo* (d'ora in avanti FCM), uno dei progetti più innovativi avviati dalla giunta Pisapia. Il Forum, il cui ideatore e principale promotore fu Stefano Boeri e che, come abbiamo detto comprendeva ufficialmente più di seicento associazioni, era stato pensato come il luogo privilegiato di collaborazione e co-progettazione tra le numerose e variegata associazioni di cittadini stranieri e l'amministrazione milanese, realizzando: "a livello locale quello che sarebbe successo durante il semestre di Expo 2015, quando i rappresentanti dei Paesi Partecipanti di tutto il mondo si sarebbero incontrati per trovare soluzioni globali alle sfide alimentari e ambientali"<sup>4</sup>.

Dall'organizzazione dell'accoglienza durante l'Expo 2015 (ad esempio, formando e/o fornendo guide internazionali volontarie) alla promozione di iniziative e progetti culturali entro la cornice di Expo 2015, l'attività del Forum si sarebbe dovuta sviluppare tramite partnership pubblico-privato e si sarebbe dovuta strutturare attorno a cinque gruppi di lavoro, ognuno dedicato a un tema specifico: (1) *Cibo*, orti urbani ed eventi legati all'Expo 2015, (2) *Comunicazione ed eventi culturali*, (3) *Donne e cultura*, (4) *Museo delle culture*, (5) *Partecipazione e cittadinanza attiva*. In un senso più ampio, il Forum è stato concepito come un luogo di confronto tra le associazioni internazionali presenti in città, in cui avrebbero dovuto trovare visibilità migranti di prima e seconda generazione qualificati e istruiti, in grado di dare un contributo significativo alla vita culturale di Milano (smentendo così lo stereotipo dell'immigrazione come problema sociale):

«Lo scopo del Forum» è quello di dare importanza alle persone straniere nella città che appartengono a questo luogo, anche se questo è spesso ignorato <poiché> la diversità dell'altro, la diversità dello straniero, dell'immigrato realizzato e integrato e dei loro figli, la seconda

---

4 Cfr. <http://www.expo2015.org/it/forum-delle-citta-mondo-verso-expo-milano-2015>. Ultimo accesso 14 maggio 2015.

generazione, sono riconosciute solo in modo opportunistico. Quando non sono utili, non vengono riconosciute. E quando lo sono, vengono anche sfruttate per scopi politici» (Membro del comitato FCM).

Il contributo dei migranti all'interno del Forum era immaginato in chiave squisitamente culturale. Lo stesso nome scelto rifletteva il carattere cosmopolita e inter/multiculturale dell'iniziativa: un'idea di città dove tutto il mondo fosse rappresentato e dove la diversità non riguardasse:

«Una classificazione secondo etnie, paesi d'origine o culture esogene e autoctone (... ma) una declinazione cosmopolita dell'essere cittadini di questa città e del mondo (...) per riconoscere la varietà delle tradizioni che attraversano l'esperienza urbana; per dare voce in modo diverso dai soliti organi consultivi, dove le comunità sono divise in base al paese d'origine. (...) Nasce per provare a vedere come nel contesto milanese sia possibile modificare la dicotomia tra conservazione della cultura d'origine e la sua trasformazione» (Ex assessore alla cultura).

Nelle parole del suo ideatore, dunque, l'assetto del Forum avrebbe dovuto permettere di superare le divisioni etno-nazionali e comunitarie implicite in altre forme di rappresentanza, quali, ad esempio, gli organi consultivi creati in altre città italiane (Mantovan, 2013):

«Il fatto che questo sia un Forum rende le cose più interessanti: si ha molta più variabilità che non può essere così facilmente etichettata, per cui la dimensione culturale emerge nel suo vero senso, e questo non è un mero percorso geografico o storico (...) è un mix che si lega anche alla biografia personale (...) per cui un forum è fatto di individui (...) poi, certo, il Forum comprende più di 500 associazioni che rappresentano più di cento comunità a livello formale» (Ex assessore alla cultura).

Se l'obiettivo era quello di superare le divisioni etniche e nazionali - in accordo con il progetto *Intercultural cities* dell'U.E. - a livello pratico, si scelse di connettersi con le 'comunità', invitando ad aderire al Forum le associazioni di migranti. Queste ultime, tuttavia, erano (e continuano ad essere) organizzate principalmente lungo linee etno-nazionali. Inoltre, l'insistenza sulla dimensione culturale - come autodefinizione e come ambito di intervento - e la scelta di non insistere sul significato politico della partecipazione ha lasciato ampio spazio alle associazioni che proponevano attività ricreative declinate in termini etno-nazionali, disincentivando quelle più politicizzate e trasversali.

Nonostante l'entusiasmo iniziale, nel funzionamento del forum si è presto evidenziata la scarsa coesione delle associazioni dovuta,

oltre che a linee di divisione comunitarie tradizionali (la maggioranza di associazioni si erano formate su base etno-nazionale), a un *divide* generazionale che vedeva, da una parte, migranti di lunga data, arrivati in Italia negli anni ottanta e novanta e, dall'altra, la 'generazione' più giovane, nata in Italia o arrivata negli anni duemila<sup>5</sup>. È inoltre emersa l'ambivalenza tra il Forum come organo di rappresentanza di gruppi e comunità e come spazio di incontro tra individui. Tutti questi nodi sono venuti al pettine con la decisione di introdurre requisiti formali che garantissero la presenza di rappresentanti dei quattro continenti nelle posizioni di vertice del Forum.

Al di là delle linee di faglia interne, un ulteriore elemento di debolezza derivava da una *mission* tanto ambiziosa quanto poco definita e da obiettivi che non era affatto semplice tradurre in pratiche innovative e in iniziative concrete.

Il collegamento con Expo 2015, inoltre, non si realizzò a causa di un sostegno politico non adamantino da parte dell'amministrazione locale, di troppo poco tempo per creare salde connessioni con la macchina organizzativa di Expo 2015 - afflitta da numerosi problemi (conflitti tra stakeholder, inchieste giudiziarie, ritardi, ecc.) che fino all'ultimo hanno messo a rischio il successo dell'intera iniziativa - e di una insufficiente dotazione di risorse finanziarie<sup>6</sup>:

«Tutto è stato fatto con troppa fretta, è stato difficile gestire le relazioni tra i diversi rappresentanti del Forum. La diversità va benissimo, ma occorrono risorse per realizzarla (...) la gestione della diversità non è una questione secondaria, ha bisogno di tempo, risorse e competenze»  
(Membro del FCM).

Non avendo un budget dedicato, infatti, il Forum non poteva organizzare autonomamente delle iniziative se non caricandone i costi sulle associazioni coinvolte. Queste ultime, peraltro, non potevano partecipare a gare di finanziamento pubblico per iniziative che fossero sponsorizzate dal Forum. Un circolo vizioso che, assieme alla noncuranza con cui la questione della dotazione di risorse è stata trattata, segnalava il permanere di una linea di continuità

---

5 Del primo gruppo facevano parte persone da tempo impegnate in campo politico e sociale il cui coinvolgimento era considerato un modo per controbilanciare la focalizzazione sulle giovani/seconde generazioni che caratterizzava l'operato dell'Assessorato alle Politiche Sociali

6 Il Forum, infine, è rimasto improvvisamente senza un 'padre' quando Stefano Boeri si è dimesso da tutte le sue cariche in polemica con la Giunta.

con i decenni passati, quando i migranti e le loro associazioni erano generalmente trascurati dall'amministrazione locale anche, se non solo, in termini finanziari:

«Quando qualcuno va a presentare il suo progetto - prima funzionava così (...) se eri una buona associazione, capace di fare le cose - ora gli chiedono "sei del Forum? E allora vai dal Forum". Eppure non hanno fornito al Forum un budget in grado di dare una risposta» (Membro del FCM).

Per far fronte al problema finanziario venne creata un'associazione di secondo livello chiamata *Associazione Città Mondo* che riuniva novantasei associazioni ed era stata concepita, al contempo, per dare visibilità al Forum ("volevamo che il Forum diventasse più di un semplice movimento", ci hanno detto gli intervistati) e per renderlo operativo grazie alla possibilità di partecipare a bandi finanziati da enti pubblici e privati: una sorta di super-associazione in grado di esercitare un ruolo più forte di *advocacy* nella contrattazione con la giunta milanese. Tuttavia, proprio la necessità di creare un nuovo organismo parallelo al Forum ha evidenziato il parziale fallimento di quest'ultimo, soprattutto per quanto riguarda la sua capacità di favorire pratiche di cittadinanza attiva, che è sempre stato il punto più debole dell'intero progetto.

Il taglio esclusivamente culturale delle potenziali iniziative, del resto, riproponeva l'idea dell'immigrato come 'altro culturale' più che come cittadino in grado di contribuire in senso ampio allo sviluppo della città.

«Il principio <del Forum> andava bene, abbiamo il mondo dentro di noi, non dobbiamo cercarlo altrove (...) il principio *in sé* è meraviglioso (...) ma nessuno ci ha detto come farlo, o almeno, quando abbiamo cercato di dire come si poteva fare, sono state sollevate resistenze (...) beh, sai, problemi politici e così ha preso una connotazione più culturale (...) quindi l'obiettivo è stato modificato» (Consulente politico del Comune).

Al contrario, come ricordano alcuni intervistati, nell'ambito del Forum sarebbe stato opportuno perseguire obiettivi di tipo sociale e politico:

«Ci sono due punti di vista che spesso non si incontrano: il punto di vista degli italiani (...) che vedono i migranti solo come portatori di elementi culturali (...) c'è invece il punto di vista dei migranti come persone, soggetti, parte di questa società al di là della loro origine etnica (...) la maggior parte delle associazioni hanno al centro un elemento culturale (...) ma la loro missione non è solo culturale (...) la loro missione è la partecipazione attiva, i diritti dei migranti (...) <il Forum> sembra

essere <qualcosa> di culturale ma è più - per non dire politico - almeno sociale» (Membro del FCM).

Eppure queste premesse o potenzialità sono rimaste inesprese e il gruppo di lavoro dedicato a “Partecipazione attiva e cittadinanza” non è mai decollato. Anche se alcune delle associazioni avrebbero voluto essere più coinvolte in questioni strettamente politiche riguardanti, ad esempio, i diritti degli immigrati, la riforma della cittadinanza e così via, il Forum, nel suo complesso, ha scelto di non esporsi su temi politicamente rilevanti: “La parola ‘politica’ non può essere pronunciata” (membro del FCM). Secondo i nostri informatori, una eventuale ‘svolta politica’ - che avesse visto i partecipanti autorappresentarsi come cittadini che rivendicano diritti - avrebbe potuto minare gli equilibri in consiglio comunale, esponendo il Forum alle critiche dei rappresentanti dell’opposizione. Oltre a queste preoccupazioni, anche le divisioni interne alla struttura amministrativa comunale (Bassoli, 2012) hanno giocato un ruolo importante. Il Forum, infatti, è nato per iniziativa dell’Assessorato alla Cultura, mentre altre importanti iniziative rivolte ai residenti stranieri e ad altre minoranze sono state realizzate dall’Assessorato alle Politiche Sociali. Nonostante alcune esperienze positive di collaborazione tra i due assessorati, sembra dunque aver prevalso una sorta di *silo-culture* (Barberis et al., 2014):

«Per molto tempo l’Assessorato alle Politiche Sociali non ha preso il progetto del Forum anche come proprio e così ha cercato di creare degli organismi a metà strada (...) come l’<iniziativa> di seconda generazione, cose del genere, ha anche creato il centro di immigrazione (...) in realtà voleva diventare una specie di Forum (...) poi hanno abbandonato l’idea perché c’era stata una massiccia adesione delle comunità al Forum (...) nel consiglio comunale c’è sempre un’invidia reciproca di questo tipo, è un problema di visibilità» (Membro del comitato direttivo del FCM).

Secondo Polizzi e Vitale, tale cultura organizzativa può essere interpretata come l’esito dello stile di governance promosso dalle precedenti giunte di centro-destra, che, da una parte, cessarono di investire nella “[...] relazione positiva e coordinata tra terzo settore e pubblica amministrazione” e, dall’altra, spinsero per una “forte compartimentazione tra diversi dipartimenti della stessa amministrazione comunale” (2010, pp. 27 e 33). Uno stile di governance che ha di fatto ostacolato progetti, come quello del Forum, che avrebbero tratto un grande beneficio dalla cooperazione tra più dipartimenti dell’amministrazione milanese.

## Osservazioni conclusive

Come ha sottolineato Però: “Spesso si assume che la sinistra sia solidale e possa persino rappresentare i migranti, in parte per la retorica multiculturale e inclusiva che normalmente la caratterizza e in parte per il sostegno che tradizionalmente ha dato alle categorie svantaggiate” (2005, p. 883). Effettivamente, l’esperienza milanese dell’ultimo decennio sembra confermare questa posizione. Dopo quasi due decenni di governo della destra - il cui *leitmotiv* è stata l’obliterazione dell’immigrazione dal dibattito pubblico tranne che come problema di sicurezza - l’amministrazione Pisapia ha scelto di includere l’immigrazione nel nucleo del suo programma elettorale e di governo e, una volta insediatasi, ha cercato di attuare politiche innovative volte sia a favorire il riconoscimento dei migranti come nuovi cittadini sia a promuovere la diversità attraverso spazi di riconoscimento, dialogo interculturale e partecipazione politica.

Tale svolta, tuttavia, è stata in parte compromessa dall’emergere di un problema ‘strutturale’ e di alcune incoerenze di fondo. Il problema riguarda i differenti, e divergenti, discorsi su diversità e migrazioni emersi in seno all’amministrazione comunale, con un prevalere delle preoccupazioni per la coesione sociale che un’eccessiva insistenza sulla diversità avrebbe potuto mettere a repentaglio. Le incoerenze riguardano due aspetti. Da una parte, iniziative come il GLab e il Centro per l’immigrazione, pur sottolineando l’importanza di fornire servizi ai cittadini stranieri residenti al fine di garantire il pieno godimento dei diritti di cittadinanza, rischiano di riprodurre, involontariamente, un’immagine del migrante come soggetto debole e bisognoso. Dall’altra, una politica all’insegna del pluralismo e della valorizzazione delle differenze - di cui il FCM può essere un buon esempio - insistendo in via esclusiva sulla dimensione culturale sembra implicare che l’unica alternativa a una rappresentazione del migrante come soggetto debole e problematico è quella di raffigurarlo come una persona definita sostanzialmente dal retroterra culturale che, prima o poi, per contrasto, si *etnicizza*. Ma confinare i migranti entro una sfera culturale addomesticata sembra essere un modo efficace per prevenire il loro pieno riconoscimento politico e per rimuovere dal dibattito lo ‘spettro’ che la loro inclusione sia una questione che non possa essere risolta senza cambiare sia l’ambiente politico/istituzionale sia la struttura (discorsiva e non) di opportunità politiche, ampliando la definizione di chi sia legittimato a trovare voce e rappresentanza

nell'arena politica. Un cambiamento che, come ci insegna la storia dei *DREAMers* (Nicholls, 2013), può forse essere raggiunto solo attraverso una capacità autonoma dei migranti stessi di mobilitarsi politicamente per ottenere - grazie a una accorta strategia politica e a un uso attento, competente e spregiudicato dei media - riconoscimento, diritti e risorse.

## Riferimenti bibliografici

- Balbo M. (2016), *Migrazioni e piccoli comuni*, Franco Angeli, Milano.
- Angelucci. A., Barberis E., Marzorati R. (2019), "The (mis)recognition of diversity in Italy between policy and practice: The case of Milan", in *European Urban and Regional Studies*, vol. 26, n. 3: 254-267.
- Barberis E., Marzorati R. (2019), (Un)planned mixed neighbourhoods in Milan: integrationist discourse and the threat of the ghetto", paper presented at the RGS-IBG Conference, London.
- Barberis E., Kazepov Y., Angelucci A. (2014), *Assessment of Urban Policies in Milan*, DESP - Università di Urbino Carlo Bo, Urbino.
- Bassoli M. (2012), "Problemi di governance. Network associativi e debolezze strutturali delle associazioni di migranti", in *Partecipazione e conflitto*, n. 3: 77-100.
- Bauböck R., Ed. (2006), *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Bousetta H. (2000), "Institutional Theories of Immigrant Ethnic Mobilisation: Relevance and Limitations", in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 26, n. 2: 229-245.
- Brubaker R. (2002), "Ethnicity without Groups", in *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, vol. 43, n. 2: 163-189.
- Camozzi I. (2012), "'Non siamo clandestini. Siamo i nuovi cittadini'. Le mobilitazioni dei migranti tra percorsi di cittadinanza e istanze di riconoscimento", in *Partecipazione e Conflitto*, n. 3: 21- 46.
- Campomori F., Caponio T. (2013), "Competing frames of immigrant integration in the EU: geographies of social inclusion in Italian regions", in *Policy Studies*, vol. 34, n. 2: 162-179.
- Caponio T. (2005), "Policy Networks and Immigrants' Associations in Italy: The Cases of Milan, Bologna and Naples", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 31, n. 5: 931-950.
- Caponio T., Borkert M., Eds. (2010), *The Local Dimension of Migration Policymaking*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Carchedi F. (2000), "Le associazioni degli immigrati", in Pugliese E. (a cura di), *Rapporto immigrazione. Lavoro, sindacato, società*, Ediesse, Roma.

- Chimienti M., Solomos J. (2011), "Social Movements of Irregular Migrants, Recognition, and Citizenship", in *Globalizations*, vol. 8, n. 3: 343-60.
- Citroni S. (2015), *Inclusive togetherness. a comparative ethnography of cultural associations making Milan sociable*, La Scuola, Brescia.
- Colombo M. (2013), "The discursive construction of ethnic dominance and exclusion", in *Journal of Language and Politics*, vol. 12, n. 2: 158-179.
- Dadusc D., Grazioli M., Martínez M.A. (2019), "Introduction: Citizenship as inhabitation? Migrant housing squats versus institutional accommodation", in *Citizenship Studies*, vol. 23, n. 6: 521-539.
- Entzinger H. (1999), "Immigrants' Political and Social Participation in the Integration Process", in Directorate of Social and Economic Affairs, *Political And Social Participation Of Immigrants Through Consultative Bodies*, Council of Europe Publishing, Strasbourg: pp. 9-41.
- Fieri (2005), *La partecipazione politica degli stranieri a livello locale*, ASGI, Torino.
- Giorgi A. (2012), "Migrants' Associations in Italy and the 2010 Migrants' Strike", in *Migracijske I Etnicke Teme*, n. 28: 55-73.
- Isin E.F., Nielsen G.M. (a cura di) (2008), *Acts of citizenship*, Palgrave Macmillan, London.
- Koopmans R., Statham P. (a cura di) (2010), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*. Oxford University Press, Oxford.
- Kosic A., Triandafyllidou A. (2005), *Active civic participation of immigrants in Italy. Country Report Prepared for the European Research Project POLITIS*, [<https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/active-civic-participation-of-immigrants-in-italy-1>].
- Martiniello M. (1999), "The limits of consultative politics for immigrants and ethnic immigrant minorities", in Directorate of Social and Economic Affairs, *Political and social participation of immigrants through consultative bodies*, Council of Europe Publishing, Strasbourg.
- Mantovan C. (2013), "Cohesion without participation: immigration and migrants' associations in Italy", in *Patterns of Prejudice*, vol. 47, n. 3: 253-268.
- Marconi G., Ostanel E. (2016), *The Intercultural City: Migration, Minorities and the Management of Diversity*, I.B. Tauris, London.
- Meli A., Enwereuzor U.C. (2003), *Participation of Foreigners in Public life at the Local Level*, Cospe Report, Firenze.
- Montagna N. (2012), "Labor, Citizenship, and Subjectivity: Migrants' Struggles within the Italian Crisis", in *Social Justice*, vol. 39, n. 1: 43-61.
- Nicholls W. (2013), *The DREAMers: How the Undocumented Youth Movement Transformed the Immigrant Rights Debate*, Stanford

- University Press, Stanford CA.
- Palidda S. (a cura di) (2011), *Racial Criminalization of Migrants in the 21st Century*, Ashgate, Farnham.
- Penninx R., Kraal K., Martiniello M., Vertovec S., Eds. (2004), *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Ashgate, Aldershot.
- Però D. (2005), "Left-wing politics, civil society and immigration in Italy: The case of Bologna", in *Ethnic and Racial Studies*, vol. 28, n. 5: 832-858.
- Però D. (2008), *Integration from below. Migrants' Practices of Citizenship and the Debate on Diversity in Britain*, University of Nottingham, Nottingham.
- Però D., Solomos J. (2010), "Introduction: Migrant Politics and Mobilization: Exclusion, Engagements, Incorporation", in *Ethnic and Racial Studies*, vol. 33, n. 1: 1-18.
- Pilati K., (2011), *La partecipazione politica degli immigrati. Il caso di Milano*, Armando, Roma.
- Quassoli F., Colombo M., Molteni A. (2019), "La sicurezza come dispositivo di governance urbana? Discorsi istituzionali, pratiche e politiche nella città metropolitana", in Andreotti A. (a cura di), *Governare Milano nel nuovo millennio*, Il Mulino, Bologna: pp. 43-70.
- Schrover M., Vermeulen F. (2005), "Immigrant Organisations", in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 31, n. 5: 823-832.
- Vitale T., (2007), *In nome di chi? Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, Franco Angeli, Milano.
- Vitale T. (2012), "Conflitti urbani nei percorsi di cittadinanza degli immigrati. Una introduzione", in *Partecipazione e Conflitto*, n. 3: 5-20.
- Vitale T., Polizzi E. (2010), "Il tempo della sussidiarietà perduta. Interrogativi su governo locale e innovazione sociale a Milano", in *Animazione Sociale*, vol. 40, n. 244: 23-33.



# I profili giuridici della cittadinanza

*Paolo Bonetti*

## **1. Alcuni concetti elementari sulla cittadinanza**

Nella presente sede è possibile soffermarsi in modo introduttivo e sommario soltanto su alcuni concetti giuridici elementari concernenti la cittadinanza, con particolare riguardo per quelli di rilevanza costituzionale.

### ***1.1. La cittadinanza in senso giuridico. Alcuni nodi giuridici. La cittadinanza tra appartenenza al popolo di uno Stato e status (insieme di diritti e doveri)***

La cittadinanza in senso giuridico si distingue dalla cittadinanza in senso politico o sociologico.

La cittadinanza in senso sociologico è nozione che è stata elaborata più recentemente all'interno di forme di Stato democratico-sociali e fa riferimento alla nota concezione di Marshall (Marshall, 1950, pp. 10-13) secondo cui deve "esistere una forma di uguaglianza umana fondamentale connessa con il concetto di piena appartenenza a una comunità" e questa cittadinanza si dovrebbe comporre di tre elementi: il civile (composto dai diritti necessari alla libertà individuale), il politico (cioè il diritto a partecipare all'esercizio del potere politico) e il sociale (cioè "tutta la gamma che va da un minimo di benessere e di sicurezza economica fino al diritto di partecipare pienamente al retaggio sociale e a vivere la vita di persona civile, secondo i canoni vigenti nella società").

La cittadinanza in senso giuridico è invece una concezione molto più antica, perché è intrinseca all'essenza stessa di ogni Stato e, in quanto ogni Stato è sovrano, è regolata da norme giuridiche di ogni Stato e allude sia ad un legame di appartenenza ad un popolo e alla sua espressione politica territoriale, sia ad un insieme di diritti e di doveri che spettano in via originaria e stabile ai soli cittadini e non agli stranieri (Biscottini, 1960, p. 140).

Occorre però ricordare che «cittadinanza», «stranierità» e frontiere sono prodotti artificiali del diritto di ogni Stato, in quanto sovrano. Si deve osservare che la cittadinanza e lo Stato in sé sono concetti che non riguardano realtà biologiche, anche perché ogni persona è biologicamente e geneticamente uguale ad ogni altro essere umano, ma che hanno una natura intrinsecamente escludente e discriminante. Infatti, la cittadinanza mira a realizzare l'uguaglianza e l'appartenenza soltanto per determinati gruppi di persone (i cittadini) in quanto distinte da altre (gli stranieri). Perciò la cittadinanza può anche essere un elemento che legittima l'uso della forza verso i non cittadini e la loro esclusione dal territorio dello Stato o la loro discriminazione di trattamento rispetto ai cittadini, salvo che le norme statali decidano di assicurare allo straniero la parità di trattamento con quello del cittadino (come accade per i diritti fondamentali nello Stato costituzionale democratico) (Bonetti, 2020, pp. 20-23). Dunque, la cittadinanza prima della costituzione delle forme di stato democratico-sociali è uno strumento giuridico storicamente segnato dallo scopo di escludere, di separare e di distinguere e perciò appare per nulla orientato all'inclusione sociale (Grosso, 1997).

La nozione giuridica di cittadinanza è dunque legata a quella di Stato e ai suoi elementi costitutivi (territorio, popolo e sovranità), perché il popolo di uno Stato è l'insieme dei suoi cittadini, cioè di quelle persone che hanno lo status di cittadino, anche se non vivono sul territorio dello Stato.

La cittadinanza in senso giuridico ha perciò due accezioni, intrecciate l'una nell'altra:

- A. Cittadinanza come legame di appartenenza di una persona ad un determinato Stato (Jellinek, 1912, pp. 127 ss.), cioè al popolo dello Stato (uno dei tre elementi costitutivi di ogni Stato insieme al territorio e alla sovranità) e in tal senso può essere oggi considerata come relazione tra la persona e la comunità a cui appartiene;
- B. Cittadinanza come *status*, cioè come insieme di diritti e doveri particolari rispetto a quelli dei non cittadini (diritto di voto at-

tivo o passivo, dovere di fedeltà o di difesa). Si tratta di uno stato giuridico costituzionalmente protetto che importa una serie di diritti nel campo privatistico e pubblicistico e in particolare i diritti politici (Corte cost. sent. n. 87/1975), cioè una specifica condizione giuridica che comporta la pienezza dei diritti e dei doveri politici, economici e sociali che deriva proprio dall'appartenenza di una persona allo Stato (Vaccari, 2006, p. 918). In una forma di Stato democratico in cui la sovranità appartiene al popolo (art. 1 Cost.) la cittadinanza consiste anzitutto nel diritto di partecipare attivamente ai destini del popolo che vive su un determinato territorio (Panzerà, 2020, p. 104).

In realtà queste due nozioni sono così intrecciate che il diritto a risiedere sul territorio dello Stato (e ad escluderne gli stranieri) appare un contenuto davvero ineliminabile della cittadinanza - appartenenza quale condizione necessaria, ma non sufficiente, della cittadinanza-partecipazione (Rescigno, 1997, pp. 37 ss.). Del resto, la giurisprudenza della Corte costituzionale fin dalla sent. n. 104/1969 ribadisce che soltanto il cittadino ha diritto di entrare, uscire e soggiornare sul territorio dello Stato, mentre lo straniero può esserne allontanato e può entrarvi soltanto nei casi e nei modi stabiliti dalle norme statali (che però sono scritte sempre da cittadini).

In un Paese di immigrazione, come è l'Italia dal 1974, è però altrettanto importante il concetto di *popolazione*, che si riferisce all'insieme delle persone (cittadini, stranieri o apolidi) che vivono su un determinato territorio e sono sottoposti alle leggi dello Stato. È significativo che in base agli artt. 56 e 57 Cost. la rappresentanza parlamentare sia ripartita in circoscrizioni, i cui numeri di deputati e senatori sono proporzionali non già al numero di elettori, né al numero di cittadini residenti, ma al numero della popolazione residente, il che dà una implicita rilevanza al numero di stranieri residenti ai fini dell'aumento dei deputati e dei senatori spettanti ad ogni circoscrizione, anche se il deputato e il senatore rappresentano la Nazione (art. 67 Cost.), concetto sul quale si deve fra poco ritornare.

## **1.2. Cittadinanza e nazione. Stati plurinazionali e Stati-nazione**

Come è noto, le norme degli Stati sovrani distinguono i cittadini dai non cittadini, che sono *stranieri* se sono i cittadini di altro Stato o *apolidi* se non sono cittadini di alcuno Stato.

Peraltro, l'insieme dei cittadini si distingue dall'insieme degli appartenenti alla *Nazione*, che è entità che precede e prescinde dallo Stato e che allude all'insieme di persone appartenenti alla medesima lingua, cultura, tradizioni popolari, religione.

Esistono infatti *stati plurinazionali*, i cui cittadini appartengono a più nazioni (Belgio, Svizzera, Gran Bretagna, Croazia, Slovenia, Federazione russa) e *Stati-nazione*, i cui cittadini appartengono in gran parte alla medesima nazione (Italia, Germania ecc.), anche se la medesima nazione può vivere anche in più Stati (si pensi ai tedeschi che vivono non solo in Germania, ma anche in Austria, in parti della Svizzera, del Belgio, dell'Italia e di molti altri Stati del centro-est Europa).

All'origine degli Stati sovrani, tuttavia, la cittadinanza era intesa anzitutto come soggezione alla legge statale.

In realtà già nel 529 una costituzione di Giustiniano eliminò tutte le precedenti distinzioni residue in materia di cittadinanza (tutti da allora in poi erano cittadini e in quanto tali sottoposti alla autorità imperiale) e questa fu la tradizione romanistica della cittadinanza importata nel diritto medievale. Si abrogò così l'antica distinzione tipica del diritto romano fra *cives* e *peregrini*, cioè tra cittadini e stranieri, anche perché il cittadino aveva diritti civili, ma da tempo era un suddito privo di diritti politici, sicché non si distingueva fra cittadini di uno Stato e stranieri provenienti da un altro Stato, ma fra "locali" e "forestieri": una distinzione che restò per secoli fino alla Rivoluzione francese e all'emergere dei moderni concetti di Stato-nazione e di cittadinanza.

Mille anni dopo la costituzione giustiniana l'emergere degli Stati sovrani nell'epoca dell'assolutismo confermò la riduzione della cittadinanza alla mera soggezione alla legge statale.

Per Bodin il cittadino era il "suddito libero che dipende dalla sovranità altrui" ed egli rifiutava il criterio dello *ius soli*, ma riteneva che si debba adottare quello dello *ius sanguinis*, come secondo lui prevedeva anche il diritto romano, mentre gli stranieri erano per lui quelli che sono temporaneamente sudditi di uno Stato diverso rispetto a quello di cui sono cittadini e possono diventare cittadini naturalizzati se dichiarano di sottostare alla volontà altrui e sono stati accettati. Dunque, la cittadinanza era anzitutto sudditanza al sovrano, sigillo dell'ordine, ma non era soltanto sudditanza, perché vi includeva i diritti di persona libera, anche se la cittadinanza non era quella definita da Aristotele, ovvero quella che è individuata in base alla partecipazione politica della città, ricoprendo cariche della magistratura o avendo voto deliberativo nelle assemblee del

popolo; tale definizione è valida solo per lo Stato democratico o comunque per il tipo di governo ateniese. Essa invece comportava per Bodin essere sudditi fedeli e obbedienti del sovrano, soggetti alle medesime leggi e consuetudini, anche se si è “diversi per lingua, legge, religione, consuetudine, origine”. Infatti “ciò che fa il cittadino è l’obbedienza e la riconoscenza del suddito libero per il suo principe sovrano, e la protezione, la giustizia e la difesa del principe nei riguardi del suddito; ed è questa la vera ed essenziale differenza fra cittadino e straniero. Tutte le altre differenze sono casuali ed accidentali, fra di esse per esempio quella di aver parte a tutte le cariche e i benefici o ad alcuni di essi.” (Bodin, 1576, Libro I, cap. VI).

L’affermarsi della forma di Stato liberale portò invece all’affermazione della cittadinanza come fattore di eguaglianza, di eguale soggezione alla legge, senza distinzioni di censo o di religione o di opinioni politiche, ma anche come fattore di partecipazione alla vita politica (Onida, 2010, p. 6).

Infatti con la costituzione degli USA e la costituzione francese del 1791 parve affermarsi sia la possibilità che ogni straniero che lo voglia ottenga la cittadinanza, sia un concetto di cittadinanza che assunse sempre più anche quello di *status*, cioè di un insieme di diritti e di doveri: è proprio alla fine del Settecento che si compì definitivamente il passaggio dal primato del ruolo della *civitas*, che godeva di una certa autonomia ed aveva il potere «di accogliere stranieri e di farli partecipare ai propri privilegi», alla «nuova dignità dell’individuo di fronte alla cosa pubblica»; da allora la «qualifica di *citoyen* per la prima implicherà la partecipazione alla vita politica su un piano ben più ampio di quello esclusivamente locale del singolo centro urbano» (Cortese, 1960, 139).

Il termine *citoyen* indicava ancora, dunque, sia il cittadino in quanto francese, in quanto *national*, sia il cittadino in quanto detentore dei *droits politiques*, in quanto elettore e cittadino attivo, sicché la nozione di nazionalità si sovrapponeva a quella di cittadinanza attiva, dalla quale risultava poi assorbita, assumendo un contenuto più politico e sociologico che giuridico. Infatti, le condizioni poste agli stranieri per acquisire la nazionalità tendevano a imporsi a tutti come requisiti necessari per l’esercizio della cittadinanza politica: la prestazione del giuramento civico, condizione di accesso alla nazionalità, era imposta a tutti per esercitare il diritto di voto e allo stesso modo i criteri di coinvolgimento sociale previsti per la naturalizzazione tendevano a essere considerati anche ai fini dell’esercizio del voto (Rosanvallon, 1977, p. 77).

Poi però la Costituzione del 1799 e soprattutto il Code Civil napoleonico nel 1802 (esteso nel 1808 anche al Regno d'Italia e a tutti gli altri territori occupati e sostanzialmente riprodotto dal codice civile del regno di Sardegna del 1837) introdusse quale criterio base per l'acquisizione della cittadinanza lo *ius sanguinis*, favorendone l'adozione anche da parte delle legislazioni nazionali di altri Stati. Si consentì così ai cittadini espatriati e ai loro figli di tornare in Francia e si istituì la possibilità per ogni straniero nato in Francia di acquisire la cittadinanza francese al compimento della maggiore età (21 anni).

In Europa, peraltro, il particolarismo dello stato liberale ottocentesco si contrappose esplicitamente all'universalismo rivoluzionario attraverso la valorizzazione dello specifico di ogni nazione (Chabod, 1961). Così il concetto di nazione e di nazionalità (nelle sue due varianti etnico-organica e civico-elettiva) fu usato nel XIX secolo per fare assorbire la cittadinanza nella statualità e così degradare la cittadinanza da ad un mero elemento della condizione giuridica della persona regolato dalla legge ordinaria (Grosso, 1997, pp. 228 ss.; Costa, 2005, pp. 75 ss.).

Lo Stato-nazione si fondò anche sulla celebre teoria di Pasquale Stanislao Mancini enunciata nella sua prolusione del 1851 (proprio nell'anno in cui la Francia invece reinserì il criterio dello *ius soli* a base della sua legge sulla cittadinanza) secondo cui la nazionalità consisteva in un complesso di elementi naturali e storici comuni a un popolo: il territorio, l'etnia, i costumi, le leggi e la religione e, soprattutto, la lingua. Ma l'elemento essenziale che nella nazione essa infondeva era di carattere spirituale, era «la coscienza che ella acquista di sé medesima e che la rende capace di costituirsi al di dentro e di manifestarsi al di fuori» (Mancini, 1851, p. 35), cioè capace di darsi liberi ordinamenti e di assumere diritti e doveri sul piano internazionale.

All'interno di un discorso che esaltava la forza dei vincoli prodotti da una comune identità culturale, Mancini vedeva nella coscienza di essere parte di una nazione la legittimità dell'esercizio della sovranità statale nei confronti dei cittadini, e nella nazione il vero protagonista delle relazioni internazionali, la «monade razionale» della scienza del diritto internazionale. La nazione era un precedente logico dello Stato, la cui naturalità, necessità, storicità si contrapponeva all'artificialità e arbitrarietà di quest'ultimo.

L'obiettivo di Mancini era la costruzione di uno Stato nazionale, di uno Stato, cioè, che riuscisse a risolvere sia i conflitti politici sociali interni, rendendo inutile il ricorso a opzioni fondative di

matrice illuminista, sia la relazione spesso conflittuale tra Stato/società e Stato/popolo, identificando la nazione con lo Stato. Lo Stato italiano era nazionale perché creazione della natura, ed era necessario ed eterno perché naturale.

Così il cittadino diventò colui che è soggetto alla sovranità dello Stato, in quanto appartenente alla nazione di cui lo Stato sarebbe espressione e che servì a rafforzarne la legittimazione. Così divenne chiaro che il concetto di cittadinanza nella sua versione “nazionale” elaborata a partire dallo Stato liberale aveva come elemento cardine la esclusione dei non cittadini (Rescigno, 1997, pp. 37 ss.).

Peraltro, anche nella dottrina del XX secolo la cittadinanza contribuisce a costruire l'elemento personale dello Stato e nello stesso tempo individua quali sono i soggetti (i cittadini) che sono soggetti permanenti alla potestà illimitata dello Stato, mentre gli stranieri sono soggetti in modo temporaneo e parziale all'ordinamento giuridico dello Stato in cui si trovano (Romano, 1945, 2013, pp. 401-405).

L'aspirazione alla creazione di Stati-nazione è stata dunque l'ideologia che ha condotto ai risorgimenti nazionali in Italia, Germania, negli Stati dell'Est Europa, ma è stata anche alla radice di ogni nazionalismo che non volendo risolvere diversamente la convivenza tra gruppi etnici diversi ha invece prodotto gravissimi e sanguinosi conflitti e genocidi o «pulizie etniche» nelle zone multinazionali. Si pensi al genocidio armeno (circa 1,5 milioni di morti) da parte dei turchi ottomani (1915-1916), alle diverse centinaia di migliaia di italiani indotte alla fuga dall'Istria e dalla Dalmazia tra il 1943 e il 1956 (Pupo, 2005, pp. 188-191), alle guerre interetniche che tra il 1991 e il 2001 hanno prodotto esodi, pulizia etnica, mezzo milione di sfollati e centinaia di migliaia di morti nelle repubbliche dell'ex Jugoslavia, alle vittime e ai profughi prodotti dal conflitto arabo-palestinese (che continua dal 1948), a quello armeno-azero (che continua dal 1988), al conflitto tra russi e ucraini che dal 2014 continua in alcune zone dell'Ucraina.

### **1.3. La cittadinanza e le alternative agli Stati-nazione. La tutela giuridica delle minoranze. Gli italiani non appartenenti alla Repubblica. Cittadinanza e immigrazione straniera**

È noto che le alternative allo Stato-nazione, in cui i cittadini “alloglotti” si trovano in una condizione di discriminazione, e al conflitto, anche violento, contro tali discriminazioni sono la trasformazione degli Stati plurinazionali da una forma di Stato unitario

ad una forma di Stato federale (come ha fatto il Belgio nel 1993) e/o una effettiva protezione giuridica dei diritti dei gruppi linguistici minoritari che vivono in un ben determinato territorio o che sono diffusi su tutto il territorio statale, che sono assicurati nella forma dell'autogoverno e/o della tutela dei diritti linguistici e di istruzione e dei diritti religiosi tipici della minoranza (Palermo, Woelk, 2021).

È altrettanto noto che, in polemica col nazionalismo fascista che aveva perseguitato le lingue e le culture non italiane e aveva voluto incidere sulla composizione etnico-linguistica delle zone mistilingue, la Costituzione italiana all'art. 116 Cost. istituì le Regioni a Statuto speciale per dare forme e condizioni particolari di autonomia a Regioni in cui vivono consistenti gruppi linguistici (e talvolta maggioritari in quel territorio) e serve a tutelarli meglio e a garantire i più elevati livelli di autogoverno con modalità differenti l'una dall'altra, ma più in generale prevede un divieto di discriminazione per motivi di lingua (art. 3 Cost.) e norme statali che tutelano le minoranze linguistiche ai sensi dell'art. 6 Cost.

Infatti la legge n. 482/1999 all'art. 2 prevede che la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo e inoltre prevede diverse misure che si applicano nei territori in cui vivono quelle minoranze (nei Comuni in cui sono presenti cittadini appartenenti alla minoranza sono conservati nomi, uso pubblico della lingua negli atti, nei documenti, nella toponomastica, nell'istruzione scolastica, nella cultura, nella radiotv). Restano però tuttora prive di apposita legge di tutela le minoranze sprovviste di territorio, come i Rom e Sinti (Bonetti, 2010, pp. 15 ss.).

L'art. 51 Cost. menziona anche gli italiani non appartenenti alla Repubblica ai quali consente l'accesso al pubblico impiego in condizione di parità con i cittadini. Si tratta di persone non di cittadinanza italiana, ma di cultura e lingua italiana come gli svizzeri italiani o i cittadini sloveni o croati appartenenti alla comunità nazionale italiana, ma che ben potrebbe allargarsi anche alle tante persone di origine o discendenza italiana, che non hanno o hanno perduto la cittadinanza italiana.

Peraltro, tutti questi elementi fin qui delineati in modo volutamente sommario sono messi in discussione allorché l'immigrazione di stranieri in un determinato Stato è molto massiccia e sconvolge i legami di appartenenza nazionale e i concetti stessi di Stato-nazione e di Stato plurinazionale.

Già molti Stati liberali avevano allargato la loro cittadinanza a tanti immigrati stranieri ormai stabilmente residenti sul territorio e ai loro discendenti, per renderli destinatari non soltanto di tutti i diritti politici (una democrazia rappresentativa è delegittimata nel suo fondamento in presenza di una massa enorme di stranieri privi di diritti politici), ma anche dei doveri, come era il servizio militare. Non è un caso che la Francia cambiò la sua disciplina della cittadinanza introducendo il criterio dello *ius soli* per l'acquisto della propria cittadinanza proprio dopo il 1851, quando era ormai diventata un Paese di immigrazione, in cui però pochi chiedevano la cittadinanza per non fare il servizio militare, proprio quando la Francia aveva anche bisogno di rimpinguare il proprio popolo e di rimpolpare il personale delle sue forze armate.

Dopo la Seconda guerra mondiale l'espandersi della forma di Stato costituzionale democratico-sociale, la creazione del sistema di tutela internazionale dei diritti umani e delle minoranze e la progressiva decolonizzazione portano all'espansione dei diritti fondamentali e alle loro garanzie che devono essere assicurati effettivamente a qualsiasi persona si trovi nel territorio dello Stato, cittadina o straniera. Il riconoscimento di un nucleo di diritti inviolabili comuni a tutti gli esseri umani rende sempre meno giustificabile anche la differenza tra cittadino e non cittadino (Onida 2010, p. 9). Da un lato il contenuto dello *status* proprio del solo cittadino si riduce soprattutto all'accesso a talune prestazioni sociali, ai diritti politici, alla partecipazione popolare e ai doveri militari e dall'altro lato il possesso o meno della cittadinanza si riduce sostanzialmente al limite nel libero accesso al territorio di uno Stato per fruire dei suoi diritti e delle sue opportunità e diviene pertanto un meccanismo potente di esclusione degli stranieri che si trovano fuori del territorio dello Stato, perché più si abbassa il confine tra titolari di diritti e più si tende ad alzare quello tra i territori, per impedire a chi di quei diritti è titolare di entrare nel territorio dello Stato per porsi nelle condizioni materiali di poterne godere (Pugiotto, 2009, pp. 481 ss.).

Con la sua stessa esistenza lo straniero infrange il principio cardine intorno a cui lo Stato si è edificato, mina quel nesso precario tra nazione, suolo e monopolio del potere statale e i suoi diritti, inclusa la libertà di circolazione soprattutto allorché sia regolarmente soggiornante, urtano contro la sovranità statale che si esercita sulla nazione e sul dominio territoriale. È il conflitto tra i diritti umani universali e la spartizione del mondo in Stati-nazione (Di Cesare, 2017, pp. 20, 64).

Anche perciò molti Stati democratici che comunque assicurano i diritti fondamentali ad ogni persona allorché sono diventati Stati di immigrazione si sono sentiti interpellati nel profondo a rivedere la legge sulla cittadinanza. Ed infatti la riforma della legge n. 91/1992 appare oggi indispensabile perché se «il grado della democrazia effettiva è condizionato negativamente dalla marcata asimmetria fra governanti e governati», ciò vale pure quanto alla «diffusa presenza di stranieri residenti nel territorio italiano, i quali lavorano [...] e assolvono il dovere tributario [...] ma... sono privi del diritto di voto» (Rauti, 2020).

Così riprende forza l'idea di Kelsen che affermava che il nucleo essenziale della cittadinanza sta nella soggezione della persona alle leggi dello Stato, il che richiederebbe soltanto la presenza di individui sul territorio dello Stato, anche se privi di un formale legame di appartenenza allo Stato [Kelsen, 1945, 238, 246]. Su tale base vi è chi ritiene che per rendere effettivi per tutti i diritti occorrerebbe valorizzare lo *status personae* in contrapposizione allo *status civitatis* e perciò afferma che la distinzione tra diritti del cittadino e diritti della persona sarebbe l'ultimo grande ostacolo normativo alla completa realizzazione del principio di uguaglianza giuridica, che l'«universalismo dei diritti» presuppone [Ferrajoli, 1994, 263 ss., 288].

In realtà malgrado la crescente globalizzazione, le difficoltà crescenti del processo di integrazione europea, il perdurare di gravi conflitti armati e spesso interetnici e il nascere di tanti nuovi Stati-nazione dopo il 1990, ognuno dotato di leggi molto diverse sulla cittadinanza e spesso fortemente caratterizzate in senso nazionalista ed escludente, sono elementi che tuttora rafforzano la nozione di cittadinanza come appartenenza ad uno Stato e la piena discrezionalità di ogni Stato sovrano nel fissare le norme sull'acquisto della propria cittadinanza (Stancati, 2010, pp. 49-55).

Piuttosto diventa sempre più evidente che poiché in base agli artt. 28 e 29 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ogni persona ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati dalla stessa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati e nell'esercizio dei suoi diritti e delle sue libertà, ognuno deve essere sottoposto soltanto a quelle limitazioni che sono stabilite dalla legge per assicurare il riconoscimento e il rispetto dei diritti e delle libertà degli altri e per soddisfare le giuste esigenze della morale, dell'ordine pubblico e del benessere generale in una società democratica, ogni persona deve poter prendere parte alla vita pubblica della comunità nel-

la quale ha scelto di collocare il centro dei propri interessi e nella quale intende realizzare il proprio progetto di vita. Poiché i diritti fondamentali “istituzionalizzano i presupposti comunicativi che sono indispensabili ad una ragionevole formazione della volontà politica” e “rendono possibile l’effettivo esercizio della sovranità popolare” (Habermas, 1998, p. 220), ogni Stato costituzionale democratico per non contraddire i principi personalista, pluralista, lavorista, democratico ed internazionalista su cui si fonda è chiamato ad una progressiva riforma della disciplina della cittadinanza che la allarghi alle persone che vivono stabilmente sul medesimo territorio statale in modo da consentire la piena partecipazione politica al più elevato numero di persone che vivono stabilmente e legalmente sul medesimo territorio.

## **2. Le norme sull’acquisto della cittadinanza e i limiti internazionali, europei e costituzionali alla libertà di ogni Stato in materia di cittadinanza**

Ogni Stato, proprio in quanto sovrano, si dà liberamente norme giuridiche che regolano, in modo diverso uno dall’altro, casi e modi di acquisto, riacquisto e perdita della cittadinanza.

Tuttavia, la discrezionalità dello Stato ha vari limiti internazionali, europei e costituzionali.

La convenzione su alcune questioni relative al conflitto di leggi sulla cittadinanza e il protocollo di apolidia sul caso, firmata all’Aja il 12 aprile 1930, prevedeva dunque all’art. 1 che gli Stati sono liberi di determinare chi siano i propri cittadini, purché rispettino le previsioni del diritto internazionale consuetudinario e pattizio e i principi generalmente riconosciuti in materia.

Limiti internazionali alla libertà degli Stati derivano da convenzioni internazionali per la riduzione dell’apolidia, da eventuali trattati bilaterali o multilaterali (sulle doppie cittadinanze o sulla tutela delle minoranze) e dal diritto di ogni persona ad una cittadinanza e dal divieto di privare arbitrariamente una persona della sua cittadinanza e del diritto di mutare cittadinanza (art. 15 Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo).

Inoltre, eventuali casi di rifiuto o di revoca della cittadinanza non devono comportare un’arbitraria lesione al diritto al rispetto della vita privata e familiare di una persona garantito dall’art. 8 CEDU, né una lesione ai suoi diritti garantiti dall’art. 6 CEDU di difendersi con ricorsi giurisdizionali davanti ad un giudice terzo e imparziale.

Dall'art. 10 Cost. si ricava altresì un altro limite derivante dal diritto internazionale generale, secondo cui uno Stato non può considerare propri cittadini persone con cui non abbia alcun legame effettivo, il che in senso positivo può comportare il divieto di privazioni arbitrarie della cittadinanza, soprattutto con riguardo a negazioni di massa della cittadinanza fondate su ragioni politiche, religiose o razziali (Panzerà, 1984, pp. 248 ss.).

Ogni Stato UE è sovrano nell'attribuire la sua cittadinanza, alla quale però i trattati istitutivi dell'Unione europea associano automaticamente anche la cittadinanza europea e il divieto di discriminazioni fondate sulla cittadinanza, dei quali nella presente sede non è possibile occuparsi. Perciò secondo la giurisprudenza della CGUE

1. eventuali revoche della cittadinanza di ogni Stato (anche fondate sulla frode dei documenti presentati) devono essere comunque sottoponibili ad un controllo giurisdizionale;
2. occorre verificare anche la proporzionalità degli effetti di tale revoca sul diritto (anche dei familiari conviventi) al rispetto della vita privata e familiare e sul superiore interesse del minore garantiti dagli artt. 7 e 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Vi è poi un limite costituzionale nella scelta dei criteri di attribuzione o perdita della cittadinanza, che è previsto nell'art. 22 Cost., secondo il quale nessuno può essere privato della cittadinanza per motivi politici, il che comporta

1. il divieto di perdita o di revoca della cittadinanza italiana per motivi politici;
2. il divieto di rifiuto della domanda di acquisto della cittadinanza italiana per motivi politici;
3. l'irrilevanza del semplice orientamento politico del cittadino o di uno straniero (Panzerà, 2020, p. 130) e della sua pacifica manifestazione o la sua condanna per reati politici o la mera appartenenza di uno straniero ad uno Stato politicamente ostile.

Si tratta di una norma sorta in polemica col passato regime fascista che con la legge n. 108/1926 consentì di privare della cittadinanza gli antifascisti fuggiti all'estero che avessero operato all'estero per criticare il regime nel tentativo di mutarlo, il che era qualificato come reato che offendeva gli organi politici e gli interessi politici dello Stato, sicché l'art. 22 Cost. comporta il divieto di privare della cittadinanza per tutelare interessi politici dello Stato

e una implicita riserva di legge in materia di cittadinanza (De Siero, 1978, pp. 9, 10 ss.).

L'art. 22 Cost. può anche giustificare il riconoscimento alla cittadinanza della natura di diritto fondamentale, almeno mediante il riconoscimento al livello costituzionale del suo contenuto e da ciò deriverebbe la natura di diritto soggettivo pieno nei confronti dei poteri statali al mantenimento della cittadinanza (Castorina, 1997, p. 168).

Occorre però infine ricordare che ulteriori limiti impliciti nella scelta dei criteri e dei modi di acquisto della cittadinanza sono ricavabili dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che nell'art. 22 Cost. ha ritenuto implicito un divieto di automatismi nell'acquisto della cittadinanza e ha così esaltato il criterio del volontario acquisto della cittadinanza da parte degli adulti a discapito della previsione di criteri automatici obbligatori (ord. n. 258/1982), che dall'art. 3 Cost. ha ricavato un divieto di discriminazioni di sesso tra i genitori nell'acquisto della cittadinanza da parte dei figli (sent. n. 30/1983) e l'esonero da ogni giuramento di fedeltà da parte del neocittadino che si trovi in una condizione di disabilità che ne impedisca il giuramento (sent. n. 258/2017).

Dai divieti di discriminazione previsti dall'art. 3 Cost. e tra i coniugi previsti dall'art. 29 Cost. si ricava peraltro l'incostituzionalità di eventuali criteri di acquisto della cittadinanza che discriminino non soltanto tra uomini e donne o tra persone abili e disabili, ma anche tra persone aventi una determinata religione, lingua o origine etnica (come furono durante il regime fascista le norme del r.d.l. 19 aprile 1937, n. 880 convertito in legge 30 dicembre 1937, n. 2590, che vietò il matrimonio di cittadini italiani con persona suddita dell'Africa Orientale Italiana o assimilata e quelle del r.d.l. 17 novembre 1938, n.1728 che vietarono il matrimonio di cittadini italiani "di razza ariana" con persona di altra razza).

### **3. Le finalità dell'attribuzione della cittadinanza e le due grandi famiglie di criteri per l'attribuzione della cittadinanza: *ius soli* e *ius sanguinis***

In ogni caso, dunque, la legge sulla cittadinanza non è mai uno strumento neutro [Morrone, 2015, 214], ma delinea l'identità di uno Stato e del suo popolo e contestualmente ne delimita i confini rispetto agli stranieri che indirettamente identifica.

Invero i motivi che inducono gli stranieri ad acquisire la cittadinanza di uno Stato possono essere i più vari e possono coincidere

con interessi degli individui o della collettività statale, e cioè:

- A. Il punto conclusivo di un processo di integrazione sociale degli stranieri;
- B. l'esigenza di scegliere il futuro del popolo al fine di dare un determinato futuro ad uno Stato;
- C. finalità geo-politiche (popolamento, potenza politica o militare);
- D. finalità demografiche;
- E. Finalità individuali tipiche, come sono i casi di acquisto strumentale di chi voglia accedere alla cittadinanza per fruire della libertà di circolazione in altri Stati (p.es. USA e UK), di cui sono titolari i cittadini dello Stato di cui si vuole acquistare la cittadinanza. Occorre dunque evitare questi automatismi per non avere cittadini formalmente presenti, ma sostanzialmente desiderosi non tanto di far parte di uno Stato quanto piuttosto di lasciarne subito il territorio per andare a risiedere in un altro Stato.

Ogni Stato consente l'acquisto della propria cittadinanza secondo criteri molto diversi ed eterogenei, ma inquadrabili in due categorie (spesso mescolati e molto collegati alla storia di ogni Stato e via via temperati dalla presenza di emigrazioni di cittadini e di immigrazione straniera):

- A. sistemi ispirati al criterio dello *ius soli* (tipici di Stati - come gli USA, gli Stati americani e la Francia - che vogliono favorire l'integrazione degli stranieri lungo residenti o l'immigrazione regolare e invogliarli a restare): in tali sistemi è cittadino chi nasce sul territorio dello Stato.
- B. sistemi ispirati al criterio dello *ius sanguinis* (tipici di Stati di forte emigrazione - come l'Italia, la Germania e Israele - che mirano a conservare il legame coi propri emigrati, favorirne la protezione e il ritorno in patria): in tali sistemi è cittadino colui che è discendente di genitore cittadino, ovunque risieda.

La contrapposizione tra *ius soli* e *ius sanguinis* allude ad una contrapposizione tra una concezione "etnica" ad una "elettiva" della cittadinanza (Grosso, 1997, pp. 278 ss.): gli Stati di emigrazione privilegiano i legami parentali etnici, anche per proteggere i connazionali emigrati e mantenere i loro rapporti economici e familiari con il Paese di origine, favorirne le rimesse di valuta e invogliarne un eventuale rimpatrio, mentre gli Stati di immigrazione di solito privilegiano i legami elettivi.

Peraltro, *ius soli* e *ius sanguinis* valgono soltanto come criteri amministrativi per accreditare un'implicita, sottintesa adesione, alla quale corrisponde in tutti gli Stati democratici il diritto di emigrare o di rinunciare alla cittadinanza (Habermas, 1992, p. 112).

Una notevole contraddizione si ha negli ordinamenti in cui uno Stato di emigrazione è ormai diventato uno Stato di immigrazione: rischia di trasformarsi in uno Stato con diversi milioni di persone prive dei diritti politici, il che però contraddice i principi personalista, pluralista e democratico che fondano quella forma di Stato. Ciò esige dunque un mutamento dei criteri per l'attribuzione della cittadinanza, come p.es. ha fatto la Germania, in cui dopo decenni di emigrazione vivono ormai quasi 8 milioni di stranieri, sicché la nuova legge sulla cittadinanza tedesca approvata il 15 luglio 1999 abbandona il sistema che fin dalla legge del 1913 era fondato sullo *ius sanguinis* per un sistema che affianca casi di *ius soli* a casi di *ius sanguinis*. La vigente legislazione italiana presenta invece un assetto non molto diverso da quello del 1912 che era fondato soprattutto sullo *ius sanguinis*.

In ogni caso oggi appare ancor più evidente che la vigente legge italiana sulla cittadinanza prevede criteri restrittivi in materia di acquisto della cittadinanza, proprio in un periodo in cui gli italiani residenti in Italia non crescono, ma lentamente sono destinati a diminuire e il futuro dell'Italia è di un preoccupante declino con prevedibili effetti sull'invecchiamento e sulla tenuta del sistema delle prestazioni sociali.

Guardando alla storia e al presente di altri Stati la prospettiva cambia (Savino, 2014).

La tradizione francese recepita nel *code Napoléon* del 1804 prevedeva una disciplina della cittadinanza fondata sullo *ius sanguinis* e si diffuse nel resto dell'Europa continentale e nei paesi scandinavi. L'Italia diventata Stato unitario fece proprio lo *ius sanguinis* col codice civile del 1865.

Ad essa si contrappone la tradizione dei paesi di *common law*: il Regno Unito ereditò il criterio dello *ius soli* dal Medioevo feudale e lo estese alle sue colonie.

Nella storia, peraltro, l'attribuzione della cittadinanza mediante lo *ius soli* si rivela utile ai Paesi di immigrazione che volevano incentivare l'arrivo e l'integrazione di stranieri, mentre lo *ius sanguinis* serve ai paesi di emigrazione per tener vivo il legame con i cittadini espatriati, che si vorrebbe così proteggere all'estero e incentivare al ritorno in patria.

Così l'Italia, con la legge 13 giugno 1912, n. 555 conservò lo *ius*

*sanguinis*, in modo che gli emigranti italiani hanno trasmesso la cittadinanza italiana ai propri discendenti, consentendo loro il ritorno in Italia e dunque facilitava le possibilità di mantenimento e di riacquisto della cittadinanza italiana per gli espatriati (Biscotini, 1960, p. 147), ma non consentiva la doppia cittadinanza, sicché milioni di italiani emigrati per integrare meglio loro stessi e i loro figli nei nuovi Paesi di emigrazione preferirono rinunciare alla cittadinanza italiana per acquisire la cittadinanza dello Stato in cui risiedevano, il che spiega perché oggi si stimano ben 60 milioni di persone oriunde italiane, cioè persone aventi cittadinanze di altri Stati in cui risiedono, ma che sono discendenti di italiani o ex italiani.

Tuttavia, statisticamente l'Italia, secondo Paese al mondo per numero di emigrati (circa 29 milioni di italiani emigrati dal 1861 al 1986), almeno dal 1974 è un Paese di immigrazione, anche se l'immigrazione di stranieri in Italia è anche antecedente e, con oltre 5 milioni di stranieri residenti, è sempre più un Paese multiculturale.

La vigente legge italiana sulla cittadinanza ispirata prevalentemente allo *ius sanguinis* resta tipica di un Paese di emigrazione, il che però appare oggi una scelta quasi suicida rispetto all'esigenza di assicurare un futuro agli italiani. Ciò dovrebbe suggerire di vincolare in qualche modo all'Italia i 5 milioni di stranieri per integrare definitivamente nella società italiana le persone straniere che vi vivono in modo regolare da più tempo. A tal fine vi sono numerosi esempi di riforme anche recenti in materia di cittadinanza adottate in altri Stati e varie proposte di legge sono state presentate in Italia senza che però si sia ancora trovato il consenso politico necessario ad approvare alcuna riforma (Milani, 2018).

Occorre ricordare che uno scenario simile a quello italiano attuale si verificò in Francia a partire dal 1851: dopo le tante guerre napoleoniche intere classi di età dei francesi erano scomparse e la Francia si stava spopolando e indebolendo e aveva bisogno di sempre più di soldati e di manodopera straniera e così le leggi francesi del 1851, del 1889 e del 1927 adottarono lo *ius soli* quale criterio prevalente per l'acquisto della cittadinanza.

Oggi su 64 milioni di francesi si stimano ben 17 milioni oriundi stranieri, dei quali 2 milioni di oriundi italiani. Secondo le più recenti proiezioni demografiche nel 2044 la popolazione francese dovrebbe raggiungere 69,3 milioni di abitanti.

Dunque, si può oggi affermare che sul lungo periodo la scelta francese di apertura alla cittadinanza è stata lungimirante, perché ha assicurato un grande futuro demografico alla Francia, mentre

la vigente legge italiana sulla cittadinanza condanna l'Italia ad un pericoloso e drastico calo demografico.

#### **4. Il sistema generale della vigente legge sulla cittadinanza italiana**

È ora possibile esaminare in modo sommario la vigente legge italiana sulla cittadinanza. Nella presente sede non è possibile una analisi completa delle varie ipotesi previste dalla legge 5 febbraio 1992, n. 91 e della loro applicazione giurisprudenziale e amministrativa che altra dottrina ha compiuto (da ultimo Barel, 2021), ma soltanto di alcuni aspetti più rilevanti sotto il profilo costituzionale.

Schematicamente si prevedono quattro modi di acquisto della cittadinanza italiana:

1. per nascita (acquisto di diritto);
2. per adozione di minore da parte di cittadino (acquisto di diritto)
3. per *iuris communicatio* (acquisto di diritto);
4. per naturalizzazione (acquisto su domanda dell'interessato, presentata ad autorità amministrative e successivo procedimento amministrativo, con spazi di discrezionalità);
  - a. acquisto automatico previa dichiarazione di voler acquistare la cittadinanza;
  - b. attribuzione su richiesta del coniuge non separato di cittadino italiano;
  - c. concessione in caso di lunga residenza sul territorio italiano;
  - d. concessione su decisione politica del Governo.

##### **4.1. L'acquisto della cittadinanza italiana di diritto per nascita, per adozione e per *iuris communicatio*. Problemi interpretativi e applicativi**

La vigente legislazione sulla cittadinanza italiana si fonda soprattutto sul principio del cd. *ius sanguinis*, in base al quale acquista di diritto la cittadinanza alla nascita colui che sia nato da madre o padre cittadini italiani. Si tratta di una visione che può apparire prevalentemente "etnica" che porta ad accentuare il peso dei legami di sangue e di parentela rispetto ad altri indici del legame tra la persona e il territorio in cui effettivamente vive (Grosso, 1992, IV, p. 342).

Invece il diritto alla cittadinanza per *ius soli* - in virtù del quale l'acquisizione della cittadinanza di un dato paese è conseguenza del fatto giuridico di essere nati sul suo territorio - è garantito sol-

tanto in situazioni particolari, caratterizzate dall'impossibilità per il bambino di avere alcuna cittadinanza a causa di filiazione da parte di genitori privi di cittadinanza (apolidi) o ignoti, ovvero in presenza di norme del Paese di provenienza che impedisce l'acquisizione della cittadinanza dei genitori.

Fuori di queste due grandi aree si diventa cittadini italiani soltanto in poche altre ipotesi, in cui prevale la volontà del Governo in carica.

Come è noto, la legge n. 91/1992 prevede che è cittadino italiano anzitutto di diritto *per nascita* chiunque si trovi in uno dei seguenti casi (in cui come si vede il criterio dello *ius sanguinis* pare prevalente, si affianca già anche al criterio dello *ius soli*):

1. Il figlio di genitore italiano (in qualsiasi territorio nasca) (*ius sanguinis*);
2. chi è riconosciuto figlio di genitore italiano (*ius sanguinis*);
3. il figlio di genitori entrambi apolidi che nasce in Italia (*ius soli*);
4. il figlio che nasce in Italia di genitori stranieri, la cui legge sulla cittadinanza non consente in alcun modo l'acquisto della cittadinanza all'estero (*ius soli*);
5. il minore nato in Italia da genitori ignoti (*ius soli*);
6. il figlio di ignoti trovato nel territorio italiano, se non è provato il possesso di altra cittadinanza (*ius soli*).

L'acquisto della cittadinanza italiana per i figli biologici o adottivi di cittadini italiani, nativi o acquisiti, non è certo fondato su inammissibili criteri di stirpe, ma può ritenersi costituzionalmente fondato sugli artt. 29, 30 e 31 Cost.: il diritto del minore di avere un genitore capace di istruirlo, educarlo e mantenerlo consente al membro della famiglia italiana, società naturale tutelata dall'art. 29 Cost., di meglio consolidarsi come potenziale cittadino-sovrano, che avverte cioè il "dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società" ai sensi dell'art. 4, comma 2, Cost. (Forte, 2010, p. 12).

La legge, dunque, considera la famiglia importante per perpetuare nel tempo il patrimonio di lingua, cultura e tradizione, di cui si alimenta la comunità dei cittadini (Castorina, 1997, 228). Per il legislatore del 1992 «la famiglia di cittadini è considerata l'incubatrice ottimale di soggetti minorenni che in essa imparano il vivere in società» (anche ove si tratti di minori adottati): emerge la centralità di «una comunità - [...] luogo di rapporti interpersonali - che prepa-

ra alla società, luogo di relazioni meno dirette», con una formazione che propone «in maniera convincente forme di comportamento culturali tradizionali», mentre del tutto dimenticata dalla legge è la capacità di integrazione sociale di un'altra formazione sociale, che è la scuola (Rauti, 2020, pp. 136, 158). Peraltro l'adempimento dell'obbligo costituzionale di otto anni di istruzione obbligatoria e di svolgere esami di stato a conclusione dei cicli di istruzione previsti negli artt. 33 e 34 Cost. ben potrebbe essere considerato dal legislatore come un importante indice dell'inserimento positivo nella società italiana.

L'acquisto della cittadinanza da genitori italiani allorché ci si trova all'estero pare fondato anche sulla tutela della libertà di emigrazione e del lavoro italiano all'estero, prevista dall'art. 35 Cost., dalla libertà di espatrio garantita dall'art. 16 Cost., inclusa la previsione di forme speciali di elettorato attivo e passivo per gli italiani all'estero previste nell'art. 48 Cost. Resta peraltro molto opinabile che questa trasmissione della cittadinanza italiana dei cittadini residenti all'estero avvenga senza limiti, di generazione in generazione, anche allorché il genitore italiano sia anch'esso nato all'estero e abbia anche la cittadinanza di un altro Stato e neppure parli l'italiano o mai sia tornato in Italia o mai abbia neppure esercitato il diritto di voto all'estero.

L'acquisto della cittadinanza da parte di minori figli di sconosciuti o figli di genitori apolidi è invece fondato sulla convenzione internazionale del 1954 sullo statuto degli apolidi e soprattutto su quella del 1961 che mira a ridurre i casi di apolidia. Peraltro, nel superiore interesse del minore occorre dare un'interpretazione conforme alle norme internazionali circa l'acquisto della cittadinanza dei nati in Italia da figli di genitori entrambi apolidi (art. 1, comma 1 lett. b) legge n. 91/1992), perché la legge non dà chiarimenti circa due elementi fondamentali che limiterebbero la discrezionalità amministrativa che dà di essi l'interpretazione più varia, ma spesso più restrittiva:

- A. se il genitore apolide deve essere soltanto una persona a cui sia stato legalmente riconosciuto lo status di apolide oppure può essere anche un apolide di fatto;
- B. se è cittadino italiano soltanto il nato da genitori entrambi apolidi al momento della nascita o anche il figlio nato in Italia di genitori entrambi apolidi, anche se uno dei due o entrambi ottengano il riconoscimento dello status di apolide dopo la nascita del figlio in Italia.

Occorre infatti una interpretazione conforme alla Convenzione sulla riduzione dell'apolidia, adottata il 30 agosto 1961, ratificata e resa esecutiva con legge 29 settembre 2015, n. 162, in modo che acquisisca sempre cittadinanza italiana il figlio nato in Italia da genitori entrambi apolidi, anche se l'apolidia di uno o di entrambi i genitori sia riconosciuta dopo la nascita in Italia e che in quest'ultima ipotesi la cittadinanza italiana del figlio, anche se riconosciuta dopo la nascita, decorra comunque fin dalla nascita.

L'acquisto automatico per *adozione di minore di età da parte di genitore cittadino italiano*

1. si verifica dopo la trascrizione nei registri dello stato civile della sentenza del tribunale per i minorenni italiano che riconosce la sentenza del tribunale straniero che ha decretato l'adozione da parte del cittadino italiano per i minori appartenenti a Stato che abbia ratificato la convenzione de l'Aja sulle adozioni, subito dopo l'arrivo in Italia;
2. decorre dalla sentenza del tribunale italiano che dichiara l'avvenuta adozione di minore cittadino di uno Stato che non ha ratificato la convenzione dell'Aja sulle adozioni, dopo che sia cessato favorevolmente il periodo di affidamento preadottivo (1 anno dall'arrivo in Italia, rinnovabile) e il tribunale per i minorenni abbia pronunciato l'adozione.

Peraltro, la circolare del Ministero dell'interno del 2007 ha prescritto - nell'interesse superiore del minore - che l'età che aveva il minore al momento dell'inizio del procedimento adottivo, anche se si concluda dopo il compimento del procedimento adottivo.

L'ipotesi di acquisto della cittadinanza per *iuris communicatio* è quella dei figli minori di chi acquista o riacquista la cittadinanza italiana, i quali se convivono con esso, acquistano la cittadinanza italiana, ma, divenuti maggiorenni, possono rinunciarvi, se in possesso di altra cittadinanza (art. 14 legge n. 91/1992)

Questa norma appare irrazionale e di dubbia legittimità, perché resta straniero il figlio maggiorenne che convive in Italia col genitore diventato italiano e con fratello o sorella che diventano cittadini italiani, anche se la domanda era stata presentata prima del compimento della maggiore età.

In ogni caso appare ragionevole consentire l'acquisizione della cittadinanza italiana se vi erano i requisiti al momento della concessione ex art. 14 legge n. 91/1992 a tutela del minore, anche nel

caso in cui le date del giuramento del genitore siano state posticipate durante lo stato di emergenza per la pandemia in data successiva al compimento della maggiore età del figlio.

#### **4.2. L'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione e l'esigenza di limitare la discrezionalità amministrativa**

Preliminarmente occorre osservare che la l. n. 91/1992 prevede il requisito della "residenza legale" dello straniero sul territorio italiano, come presupposto nelle varie ipotesi di naturalizzazione disciplinate dall'art. 4 (elezione per chi è nato in al compimento della maggiore età), dall'art. 5 (cittadinanza per matrimonio) e dall'art. 9 (concessione), le quali appaiono fondate su un criterio latamente ispirato allo *ius soli*.

Tuttavia il regolamento emanato con d.P.R. n. 572/1993 definisce legalmente residente lo straniero o l'apolide che risiede sul territorio dello Stato «avendo soddisfatto le condizioni e gli adempimenti previsti dalle norme in materia d'ingresso e di soggiorno degli stranieri in Italia e da quelle in materia d'iscrizione anagrafica».

In proposito sono stati avanzati in dottrina dubbi sulla legittimità di tali norme regolamentari nella parte in cui non fanno riferimento alla residenza prevista dal Codice civile, e della prassi che prevede l'automatismo preclusivo nei confronti di chi ha un'interruzione dell'iscrizione anagrafica di pochi mesi (Morozzo della Rocca, 2021, pp. 11 ss.).

In ogni caso la prassi amministrativa dovrebbe dare una valutazione meno irrazionale del requisito della residenza ininterrotta: non si può considerare di per sé strumentale e fittizia l'integrazione sociale di una persona in Italia soltanto perché prima o dopo la presentazione della domanda di acquisto della cittadinanza italiana si è legalmente recato per mesi in altri Stati o ha esercitato facoltà previste dalle norme UE che consentono di lavorare o di studiare, anche temporaneamente, in altri Stati dell'UE, senza avere interrotto la sua residenza anagrafica in Italia.

In ogni caso l'acquisto della cittadinanza italiana per naturalizzazione è previsto dalla legge n. 91/1992 in quattro categorie di ipotesi.

La prima ipotesi di naturalizzazione consiste in un acquisto automatico su *domanda dello straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età e che dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana tra i 18 e i 19 anni* mediante una dichiarazione presentata all'ufficiale

di stato civile del Comune di residenza e il pagamento di una tassa di 250 Euro. Non sono più imputabili all'interessato eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della pubblica amministrazione ed egli può dimostrare il possesso dei requisiti con ogni altra idonea documentazione (art. 33 del D.L. n. 69/2013), ma ogni Comune ha l'obbligo di segnalare l'opportunità a tutti i minori stranieri almeno 6 mesi prima del compimento dei 18 anni.

Questa modalità ha consentito a diverse centinaia di migliaia di stranieri nati in Italia di diventare cittadini italiani. Peraltro, appare ragionevole una interpretazione che permetta la richiesta della cittadinanza italiana agli stranieri neomaggiorenni nati in Italia che tenga conto della peculiarità del periodo emergenziale 2020-2022 e delle connesse difficoltà di funzionamento delle amministrazioni pubbliche e di circolazione imposte a tutti.

Questa ipotesi di naturalizzazione pare fondata sul secondo comma dell'art. 4 Cost.: la permanenza ininterrotta in Italia sin dalla nascita è considerata condizione sufficiente per l'insorgenza di quell'afflato comunitario che consente a chi lo possiede di avvertire le responsabilità che lo inducono a contribuire alla vita di una o più delle comunità che compongono quella nazionale e, per traslato, a quest'ultima, e perciò il suo è un diritto soggettivo potestativo alla cittadinanza, mentre gli è richiesto di dichiarare esplicitamente, e perciò confermare pubblicamente, tale afflato una volta divenuto adulto, e dunque in via consapevole e costituita accettare e rendere efficace il diritto (Forte, 2010, p. 13).

La seconda ipotesi di naturalizzazione consiste nell'*attribuzione della cittadinanza italiana su richiesta del coniuge di italiano*: in tale ipotesi la cittadinanza italiana è attribuita con decreto del Ministro dell'Interno su domanda (presentata alla Prefettura) del coniuge di cittadino italiano non legalmente separato, che non abbia precedenti penali o condanne per reati medio-gravi in Italia e nei Paesi del mondo in cui è stato e non sia pericoloso per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, dopo che siano trascorsi tre anni dal matrimonio celebrato all'estero (ridotti a 1,5 se dal matrimonio è nata prole) o due anni dal matrimonio celebrato in Italia (ridotti a un anno se dal matrimonio è nata prole) e che dimostri la conoscenza della lingua italiana con il diploma presso un istituto scolastico italiano o l'apposita prova se lo straniero non ha già un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

La presentazione della domanda di separazione sospende il procedimento e allorché sia pronunciata la separazione il procedi-

mento è archiviato.

In ragione della limitata discrezionalità prevalentemente tecnica che connota l'esame di queste domande la direttiva del Ministro dell'interno del 7 marzo 2012 ha decentrato presso le Prefetture il loro esame, fermo restando che la legge attribuisce al solo Ministro dell'interno, col parere conforme del Consiglio di Stato (ipotesi rarissima di parere obbligatorio e vincolante), la facoltà di disporre il rigetto della domanda per motivi concernenti la sicurezza della Repubblica.

Questa ipotesi di naturalizzazione si fonda sul matrimonio, anche se si differenzia a seconda che il matrimonio sia avvenuto in Italia o all'estero, ma prevede sempre un *favor* per il coniuge italiano nato in Italia e, indirettamente, per i diritti del genitore di minore nato da questo matrimonio (e perciò comunque italiano fin dalla nascita), al quale si ritiene opportuno assicurare che entrambi i genitori siano italiani e che perciò anche il genitore che era straniero possa al più presto essere cittadino italiano, non potendo così in nessun caso essere allontanato dall'Italia, il che gli consente di adempiere in modo più stabile ai suoi obblighi di istruire, mantenere ed educare i figli, prescritti dall'art. 30 Cost.

Per il resto, fermo restando che il matrimonio col cittadino italiano è un diritto fondamentale della persona che non può essere condizionato dalla dimostrazione del soggiorno regolare del coniuge straniero (Corte cost. sent. n. 245/2011), l'acquisto della cittadinanza per matrimonio pare finalizzata anzitutto a raggiungere l'eguaglianza giuridica tra i coniugi prescritta dall'art. 29 Cost. e il suo acquisto non automatico, ma su richiesta, appare conforme alla giurisprudenza costituzionale sulla volontarietà dell'acquisto della cittadinanza da parte degli adulti.

Invece i residui limiti e spazi di discrezionalità nell'acquisto di tale cittadinanza connessi con la sicurezza della Repubblica e la prevenzione dei reati paiono forse ragionevoli soltanto se intesi come strumenti indispensabili a prevenire un uso strumentale del matrimonio al solo fine di ottenere la cittadinanza da parte di persone che possano mettere in pericolo i doveri costituzionali dei cittadini di difendere la patria (art. 52 Cost.), di fedeltà alla repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi (art. 54 Cost.).

La terza ipotesi di naturalizzazione consiste nella *concessione della cittadinanza italiana su richiesta per residenza ininterrotta nel territorio italiano*: si tratta di una concessione discrezionale con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro

dell'interno, previo parere del Consiglio di Stato, allo straniero che ne faccia richiesta, allegando i documenti che attestino il possesso di numerosi requisiti:

- D) Residenza legale ininterrotta in Italia per:
- a. 3 anni per il discendente di cittadino italiano che abbia svolto il servizio militare o prestato servizio nella pubblica amministrazione oppure che prima di partire dal Paese di origine faccia dichiarazione di volere acquistare la cittadinanza entro 1 anno dalla residenza in Italia;
  - b. 4 anni, per i cittadini di altri Stati membri della UE;
  - c. 5 anni per rifugiati e apolidi;
  - d. 10 anni per gli altri stranieri di Stati extraUE.

Il favore per rifugiati e apolidi appare conforme alle norme internazionali che raccomandano agli Stati contraenti di facilitare la naturalizzazione dei rifugiati, di accelerare la procedura di naturalizzazione (art. 34 convenzione sullo statuto dei rifugiati firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, ratificata e resa esecutiva con legge 24 luglio 1954, n. 722; art. 32 convenzione sullo statuto degli apolidi adottata il 28 settembre 1954, ratificata e resa esecutiva con legge 1° febbraio 1962, n. 306).

Invece appare di dubbia ragionevolezza e di dubbia legittimità la differenziazione di durata di residenza a seconda del tipo di Paese di cui è cittadino lo straniero, anche perché fino al 1992 la legislazione italiana prevedeva un unico termine di 5 anni.

II) la conoscenza della lingua italiana (titolo di studio italiano o, in mancanza, prova di lingua italiana appositamente sostenuta).

III) Altri elementi richiesti dagli orientamenti consolidati della giurisprudenza amministrativa che mirano a fare rispettare l'obbligo di motivazione dei provvedimenti di reiezione delle istanze (previsto nell'art. 5 del regolamento di esecuzione emanato con d.p.r. 12 ottobre 1993, n. 572) e a limitare l'uso della grande discrezionalità amministrativa che caratterizza l'esame di questo tipo di domande; tale discrezionalità comporta accurati apprezzamenti da parte dell'amministrazione sulla personalità e sulla condotta di vita dell'interessato e si esplica in un potere valutativo circa l'avvenuta integrazione dello straniero nella comunità nazionale sotto i molteplici profili della sua condizione lavorativa, economica, familiare e di irrepreensibilità della condotta (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. III, 6 settembre 2018 n. 5262 e 12 novembre 2014, n. 5571;

Id., sez. VI, 9 novembre 2011, n. 5913, 10 gennaio 2011, n. 52 nonché 26 gennaio 2010, n. 282)

Si tratta di opinabile “orientamento giurisprudenziale per cui l’Amministrazione, dopo aver accertato l’esistenza dei presupposti per proporre la domanda di cittadinanza, effettua una valutazione ampiamente discrezionale, che non può che tradursi in un apprezzamento di opportunità, circa lo stabile inserimento dello straniero nella comunità nazionale, sulle ragioni che inducono lo straniero a chiedere la nazionalità italiana e riguardo alle sue possibilità di rispettare i doveri che derivano dall’appartenenza alla comunità nazionale. Nella valutazione articolata che spetta all’Amministrazione per concedere o meno la cittadinanza assumono rilievo tutti gli aspetti da cui è possibile desumere l’integrazione del richiedente nella comunità nazionale, sotto il profilo della conoscenza e dell’osservanza delle regole giuridiche, civili e culturali che la connotano. Vengono, perciò, in rilievo tutti quegli aspetti che farebbero dello straniero un buon cittadino, quali la perfetta integrazione nel tessuto sociale italiano, l’assenza di precedenti penali, considerazioni di carattere economico e patrimoniale per cui si possa presumere che egli sia in grado di adempiere ai doveri di solidarietà economica e sociale richiesti a tutti i cittadini, pur senza stretti limiti reddituali imposti per legge, le condizioni familiari e di irreprevedibilità della condotta” (cons. Stato, sez. III, 29 luglio 2021, n. 05679/2021).

Si tratta dunque di una discrezionalità politico-amministrativa e non meramente tecnica (Panzerà, 2020, p. 140), che è attribuita dalla legge all’amministrazione centrale del Ministero dell’interno, per limitare la quale la prassi e la giurisprudenza esigono che il richiedente documenti il possesso di alcuni requisiti, così sintetizzabili:

1. l’autosufficienza economica, attestata dalla disponibilità - negli anni precedenti alla presentazione della domanda (spesso variabili) - di un reddito annuo non inferiore a quelli per i quali è fissata la esenzione dal pagamento della spesa sanitaria (prevista dall’art.3 d.l. n.382/1989, convertito in legge 25 gennaio 1990, n. 8); si valuta il reddito dell’intero nucleo familiare e non solo la posizione reddituale del singolo richiedente, nell’intento di rispettare il concetto di solidarietà familiare; i familiari che possono concorrere al reddito sono quelli previsti dall’art.433 cod. civ. (coniuge, parte unita civilmente o convivente di fatto legato da contratto scritto di convivenza, figli legittimi o legittimati, genitori, generi e nuore, suocero e suocera, fratelli e sorelle

- germani e unilaterali);
2. l'affidabilità fiscale, documentata col regolare pagamento dei tributi negli anni precedenti;
  3. la mancanza di precedenti penali o condanne per reati medio-gravi in Italia e nei Paesi del mondo in cui lo straniero ha vissuto (applicando analogicamente i medesimi reati che precludono espressamente l'acquisto della cittadinanza per matrimonio); appare peraltro illegittima la prassi che richiede ai richiedenti ogni tipo di certificazione di carichi pendenti e di condanne penali anche per i periodi precedenti ai 14 anni di età, limite fissato dalla legge penale italiana per la non imputabilità;
  4. la mancanza di elementi di pericolosità per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato.

La richiesta di dimostrare affidabilità fiscale potrebbe apparire un elemento che dimostri che il richiedente già adempie all'obbligo costituzionale per i cittadini di contribuire alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva (art. 53 Cost.), ma in realtà tale richiesta non è altro che la richiesta di documentare l'effettiva osservanza degli obblighi tributari, i quali però gravano su tutti i contribuenti - italiani o stranieri - che si trovano a produrre redditi in Italia.

Anche il criterio dell'autosufficienza economica potrebbe apparire conforme agli obblighi di solidarietà economica che gravano su ogni cittadino ai sensi dell'art. 2 Cost., ma in realtà la richiesta di dimostrare la disponibilità di redditi stabili non inferiore all'ammontare del reddito annuo per il quale è prevista l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria, da intendersi quale limite minimo che attesta il possesso di adeguate fonti di sussistenza per il sostentamento proprio e della propria famiglia, appare giuridicamente molto opinabile sotto molti profili.

In primo luogo, essa cela prassi discriminatorie per ragioni censitarie (Panzerà, 2020, p. 141) e costituisce un indiretto trattamento deteriore delle famiglie numerose, che invece l'art. 31 Cost. prescrive di agevolare con particolare riguardo.

Essa fu ritenuta dalla giurisprudenza e dai pareri del Consiglio di Stato (Cons. St. sez. IV, n. 1474/1999, sez. VI, n. 7583/2005, sez. VI, n. 5433/2005) una prassi ragionevole per limitare la discrezionalità amministrativa nella concessione della cittadinanza italiana, ritenendolo un limite utile per evitare che lo straniero costituisca un onere per il sistema di assistenza sociale. Tuttavia un simile fondamento è giuridicamente inesistente, sia perché i cittadini dell'UE e

i cittadini extraUE regolarmente soggiornanti sono già equiparati ai cittadini italiani nell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale per effetto degli artt. 19 e 23 d. lgs. n. 30/2007 e dell'art. 41 d. lgs. n. 286/1998, sia perché l'onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale consente la cessazione del diritto di soggiorno soltanto durante i primi cinque anni del soggiorno del cittadino UE residente in Italia e dei suoi familiari, ma non può privare i cittadini UE del diritto al soggiorno permanente (che è acquisito dopo 3 o 5 anni di soggiorno regolare ininterrotto ai sensi dell'art. 14 e 15 d. lgs. n. 30/2007), né i familiari extraUE di cittadini UE che sono titolari della carta di soggiorno permanente dopo cinque anni di soggiorno (art. 17 d. lgs. n. 30/2007).

In secondo luogo, occorre distinguere tra la disponibilità di un determinato reddito e la stabilità della fonte di reddito: p.es. il non raggiungere un determinato reddito in un dato anno può comunque avvenire in una situazione di stabilità dimostrata dai molti anni in cui invece il richiedente non aveva avuto problemi, fermo restando che chi ha usufruito di cassa integrazione e quindi ha una flessione del reddito va tenuto in considerazione positiva.

In terzo luogo, analogamente a ciò che prescrivevano le circolari del 2007 del Ministro dell'interno che hanno tenuto conto del reddito delle casalinghe ai fini della valutazione del possesso di reddito, occorre tenere conto di eventuali indennità o pensioni di invalidità, anche allorché non siano qualificate dalla legge alla stregua di redditi ai fini tributari, nonché del reddito di altri familiari conviventi o soggetti all'obbligo alimentare di costoro, anche in base all'esigenza di garantire un effettivo rispetto del diritto al rispetto della vita privata e familiare garantito dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In ogni caso le pensioni di invalidità civile, le pensioni di inabilità e l'assegno ordinario di invalidità devono essere considerati sufficienti, anche qualora il loro importo annuo complessivo sia inferiore al reddito massimo che si esige dagli altri richiedenti, poiché è lo stesso Stato che attribuendo quella cifra l'ha ritenuta sufficiente per un invalido al 100% a condurre una vita dignitosa in Italia. Una simile conclusione è doverosa alla luce dell'art. 18, comma 1, lett. a) della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006, ratificato e reso esecutivo con legge 3 marzo 2009, n. 18, che prevede che gli Stati devono assicurare che ogni persona con disabilità abbia il diritto di acquisire e cambiare la cittadinanza e non sia privata della cittadinanza arbitrariamente o a causa della sua disabilità.

In quarto luogo occorre ricordare il contesto emergenziale pandemico che anche i richiedenti cittadinanza hanno vissuto, sicché l'eventuale perdita di un lavoro durante lo stato di emergenza di rilevanza nazionale instaurato per la pandemia da Coronavirus non dovrebbe essere di per sé considerato ostativa all'acquisto della cittadinanza italiana, soprattutto se nel frattempo sussistano altre fonti di reddito, inclusi il reddito di cittadinanza e il reddito di emergenza o altri ammortizzatori sociali.

L'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione a seguito di concessione della cittadinanza ha effetto soltanto il giorno dopo avere prestato (entro 6 mesi dalla notifica del decreto del Presidente della Repubblica) giuramento di osservanza della Costituzione e delle leggi davanti al Sindaco o all'ufficiale di stato civile del Comune di residenza, il che appare conforme all'obbligo di prestare giuramento previsto dall'art. 54 Cost., dal quale deve essere esonerata la persona incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di grave ed accertata condizione di disabilità (Corte cost. sent. n. 258/2017), ma la prassi amministrativa e la giurisprudenza esigono pure che prima del giuramento se vengono a mancare alcuni requisiti costui non può acquisire la cittadinanza e l'intero procedimento decade (Barel, 2021, p. 403).

È importante riflettere sui termini per la conclusione del procedimento di attribuzione o di concessione: si tratta di due anni, prorogabili a tre (secondo il d.l. 130/2020), il che significa che occorre un complesso di anni da 3 a 6 per ottenere la cittadinanza per matrimonio. Invece la cittadinanza per lunga residenza è ottenuta in un termine che va da 3 a 10 anni, a cui si aggiungono 2 o 3 anni, per un complesso di anni di residenza effettiva che può giungere fino a 13 anni.

Occorre peraltro ricordare che i termini di durata dei procedimenti amministrativi in materia di cittadinanza italiana indicati per legge sono i termini massimi e che perciò non dovrebbero per forza essere usati integralmente, anche perché si tratta di termini che rendono complessivamente molto lungo l'accesso alla cittadinanza italiana. Occorre in ogni caso stabilire, anche con circolare, in che cosa consista il presupposto per la proroga a tre anni del termine massimo per la conclusione del procedimento, facendo riferimento a circostanze imprevedute o imprevedibili.

In proposito occorre rafforzare il personale delle Prefetture e del Ministero dell'Interno: è necessario un organico adeguato al numero delle domande presentate.

Inoltre le procedure telematiche per la presentazione delle domande in materia di cittadinanza introdotte dal Ministero dell'Interno nel gennaio 2021 col sistema Cives e da esso riconsiderate con la circolare del 12 maggio 2021 meritano una revisione, sia per prevenire e risolvere vari disguidi ricorrenti nella prassi, sia per applicare tutti gli istituti previsti dalla legge n. 241/1990 a cominciare dall'indicazione del responsabile del procedimento e dall'indicazione delle modalità per inviare eventuale documentazione integrativa.

Si deve altresì osservare che i tempi effettivi richiesti per la legalizzazione dei documenti tramite le rappresentanze diplomatiche sono spesso così lunghi che talvolta la legalizzazione del documento giunge proprio allorché scade la validità del documento da legalizzare, sicché dovrebbero ritenersi ricevibili le istanze in materia di cittadinanza anche allorché siano allegati documenti in attesa di legalizzazione e si documenti che l'appuntamento per la legalizzazione sia stato preso, ma che i tempi sono così lunghi che si rischierebbe di andare oltre la validità del documento stesso.

Occorre poi osservare che le funzioni svolte dagli istituti di patronato e di assistenza sociale ai sensi degli artt. 8 e 9 della legge n. 152/2001 nei confronti di cittadini italiani e stranieri in Italia e all'estero per tutte le pratiche amministrative in materia di immigrazione ed emigrazione dovrebbero intendersi come applicabili anche per le istanze di acquisto o di riacquisto della cittadinanza italiana e che perciò il Ministero dell'interno dovrebbe consentire anche a tali istituti di convenzionarsi per svolgere tali pratiche, il che ridurrebbe il numero di domande inammissibili e contribuirebbe a velocizzare la procedura.

Resta il rilievo che i termini per l'acquisto della cittadinanza italiana sono tra i più lunghi di tutte le legislazioni degli Stati democratici: in altri ordinamenti per la naturalizzazione si richiede un periodo di residenza regolare relativamente breve (3 anni in Canada, 4 in Australia, 5 nel Regno Unito e negli Stati Uniti, 8 in Germania), oltre che un grado sufficiente di integrazione linguistica, culturale e civica, accertato mediante un esame (*citizenship test*) e la decisione amministrativa di conferimento della cittadinanza, pur avendo un suo contenuto discrezionale, derivante soprattutto dalla valutazione dei requisiti morali della persona (in genere, è richiesto un *good character*), è tendenzialmente ispirata ad un *favor* per il richiedente. Sono pure interessanti alcune ipotesi di *ius soli* "temperato" previste dalle leggi in vigore nel Regno Unito (in cui diventa cittadino lo straniero nato e vissuto per i suoi primi die-

ci anni nel territorio statale, allontanandosene al più per novanta giorni) e in Germania (in cui il genitore, residente regolare da almeno otto anni, dev'essere titolare di un diritto di soggiorno o, da almeno tre anni, di un permesso di soggiorno permanente).

Infine, la quarta ipotesi di naturalizzazione prevista dall'art. 9, comma 2 della legge n. 91/1992 allude ad un acquisto della cittadinanza su decisione governativa unilaterale, allorché è nell'interesse superiore della Repubblica. Si tratta della *concessione (discrezionale) della cittadinanza italiana* con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato e previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto col Ministero degli Affari Esteri per avere svolto reso eminenti servizi all'Italia oppure quando ricorra un eccezionale interesse dello Stato.

Si tratta di ipotesi utilizzate in casi eccezionali, ma che ben potrebbero essere usate anche per eventuali sportivi stranieri tesserati a federazioni sportive italiane, i quali possano validamente competere per l'Italia nell'ambito di gare dei giochi olimpici o di campionati sportivi internazionali, nelle quali si esige che i tesserati siano cittadini italiani. Occorre infatti ricordare che la legge n. 12/2006 consente il tesseramento del minore straniero regolarmente soggiornante in Italia almeno dall'età di dieci anni e di conservare il suo tesseramento fino all'acquisto della cittadinanza italiana. Tale previsione è stata, poi, ampliata dalla legge di bilancio 2018 (art. 1, comma 369, L. n. 205/2017), che prevede che tale tesseramento è possibile anche allorché i minori non siano in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno, ma siano iscritti da almeno un anno a una qualsiasi classe della scuola italiana.

### **4.3. Doppia cittadinanza, perdita e revoca della cittadinanza. Problemi costituzionali**

La legge n. 91/1992 consente al cittadino italiano di possedere, acquistare o riacquistare una cittadinanza straniera e consente la rinuncia della cittadinanza soltanto alla persona che abbia già un'altra cittadinanza e che risieda all'estero o che aveva acquistato la cittadinanza italiana durante la minore età e che abbia un'altra cittadinanza.

Queste ultime ipotesi paiono conformi ai criteri della giurisprudenza costituzionale circa la volontarietà nell'acquisto della cittadinanza e circa il rispetto degli obblighi internazionali che esigono di prevenire i nuovi casi di apolidia, ma è evidente che la

legge peraltro ammette la doppia cittadinanza e che non la ritiene incompatibile col dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi previsto per i cittadini dall'art. 54 Cost., anche perché prevede autonome ipotesi di perdita o di revoca della cittadinanza decise dal Governo di fronte a comportamenti manifestamente incompatibili con tali doveri costituzionali del cittadino.

La cittadinanza italiana può dunque essere perduta sia nell'ipotesi di rinuncia volontaria di chi acquista un'altra cittadinanza e si trova in un altro Stato, sia nelle ipotesi – finora praticamente mai applicate (Bariatti, 1996, p. 4) – dell'assunzione di impieghi o servizio militare per uno Stato estero senza rinunciarvi dopo che il Governo italiano abbia intimato di rinunciarvi e dell'accettazione o mancata rinuncia ad un impiego pubblico o ad una carica pubblica o al servizio militare presso uno Stato estero durante lo stato di guerra o dell'acquisto volontario della cittadinanza di un altro Stato durante lo stato di guerra (perdita al momento della cessazione dello stato di guerra).

La cittadinanza italiana acquisita per naturalizzazione è invece revocata con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, entro 3 anni dal passaggio in giudicato della sentenza definitiva di condanna per alcuni reati gravissimi, anche politicamente ispirati (come quelli di terrorismo).

Quest'ultima ipotesi di revoca introdotta col d.l. n. 113/2018 appare però senz'altro incostituzionale (Cavasino, 2019, pp. 22 ss.).

In primo luogo, i reati contro lo Stato che legittimano la revoca sono reati ispirati da motivazioni politiche e pertanto tale revoca viola il divieto di privazione della cittadinanza per motivi politici previsto dall'art. 22 Cost.

In secondo luogo, si viola l'art. 3, primo comma Cost., poiché si trattano in modo diverso situazioni oggettivamente simili e si discriminano i cittadini in base a condizioni personali, discriminazione vietata dall'art. 3 Cost. (Panzera, 2020, p. 147). Infatti ad alcuni cittadini italiani (soprattutto quelli che l'acquisiscono per *ius sanguinis*) la cittadinanza italiana non è mai revocabile, mentre altri cittadini (che hanno ottenuto la cittadinanza, di fatto, per *ius soli*) potranno vedersela revocata se commettono determinati reati.

In terzo luogo, si viola l'art. 117, comma 1 Cost. nella parte in cui prevede la revoca, anche allorché la persona non abbia la cittadinanza di alcun altro Stato, il che creerebbe un nuovo apolide, in violazione del divieto di nuova apolidia previsto dall'art. 8, comma 1 della convenzione sulla riduzione dell'apolidia adottata il 30

agosto 1961, a cui l'Italia ha aderito e dato esecuzione con legge 29 settembre 2015, n. 162 (Viola, 2021, p. 112).

In quarto luogo, la revoca della cittadinanza contrasta con la funzione di rieducazione della pena prevista dall'art. 27 Cost., perché se lo scopo della pena, in una società democratica, è quello di reinserire il reo all'interno del tessuto sociale reintegrandolo, la perdita della cittadinanza è per definizione una sanzione anti-socializzante.

In quinto luogo, si viola l'art. 10, comma 2 e 117, comma 1 Cost., in quanto la revoca contrasta con i criteri elaborati dalla Corte EDU 8 giugno 1976 *Engel ed altri contro Paesi Bassi*, con riferimento alle sanzioni amministrative secondarie, comminate insieme alle sanzioni penali, in quanto sproporzionata e di natura sostanzialmente general-preventiva (quindi, sostanzialmente penale), il che comporta una violazione del diritto a non essere giudicato o punito due volte - *ne bis in idem* - previsto dall'art. 4 del Protocollo aggiuntivo n. 7 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

## Bibliografia citata

- Barel B. (2021), *Cittadinanza*, in *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, a cura di P. Morozzo della Rocca, V<sup>e</sup> ed., Maggioli ed., Santancargelo di Romagna, pp. 379-424.
- Bariatti S. (1996), *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, vol. 2, Giuffrè, Milano.
- Biscottini G. (1960), voce *Cittadinanza* (diritto vigente), in *Enc. dir.*, vol. VII, Milano, pp. 140 ss.
- Bodin J. (1576), *Les six livres de la république*, tr. it. *Dello Stato*, libro I, cap. VI.
- Bonetti P. (2011), *I nodi giuridici della condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, in *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, a cura di P. Bonetti, A. Simoni, T. Vitale, pp. 15 ss.
- Bonetti P. (2020), *Migrazioni e stranieri di fronte alla Costituzione: una introduzione*, in *Diritto Costituzionale. Rivista Quadrimestrale*, n. 2, pp. 13-79.
- Castorina E. (1997), *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Giuffrè, Milano.
- Cavasino E. (2019), *Ridisegnare il confine fra "noi" e "loro": interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1.
- Chabod F. (1961), *L'idea di nazione*, Laterza, Bari.

- Cortese P. (1960), voce *Cittadinanza* (dir. Intermedio), in *Enc. dir.*, VII, Milano, pp. 40 ss.
- Costa P. (2005), *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari.
- Cuniberti M. (1997), *La cittadinanza: libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, CEDAM, Padova.
- De Siervo U. (1978), *Art. 22 in Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna, vol. IV, pp. 1 ss.
- Di Cesare D. (2017), *Stranieri residenti*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Ferrajoli L. (1994), *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in Zolo, D. (cur.), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, pp. 263 ss.
- Forte P. (2010), *Appunti per una base costituzionale della cittadinanza*, in *L'amministrazione in cammino*, n. 4.
- Grosso E. (1992), *La nuova disciplina della cittadinanza italiana*, in *Giur. It.*, IV.
- Grosso E. (1997), *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, CEDAM, Padova.
- Habermas J. (1992), *Morale, diritto e politica*, Einaudi, Torino.
- Habermas J. (1998), *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano.
- Jellinek G. (1912), *System der subjectiven öffentlichen Rechte* (1905), tr. it. *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, Società editrice libraria, Milano.
- Mancini P.S. (1851), *Della nazionalità come fondamento del dritto delle genti. Prelezione al corso di dritto internazionale e marittimo pronunciato nella R. Università di Torino dal professore Pasquale Stanislao Mancini nel dì 22 gennaio 1851*, Tipografia Eredi Botta, Torino.
- Marshall T.H. (1950), *Citizenship and social class, and other essays*, Cambridge University Press, Cambridge), tr. it.: *Cittadinanza e classe sociale*, a cura di S. Mezzadra, Laterza, Roma-Bari, 2002.
- Milani G. (2018), *Cittadinanza e integrazione. L'influenza del diritto comparato sulla disciplina italiana e sulle proposte di riforma*, in *federalismi.it*, n. 4.
- Morrone A. (2015), *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quaderni costituzionali*, pp. 303 ss.
- Morozzo della Rocca P. (2021), *Alcune criticità e possibili profili di illegittimità costituzionale della normativa italiana sulla cittadinanza*, in *CILD - Coalizione italiana libertà e diritti civili - I profili di illegittimità costituzionale della legge sulla cittadinanza*, a cura di G. Santoro, pp. 8-56.
- Onida V. (2010), *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV convegno annuale Cagliari 15-17 ottobre 2009, Jovene editore, Napoli, pp. 3-23.
- Panzerà A.F. (1984), *I limiti internazionali in materia di cittadinanza*,

- Jovene, Napoli.
- Panzerà C. (2020), voce *Cittadinanza*, in *Dizionario dei Diritti degli stranieri*, a cura di C. Panzerà e A. Rauti, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 95- 152.
- Pugiotto A. (2009), *Purché se ne vadano. La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, in *Diritto e società*, pp. 481 ss.
- Pupo R. (2005), *Il lungo esodo, Istria: le persecuzioni, le foibe, l'esilio*, Rizzoli, Milano.
- Rauti A. (2020), *La decisione sulla cittadinanza. Tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Rescigno G.U. (1997), *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, pp. 37 ss.
- Romano S. (1945, 2013), S. Romano, *Principii di diritto costituzionale generale*, ora ripubblicato in *L'ultimo Santi Romano*, Giuffrè, Milano.
- Savino M. (2014), *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, a cura di M. Savino, Editoriale scientifica, Napoli.
- Stancati P. (2010), *Le libertà civili del non cittadino*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV convegno annuale Cagliari 15-17 ottobre 2009, Jovene editore, Napoli, pp. 25-132.
- Vaccari A. (2006), voce *Cittadinanza*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, vol. II, Giuffrè, Milano.
- Viola L. (2021), *La revoca della cittadinanza dopo il decreto sicurezza*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2.

# L'istituto della doppia cittadinanza nella sfida migratoria

*di Lino Panzeri*

## **1. L'originaria refrattarietà degli ordinamenti giuridici statali ed internazionale nei confronti della doppia cittadinanza**

Il tema della cittadinanza costituisce, per il diritto pubblico, uno dei più complessi. Se è infatti condivisa, sul piano definitorio, la qualificazione della stessa come lo «*status* [...] derivante dall'organico collegamento dei singoli al territorio dello Stato» (Mortati, 1969, pp. 122-123), al quale conseguono, per entrambi, diritti e doveri (Biscottini, 1960, p. 140), l'individuazione del fondamento di questo rapporto e dei relativi contenuti pone interrogativi la cui definizione si rivela impegnativa. Essi sollecitano uno sforzo costante della dottrina giuridica, chiamata, soprattutto negli ultimi decenni, a dialogare con le riflessioni di altre scienze, maturando un approccio interdisciplinare non privo di insidie sul piano ricostruttivo (Panzeri, 2020, pp. 97-98).

Muovendo da questa premessa, è stato inevitabile che la doppia cittadinanza abbia generato dubbi ulteriori, alimentando orientamenti contrastanti sulla relativa ammissibilità tanto negli ordinamenti statali quanto nel diritto internazionale. Essi hanno trovato origine nella differente individuazione del fondamento giuridico di questo rapporto di appartenenza, esposto, nel tempo, a condizionamenti di natura culturale e socio-politica spesso assorbenti.

Soprattutto in passato, i sostenitori della necessaria unicità del-

lo *status* di cittadino hanno insistito sull'esigenza che il relativo riconoscimento normativo fosse legittimato dall'esistenza di un legame spirituale dell'individuo ad un Popolo-Nazione. Questa concezione trovava ispirazione nell'idea ottocentesca, radicata nei Paesi di area germanica, che individuava proprio nella Nazione il fondamento dello Stato, l'appartenenza alla quale non poteva che fondarsi su legami di sangue (Kochenov, 2010, p. 7); da qui, l'inevitabile formalizzazione del vincolo di cittadinanza soltanto per coloro che potessero vantare un'appartenenza, appunto, ad una comune Nazione ed un saldo radicamento nel territorio sul quale lo Stato esercitava la propria sovranità. Muovendo da questo assunto dogmatico, l'accesso ad un'ulteriore cittadinanza non poteva considerarsi possibile. Ciò, infatti, avrebbe presupposto l'esistenza di un duplice (o plurimo) vincolo nazionale, di natura innanzi tutto spirituale, ritenuto però irrealizzabile in conformità all'assunto per il quale «[o]n ne peut avoir deux patries, comme on ne peut avoir deux mères» (così, Weiss, 1907, p. 25). Ma anche ove se ne fosse ammessa l'astratta possibilità, questa opzione era dai più ritenuta socialmente censurabile, come la poligamia secondo la morale cristiana (cfr. Liebich, 1995, p. 38), e, come tale, «*undesirable*» (così, Bar-Yaacov, 1961, p. 4).

Sebbene il fondamento di questa tesi fosse di natura più emotiva che giuridica (Vonk, 2012, pp. 58-59), essa, sul piano normativo, alimentò il timore che la formalizzazione della doppia cittadinanza potesse ostacolare i buoni rapporti tra gli Stati e moltiplicare i "conflitti positivi" di cittadinanza (già, Quadri, 1957, p. 317), donde l'auspicio, espresso in occasione della sottoscrizione, all'Aja, nel 1930, della «Convenzione relativa ad alcune questioni in tema di conflitti di legge sulla cittadinanza», dell'abolizione di tutti i casi di apolidia e di doppia cittadinanza (Pünkösty, 2010, p. 2). Proprio per contrastarne la diffusione, gli Stati procedettero spesso alla sottoscrizione di accordi volti a limitare l'eventualità di cittadinanze plurime o, comunque, a contenerne le criticità e, tra questi, ancora nel 1963, la «Convenzione sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima e sugli obblighi militari in caso di cittadinanza plurima»: essa, tra l'altro, salvo quanto si preciserà oltre, all'art. 1 del Cap. I dispose che i cittadini maggiorenni delle Parti contraenti che acquisissero volontariamente la cittadinanza di un'altra Parte perdessero la propria precedente cittadinanza.

## **2. Gli sviluppi dell'istituto a partire dal secondo dopoguerra**

Nonostante la refrattarietà del diritto internazionale nei confronti della bipolarità (cfr. Panzera, 1984, pp. 211 ss.), confermata dalla poc'anzi richiamata «Convenzione», questo atteggiamento critico, a partire dall'immediato secondo dopoguerra, è stato minato dall'affermazione di nuove dinamiche, ispirate dal graduale spostamento del baricentro degli interessi dagli Stati ai popoli ed agli individui (Panzera, 2020, p. 113). L'evidenza di ciò che l'exasperato nazionalismo e l'esclusivo "dominio" dello Stato sul singolo avevano reso possibile nel corso dei decenni precedenti ha infatti dato impulso ad una progressiva "costituzionalizzazione" del diritto internazionale (su questa dinamica, dalla prospettiva delle minoranze, Palermo, 2009, pp. 105 ss.; in generale, Bifulco, 2014, pp. 239 ss.), riflessasi, già nel 1948, nel riconoscimento del diritto di ogni individuo ad una cittadinanza, formalizzato dall'art. 15 della «Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo».

L'interiorizzazione del singolo quale portatore di diritti, sul piano interno, ha favorito il superamento delle richiamate concezioni ottocentesche sulla cittadinanza, rendendo evidente l'impossibilità, per gli Stati moderni, di trovare la propria legittimazione in società culturalmente omogenee e, al contempo, di chiedere ai propri "cittadini" altro che il rispetto dei principi fondanti un ordinamento democratico (Kochenov, 2010, pp. 8-9). Ciò ha permesso, nel tempo, l'individuazione del fondamento dell'appartenenza non più nell'esistenza di un vincolo "nazionale" ma di un legame "civico", basato sull'adesione ai principi che reggono l'ordinamento statale o, almeno, sull'esistenza di un rapporto di fatto con esso (Codini, 2017, pp. 46 ss.), suscettibile di assumere rilevanza sul piano giuridico da una prospettiva meramente "procedurale" ed incentrata sulla valorizzazione delle libertà individuali (Joppke, 2008, p. 535). Ma, bandita ogni opzione totalizzante del rapporto tra Stato e cittadino, è venuta meno anche ogni preconcetta ostilità nei confronti della cittadinanza doppia o plurima, lentamente sdoganata dagli Stati e dalla stessa Comunità internazionale e favorita dal concorso di alcune variabili dirompenti.

Innanzitutto, nel dibattito scientifico e politico è stata operata un'approfondita riflessione teoretica sugli asseriti limiti dell'istituto. Muovendo dalla richiamata relativizzazione dell'esclusività del legame tra il singolo e lo Stato, si è negata la sussistenza di ragioni preclusive della contemporanea esistenza di legami con più Stati

(Kojanek, 2000, p. 13). A conferma di questo assunto è stato rilevato come ogni individuo mantenga per natura, nel corso della vita, più relazioni contemporaneamente - tra l'altro, con la famiglia di origine, con una comunità religiosa, con un gruppo etnico - senza che ciò crei incompatibilità con la condizione di cittadino (Vonk, 2012, p. 62). E, venuta meno l'esistenza di insuperabili ragioni ostative alla doppia cittadinanza, si è presa coscienza della superabilità di molti degli inconvenienti da essa derivanti (quali le questioni relative al doppio servizio militare o alla doppia tassazione), eventualmente attraverso la sottoscrizione di appositi accordi bilaterali.

Accanto a questa maturazione sul piano ideale, allo sdoganamento dell'istituto hanno concorso pressioni di altra natura, legate alle profonde trasformazioni socio-culturali, economiche e politiche degli ultimi decenni (cfr. Triadafilopoulos, 2007, pp. 33-36). Tra queste, il rafforzamento dell'uguaglianza di genere, che ha gradualmente permesso alle donne sposate, contrariamente a quanto avveniva in passato, di mantenere la cittadinanza d'origine, accanto a quella del coniuge, e di trasmetterla ai figli; il superamento della leva obbligatoria, che ha determinato il progressivo superamento degli stessi accordi sopra richiamati; l'attenuazione dell'assolutezza del vincolo di fedeltà nei confronti dello Stato conseguente all'integrazione politica ed economica dei Paesi europei, tale anche da rendere meno probabili nuovi conflitti armati (su questi fattori, Howard, 2005, pp. 702-704). A livello comunitario, del resto, il progetto di integrazione si è fondato sull'implicito riconoscimento di lealtà multiple - allo Stato di cui il singolo è cittadino, alle istituzioni dell'UE ed ai cittadini degli altri Stati membri (Gallagher-Teske, Giesing, 2017, p. 46) -, donde la progressiva «laicizzazione» del concetto stesso di cittadinanza, sempre meno qualificabile come legame totalizzante tra un individuo e lo Stato e, per contro, sempre più aperto alle istanze universalistiche di rispetto dei diritti dell'uomo (Barel, 2000, pp. 20-21).

Il fattore più dirompente, tuttavia, si è rivelato essere l'intensificazione dei flussi migratori dal sud del Mondo verso le aree economicamente più prospere, tra le quali l'Europa.

Questo fenomeno globale ha senz'altro favorito l'attenuazione del *discrimen* tra cittadino e straniero nel godimento dei diritti fondamentali (cfr. Onida, 2009, pp. 542-543; sul tema, più in generale, altresì, Morrone, 2015, pp. 303 ss.). L'accesso *pleno iure* allo *status* di cittadino, tuttavia, si è mantenuto quale condizione spesso necessaria per l'effettivo godimento dei diritti, ponendosi esso stesso quale diritto fondamentale dell'individuo (Panella, 2009, p. 652).

Ciò ha sollecitato gli Stati più direttamente coinvolti dai flussi ad una riflessione sull'opportunità di maturare una posizione meno rigida sulla questione dell'appartenenza plurima, alimentata dal coinvolgimento di un crescente numero di soggetti migranti portatori di istanze inclusive (cfr. Hammar, 1989, pp. 81-83, Faist, 2007, pp. 171 ss., Margiotta, Vonk, 2010, pp. 14-16), la cui formalizzazione è stata gradualmente interiorizzata come funzionale alla soddisfazione di esigenze eterogenee ma coesistenti.

Innanzitutto, la doppia cittadinanza si è rivelata utile, negli Stati di immigrazione, per legittimare l'esistenza di un "proprio" popolo sulla base di un legame fondato sulla residenza ed ispiratore delle legislazioni ispirate allo *ius soli*, il solo capace di favorire l'integrazione (cfr. Spiro, 2007, pp. 189 ss.). Nei Paesi nei quali il fenomeno migratorio è più risalente, compresi quelli la cui legislazione è stata più condizionata dal criterio dell'ascendenza nazionale, qual è la Germania, è infatti maturata la consapevolezza per cui l'impossibilità di mantenere anche lo *status* d'origine costituirebbe un deterrente alla naturalizzazione degli immigrati ed alla relativa inclusione sociale (cfr. P. Gargiulo, 2012, p. 65).

In secondo luogo, la formalizzazione della doppia appartenenza si è dimostrata utile, nei Paesi maggiormente coinvolti da flussi emigratori, qual è stata, per oltre un secolo, l'Italia, alla conservazione di un legame con i propri emigrati sulla base di una precisa ascendenza nazionale, talvolta funzionalmente alla soddisfazione di interessi non solo emotivi o spirituali, ma anche economici o di potenza.

In terzo luogo, soprattutto negli anni più recenti, ha assunto centralità la dimensione esistenziale dell'immigrato, per il quale la conservazione della cittadinanza d'origine si rivela non soltanto una garanzia nell'eventualità del fallimento del progetto emigratorio (Cordini, 2005, pp. 283-284), ma anche, e forse soprattutto, uno strumento che gli permette di vivere la propria composita identità senza dover scegliere fra l'appartenenza d'origine e quella d'immigrazione (Liebich, 1995, pp. 38-39; Faist, Gerdes, Rieple, 2004, pp. 913 ss.). Muovendo da questa prospettiva, senz'altro gravida di implicazioni rispetto alla maturazione di società multiculturali, una parte della dottrina si è spinta a sussumere anche la doppia cittadinanza nel quadro dei diritti umani (Spiro, 2010, pp. 115-118).

L'incidenza di queste variabili si è riflessa, nel tempo, anche sul piano normativo, a livello sia statale sia internazionale.

Così, molti Stati hanno progressivamente legittimato la bipolidia e, tra questi, l'Italia (sulla quale v., *amplius, infra*), la quale, so-

prattutto attraverso accordi bilaterali, ha provveduto a regolare le questioni problematiche da essa derivanti.

A livello sovranazionale, invece, la «Convenzione europea sulla cittadinanza» del 6 novembre 1997 (non ancora ratificata dall'Italia) ha assunto, sul tema, un atteggiamento neutrale, stabilendo, all'art. 16, il divieto per gli Stati di subordinare l'acquisizione della cittadinanza alla rinuncia o alla perdita di un'altra qualora ciò non sia possibile o non possa essere ragionevolmente richiesto all'interessato (Spiro, 2011, p. 734; Gargiulo, 2012, p. 65). Essa, soprattutto, all'art. 14, ha imposto agli Stati contraenti di riconoscere, al minore, il diritto di conservare le diverse cittadinanze eventualmente acquistate in modo automatico alla nascita e, ai propri cittadini, quello di essere titolari anche di un'altra cittadinanza acquisita automaticamente attraverso il matrimonio. Trattasi, in entrambi i casi, di previsioni che attestano una significativa evoluzione del diritto internazionale, «da cui emerge la ricerca di un baricentro più equilibrato fra le ragioni *statali* e il diritto dei *singoli*, che [...] si estende addirittura al mantenimento di una *determinata cittadinanza*» (Rauti, 2020, p. 245). In senso analogo si è altresì orientato il «Progetto di articoli sulla cittadinanza delle persone fisiche in relazione alla successione tra Stati», predisposto nel 1999 dalla Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite, che, a sua volta, ammettendo per gli Stati la possibilità di riconoscere la doppia (o plurima) cittadinanza, confermerebbe il mutato atteggiamento del diritto internazionale, sebbene in termini non ancora definitivi, rispetto all'iniziale ostilità nei confronti dell'istituto (Gargiulo, 2012, pp. 55-56).

### **3. I più recenti sviluppi della bipolarità e le potenzialità dell'istituto rispetto al “governo” delle sfide migratorie**

Negli ultimi decenni, il tema della cittadinanza plurima ha sollevato nuovi interrogativi, determinati dalle conseguenze problematiche che, al di fuori dei contesti interessati da flussi migratori, esso pone.

Se, infatti, la formalizzazione della doppia cittadinanza può essere utilizzata dagli Stati coinvolti dai suddetti flussi per la soddisfazione di interessi autonomi (l'integrazione degli immigrati, per gli uni, il mantenimento di un vincolo con gli oriundi, per gli altri) e, almeno a certe condizioni, non conflittuali, ben diversa è la situazione in cui lo spostamento non riguardi le persone ma, per effetto

di più o meno risalenti conflitti, i confini tra gli Stati. In questi casi, specialmente laddove la definizione dei confini coinvolga Stati nazionali, le questioni relative alla cittadinanza, in mancanza di appositi accordi tra le parti, possono diventare causa di gravi tensioni (cfr. Riedel, 2012, pp. 5 ss.), alimentando le spinte rivendicative dei Paesi confinanti.

Situazioni di questo tipo si sono proposte con frequenza dopo il 1989. Con la conclusione dell'esperienza degli Stati socialisti, che per quasi mezzo secolo avevano sopito le spinte nazionalistiche radicate in molte aree dell'Europa centro-orientale, le stesse sono riesplse con prepotenza, spesso acuite dalla disgregazione di Stati preesistenti (come l'URSS e la Jugoslavia) e dalla nascita, sulla base dell'elemento nazionale, di nuovi Stati sovrani.

In questo mutato contesto, l'istituto della doppia cittadinanza ha conosciuto un nuovo impulso (C. Iordachi, 2006, pp. 116-127). La concessione (anche) della cittadinanza dello Stato "nazionale" ad individui venutisi a trovare al di fuori del relativo territorio - stante la tendenziale libertà di ciascuno Stato di disciplinare i modi di attribuzione o di perdita dello *status civitatis* in base alle regole interne che ritiene più opportune - è stata spesso giustificata dall'esigenza del *kin-State* di mantenere vivo il legame con i propri "connazionali", assicurando loro, una volta divenuti minoranza nello Stato "ospitante", una protezione aggiuntiva rispetto a quella assicurata da quest'ultimo sulla base dei soli obblighi internazionali. È quanto accaduto, ad esempio, in Ungheria, la cui legislazione ha promosso l'estensione della cittadinanza agli appartenenti alle popolose comunità magiare storicamente radicate nei Paesi confinanti (cfr. Pogonyi, 2017). Il riconoscimento di questo rapporto giuridico ha però spesso avuto riflessi problematici nelle relazioni tra minoranze nazionali, *kin-States* e Stati "ospitanti" (Brubaker, 1996, pp. 55 ss.): questa scelta, infatti, piuttosto che al potenziamento della tutela minoritaria, è stata spesso funzionalizzata in chiave nazionalistica, trasformandosi in un fattore di destabilizzazione dei rapporti bilaterali se non di intere aree geografiche. Rilievo, quest'ultimo, drammaticamente confermato, rispetto alla successiva aggressione militare del febbraio 2022, dal decreto del 24 aprile 2019 con il quale la Federazione russa ha riconosciuto ai cittadini ucraini ed agli apolidi residenti nelle Regioni a prevalenza russofona di Donetsk e Lugansk la possibilità di ottenere, attraverso un procedimento semplificato, la cittadinanza russa (Bufalini, 2019, pp. 550 ss.).

Sebbene la strumentalizzazione della cittadinanza per finalità

aggressive getti un cono d'ombra anche sull'eventualità di un'appartenenza plurima, offrendo nuovi argomenti alle tesi critiche più risalenti, le pericolose dinamiche cui si è appena fatto cenno riguardano situazioni particolari. Almeno in alcuni dei contesti in cui queste scelte sono state compiute (non considerando, quindi, le relazioni russo-ucraine), poi, l'ulteriore consolidamento del processo di integrazione della UE, a cui spesso appartengono i Paesi coinvolti, potrebbe favorire, nel tempo, l'interiorizzazione dell'inopportunità di misure recanti l'estensione della cittadinanza su base etnica, la cui adozione, di per sé opinabile, non è ormai più giustificata dalla comune titolarità della cittadinanza europea di tutti i soggetti coinvolti. Detto *status* è infatti destinato a suggellare un'appartenenza capace di assicurare, in tutti i Paesi dell'Unione, una sostanziale pienezza dei diritti, riducendo il significato della formalizzazione dell'appartenenza ad un *kin-State* ad una dimensione (per quanto di per sé non trascurabile) meramente identitaria dell'individuo.

Nonostante, dunque, le derive problematiche cui scelte di stampo nazionalistico possono dare sèguito (ma un rilievo altrettanto critico potrebbe estendersi alle conseguenze della "vendita" della cittadinanza, cui alcuni Paesi ricorrono per attrarre capitali stranieri), esse non consentono di relativizzare le potenzialità che, rispetto al globale fenomeno migratorio, lo sdoganamento della doppia cittadinanza pare in grado di assicurare.

Questo rilievo assume grande importanza anche dalla prospettiva italiana.

Nonostante l'Italia, almeno a partire dalla metà degli Anni Settanta del Novecento, sia divenuto un Paese attrattivo per molti stranieri, la legge di riferimento (Legge n. 91/1992), per quanto abbastanza recente e, comunque, risalente ad un periodo storico nel quale il *trend* migratorio si era ormai chiaramente definito, esprime le istanze di un Paese rimasto ancorato alla propria pluridecennale storia emigratoria, animato dall'obiettivo di mantenere stabili legami con i propri oriundi (cfr. Montanari, 2012, pp. 24-25).

Invero, già la Legge n. 555/1912, discostandosi dal principio allora accolto dell'unicità della cittadinanza, formalizzava il diritto del figlio nato all'estero di mantenere, *iure sanguinis*, la cittadinanza del padre e, *iure soli*, quella del Paese di nascita (Peterlini, 2020, pp. 31 ss.). Anche la cit. Legge n. 91, accogliendo pienamente la doppia cittadinanza, ha riconosciuto tale diritto sulla base della titolarità di questo rapporto in capo ad un ascendente (che, conformandosi a quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella sent. n. 30/1983,

può essere in via tanto paterna quanto materna), precisando, all'art. 11, come il possesso, l'acquisto o il riacquisto di una cittadinanza straniera non privi l'interessato, salvo rinuncia, di quella italiana; garanzia, quest'ultima, ulteriormente formalizzata a sèguito della denuncia dell'intero Capitolo I della cit. «Convenzione» di Strasburgo, a cui è conseguita, dal 4 giugno 2010, l'inoperatività della perdita automatica della cittadinanza italiana per i cittadini naturalizzati in uno degli altri Paesi firmatari (Rauti, 2020, pp. 243-244).

L'ordinamento italiano, dunque, ancora ispirato dal criterio dello *ius sanguinis*, riconosce la doppia cittadinanza quale strumento di garanzia per i propri emigrati, e ciò a prescindere dall'esistenza di legami con la terra avita dell'interessato, talvolta spinto al mantenimento o all'acquisizione dello *status* da interessi utilitaristici, quale l'accesso ai vantaggi connessi alla titolarità di un passaporto della UE (sul fenomeno, non solo italiano, Moritz, 2015, pp. 231 ss.).

Il tema della doppia cittadinanza è però destinato ad assumere interesse anche da una prospettiva inversa, seppure finora trascurata, ovverosia con riferimento alla condizione degli stranieri immigrati in Italia a partire dalla metà degli Anni Settanta del secolo scorso.

In generale, la trasformazione del nostro Paese in Stato meta di immigrazione sollecita una riflessione profonda sull'opportunità di una riforma che valorizzi lo *ius soli*, al fine di attenuare lo iato tra l'atteggiamento garantistico mantenuto nei confronti degli emigrati e, per contro, l'(ormai) irragionevole chiusura nei confronti degli immigrati, almeno di quelli di lungo corso, ormai parti integranti della società italiana.

Ma, in attesa di un intervento riformatore da tempo atteso, rileva come l'istituto della doppia cittadinanza, per come già accolto dall'ordinamento italiano, possa, in prospettiva, rivelarsi utile proprio per l'integrazione degli stranieri. Anche a legislazione vigente, infatti, prescindendo dunque dall'inerzia del legislatore, la naturalizzazione di costoro è destinata a conseguire come effetto inevitabile del decorso del tempo: in prospettiva, le seconde e terze generazioni di immigrati, nati e cresciuti in Italia, potranno infatti accedere allo *status* senza particolari restrizioni. Ciò determinerà, *ipso iure*, salvo rinuncia da parte dell'interessato o preclusione ai sensi della disciplina vigente nel Paese di origine, una costante crescita del numero dei titolari di una doppia cittadinanza, quella italiana e quella del Paese d'origine (proprio o dei propri ascendenti).

Questa eventualità, per quanto guardata talvolta con riserva a margine di alcuni progetti di riforma proposti in Italia (Lippolis,

2006, pp. 803 ss.) ed esclusa da taluni Paesi europei, che subordinano l'accesso alla "propria" cittadinanza alla rinuncia di quella d'origine da parte dell'interessato, pare gravida di potenzialità. Essa potrebbe infatti assicurare ai neocittadini, già pienamente inclusi nella società italiana, ma, al contempo, consapevoli della propria ascendenza e del patrimonio identitario che quell'ascendenza reca con sé, di esprimere appieno la propria identità plurima; ciò nell'interesse non solo del singolo, sollevato da opzioni limitanti, ma anche della società d'accoglienza, che dalla presenza di "propri" cittadini in grado di vivere con serenità le proprie doppie (o multiple) appartenenze potrebbe trarre un fattore di arricchimento.

Semmai, sarebbe opportuno verificare che alla titolarità (anche) della cittadinanza italiana corrisponda l'esistenza di un *genuine link* tra l'individuo e lo Stato - ponendo limiti precisi o restrizioni ad ogni automatismo - e, pur nell'ambito di società globalizzate in cui i collegamenti con più realtà statuali sono all'ordine del giorno, accertare che la relativa titolarità non sia mantenuta per fini meramente strumentali. Eventualità, quest'ultima, che, tuttavia, dalla prospettiva italiana, pare destinata a configurarsi più frequentemente nel caso di lontani discendenti di emigrati dalla Penisola ormai privi di qualsiasi legame con l'Italia che in quello di cittadini che, pur aventi ascendenze straniere, sono ivi stabilmente radicati ed intenzionati a realizzare il proprio progetto esistenziale.

## Bibliografia

- Bar-Yaacov N. (1961), *Dual Nationality*, Stevens & Sons, London.
- Barel B. (2000), *Cittadinanza europea: la doppia cittadinanza dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea e l'identità nazionale*, in AA.VV., *Situazione e destino della doppia cittadinanza. Atti del Convegno di Treviso del 26 maggio 2000*, Fondazione Cassamarca, Treviso, pp. 14-22.
- Bifulco R. (2014), *La c.d. costituzionalizzazione del diritto internazionale: un esame del dibattito*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, n. 2, pp. 239-280.
- Biscottini G. (1960), *Cittadinanza (Diritto vigente)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VII, Giuffrè, Milano, pp. 140-160.
- Brubaker R. (1996), *Nationalism reframed. Nationhood and the national question in the new Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bufalini A. (2019), *Cittadinanza russa offresi nel Donbass: quali limiti dal*

- diritto internazionale?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, pp. 550-565.
- Codini E. (2017), *La cittadinanza. Uno studio sulla disciplina italiana nel contesto dell'immigrazione*, Giappichelli, Torino.
- Cordini G. (2005), *Le linee evolutive della cittadinanza europea. Profili costituzionali*, in AA.VV., *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Giuffrè, Milano, pp. 245-288.
- Faist T. (2007), *Dual Citizenship: Change, Prospects and Limits*, in Id. (Ed.), *Dual Citizenship in Europe. From Nationhood to Societal Integration*, Ashgate, Aldershot, pp. 171-200.
- Faist T., Gerdes J., Rieple B. (2004), *Dual Citizenship as a Path-Dependent Process*, in *The International Migration Review*, vol. 38, n. 3, pp. 913-944.
- Gallagher-Teske K., Giesing Y. (2017), *Dual Citizenship in the EU, ifo DICE Report*, vol. 15, n. 3, pp. 43-47.
- Gargiulo P., con la collaborazione di Montanari L. (2012), *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Ediesse, Roma.
- Hammar T. (1989), *State, Nation and Dual Citizenship*, in Brubaker R. (Ed.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, University Press of America, Lanham-New York-London, pp. 81-96.
- Howard M.M. (2005), *Variation in Dual Citizenship Policies in the Countries of the EU*, in *The International Migration Review*, vol. 39, n. 3, pp. 697-720.
- Joppke C. (2008), *Immigration and the Identity of Citizenship: The Paradox of Universalism*, in *Citizenship Studies*, vol. 12, n. 6, pp. 533-546.
- Kochenov D. (2010), *Rounding up the Circle: The Mutation of Member States' Nationalities under the Pressure from EU Citizenship*, EUI Working Papers, RSCAS, 2010/23, pp. 1-34.
- Kojanek G. (2000), *Report on Multiple Nationality*, Council of Europe, Strasbourg, pp. 1-17.
- Iordachi C. (2006), *Dual Citizenship in Post-communist Central and Eastern Europe: Regional Integration and Inter-ethnic Tensions*, in Ieda O., Uyama T. (Eds.), *Reconstruction and Interaction of Slavic Eurasia and Its Neighboring Worlds*, Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, pp. 105-139.
- Liebich A. (1995), *Citizenship in its International Dimension*, in Id., Warner D., Dragovic L. (Eds.), *Citizenship. East and West*, Kegan Paul International, London-New York, pp. 25-39.
- Lippolis V. (2006), *La doppia cittadinanza nel disegno di legge Amato: perché non ripensarci?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, pp. 803-805.
- Margiotta C., Vonk O.W. (2010), *Doppia cittadinanza e cittadinanza*

- duale: normative degli Stati membri e cittadinanza europea*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 4, pp. 13-34.
- Montanari L. (2012), *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, in *Rivista AIC*, n. 2, pp. 1-29.
- Morrone A. (2015), *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, pp. 303-323.
- Moritz M.M. (2015), *The Value of your Ancestors: Gaining "Back-Door" Access to the European Union Through Birthright Citizenship*, in *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol 26, pp. 231-269.
- Mortati C. (1975), *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova.
- Onida V. (2009), *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in *Diritto e società*, pp. 537-555.
- Palermo F. (2009), *Internazionalizzazione del diritto costituzionale e costituzionalizzazione del diritto internazionale delle differenze*, in Cermel M. (a cura di), *Le minoranze etnico-linguistiche in Europa tra Stato nazionale e cittadinanza democratica*, Cedam, Padova, pp. 105-128.
- Panella L. (2009), *La cittadinanza nel diritto internazionale: potere dello Stato o diritto del singolo?*, in Venturini G., Bariatti S. (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale. Liber Fausto Pocar*, vol. I, Giuffrè, Milano, pp. 649-662.
- Panzer A.F. (1984), *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Jovene, Napoli.
- Panzer C. (2020), *Cittadinanza*, in Panzer C., Rauti A. (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 95-152.
- Peterlini O. (2020), *Doppio passaporto austriaco. L'intento e le polemiche, il diritto internazionale e comparato, i precedenti italiani*, in *Nomos*, n. 2, pp. 1-57.
- Pogonyi S. (2017), *Extra-Territorial Ethnic Politics, Discourses and Identities in Hungary*, Palgrave MacMillan, Cham.
- Pünkösty A. (2010), *Dual citizenship in the context of international, European and Constitutional Law*, in *Dny práva - 2010 - Days of Law*, Brno, Masaryk University, <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>, pp. 1-7.
- Quadri R. (1959), *Cittadinanza*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. III, Utet, Torino, pp. 306-335.
- Rauti A. (2020), *La decisione sulla cittadinanza. Tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Riedel S. (2012), *Doppelte Staatsbürgerschaften als Konfliktpotential. Nationale Divergenzen unter europäischer Flagge*, SWP-Studie, Berlin, pp. 1-36.
- Spiro P.J. (2007), *Dual Citizenship: a Postnational View*, in Faist T., Kivisto P. (Eds.), *Dual Citizenship in Global Perspective. From Unitary*

- to Multiple Citizenship*, Palgrave MacMillan, New York, pp. 189-202.
- Spiro P.J. (2010), *Dual citizenship as human right*, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 8, n. 1, pp. 111-130.
- Spiro P.J. (2011), *A New International Law of Citizenship*, in *American Journal of International Law*, vol. 105, pp. 694-746.
- Triadafilopoulos T. (2007), *Dual Citizenship and Security Norms in Historical Perspective*, in Faist T., Kivisto P. (Eds.), *Dual Citizenship in Global Perspective. From Unitary to Multiple Citizenship*, Palgrave MacMillan, New York, pp. 27-41.
- Vonk O.W. (2012), *Dual Nationality in the European Union. A Study on Changing Norms in Public and Private International Law and in the Municipal Laws of Four EU Member States*, Nijhoff, Leiden-Boston.
- Weiss A. (1907), *Traité théorique et pratique de droit international privé*, vol. I, *La nationalité*, Recueil Sirey, Paris.



# Il giudice amministrativo dal volto umano

*di Carmela Leone*

## **1. La cittadinanza italiana nella legge 5 febbraio 1992 n. 91**

Il termine cittadinanza è un concetto di uso comune, spesso utilizzato nelle più diverse discipline scientifiche, posto alla base di importanti istituti giuridici, ma difficilissimo da definire, a tal punto da essere considerato il “*centro sistematico di un universo problematico di somma complessità*” (Luciani, 1996, p. 145). Gli studiosi del diritto costituzionale, nel tentativo di delimitarne i confini, hanno preso in considerazione la legge n. 91 del 15 febbraio del 1992 e nelle norme che disciplinano il possesso, l’acquisto, la perdita della cittadinanza hanno trovato conferma di un concetto di cittadinanza come *status* della persona, definito e limitato dalla legge, caratterizzato dall’appartenenza allo Stato e fonte di particolari diritti e doveri.

Come è stato già detto or ora, la normativa in materia di cittadinanza italiana è costituita dalla legge n. 91 del 5 febbraio 1992, entrata in vigore il 16 agosto 1992, e dai successivi regolamenti di esecuzione, il d.P.R. n. 572 del 12 ottobre 1993 e il d.P.R. 362 del 18 aprile 1994. Siffatta legge è stata definita dai suoi commentatori più attenti come non “rivoluzionaria” rispetto alla legge del 1912, di cui ricalca in gran parte l’impianto, limitandosi, come elementi di novità, a recepire le esigenze di tutela già emerse dalla giurisprudenza. Pertanto, le innovazioni introdotte dalla legge “*finiscono per lo più per risolversi nella ricezione di novità già introdotte dal legisla-*

*tore nell'ultimo ventennio sulla scorta delle indicazioni giurisprudenziali, in alcune (quasi irrisorie) facilitazioni dell'acquisto della cittadinanza da parte del cittadino comunitario e da parte dell'ex cittadino, e in una maggior tutela della conservazione della cittadinanza da parte degli italiani all'estero" (Cuniberti, 1997, p. 479).*

Come è noto, in virtù dell'art. 1, nel sistema giuridico italiano il criterio di attribuzione a titolo originario è lo *ius sanguinis* che determina la cittadinanza di un soggetto in base a quella posseduta da uno dei genitori. Siffatto criterio, pressoché immutato nelle sue linee essenziali sino ad oggi, pone l'Italia tra gli Stati con le regole più severe per l'acquisto della cittadinanza.

Lo *jus soli* è, al contrario, un principio residuale che attribuisce lo status di cittadino italiano alle persone nate nel territorio italiano che non possono acquistare la cittadinanza dei genitori stranieri in base alle norme dello Stato cui essi appartengono e che diversamente diventerebbero apolidi. Il mancato riconoscimento della cittadinanza italiana *jure soli* evidenzia la forte resistenza da parte dello Stato italiano a concedere una rapida integrazione dei figli degli immigrati. Limitando, infatti, l'operatività del criterio *jure soli* nell'acquisto di cittadinanza per nascita ai soli casi in cui il nato in Italia ha genitori ignoti, apolidi oppure provenienti da uno Stato in cui non è data possibilità di seguire la cittadinanza dei genitori, si restringe notevolmente la possibilità di utilizzare il criterio.

Siffatte disposizioni creano sicuramente un *vulnus* di tutela nei confronti di ragazzi nati in Italia, che provoca una reazione che spinge nella direzione della modifica delle norme. Di qui le proposte di legge presentate dai deputati Boldrini, Polverini, Orfini, che non possono essere in questa sede analizzate, ma che mirano quantomeno al riconoscimento di quello che è stato definito uno "*ius culturae*".

Passando a esaminare le norme che prendono in considerazione le cause ostative al riconoscimento della cittadinanza, l'art. 6 richiama la "*sussistenza di comprovati motivi inerenti alla sicurezza della Repubblica*" riconoscendo così un potere discrezionale dell'Amministrazione sulle singole concessioni. La disamina della giurisprudenza in questo caso è particolarmente rilevante per l'indagine che si sta svolgendo, e sarà presa in considerazione di qui a poco. Quel che si vuol ora rilevare è che la domanda di concessione della cittadinanza è preclusa in caso di: condanna per uno dei delitti previsti nel libro secondo, titolo I (delitti contro la personalità dello Stato), capi I, II e III, del codice penale (delitti contro la per-

sonalità internazionale dello Stato, delitti contro la personalità interna dello Stato, delitti contro i diritti politici dei cittadini); condanna per un delitto non colposo per il quale la legge prevede una pena edittale non inferiore nel massimo a tre anni di reclusione, e per una sentenza emessa da una autorità giudiziaria straniera ad una pena detentiva superiore ad un anno, quando la stessa sia stata riconosciuta in Italia.

Infine, non si può non prendere in considerazione la disciplina dell'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione. Sulla base dell'art. 9 viene offerta una facilitazione agli stranieri i cui genitori o i cui nonni siano stati cittadini italiani, costoro possono richiedere la naturalizzazione dopo soli tre anni di residenza nel territorio dello Stato. Viene poi prevista, in aderenza allo spirito europeistico che informa la politica estera italiana, un'ipotesi agevolata per la naturalizzazione dei cittadini comunitari: permanenza sul territorio della Repubblica di almeno quattro anni, a differenza dello straniero, che può chiedere la naturalizzazione solo dopo dieci anni di residenza, mentre per lo straniero che abbia prestato servizio in favore dello Stato sono richiesti cinque anni di servizio.

Sulle questioni inerenti all'art. 9 si afferma la giurisdizione del giudice amministrativo che, in questo caso, si assume necessaria sulla base di argomentazioni che verranno affrontate di qui a poco, ma solo dopo aver delimitato il (difficile) confine tra giudice amministrativo e giudice ordinario.

## **2. Il riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e ordinario**

È noto che il nostro ordinamento, per quanto attiene alla tutela dello straniero in materia di ingresso e soggiorno sul territorio italiano, di diritto di asilo e di cittadinanza, prevede un sistema dualistico, imperniato, cioè, sulla devoluzione di talune controversie al giudice ordinario, quale giudice dei diritti soggettivi, e di altre al giudice amministrativo, quale giudice degli interessi legittimi.

Il riparto di giurisdizione in materia migratoria, tuttavia, non si può definire chiaro e lineare. La dottrina che ha più di recente ha studiato il problema, nel rimarcare, la difficoltà di definire nettamente i confini della giurisdizione ha evidenziato che *“il riparto tra le giurisdizioni nel diritto dell'immigrazione non può univocamente fondarsi né sulla distinzione tra attività vincolata e attività discrezionale dell'Amministrazione né sulla distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi né sulla teoria dell'affievolimento”* (Noccelli,

2017, p. 534). Val la pena, pertanto, di prendere in considerazione le norme che regolano la giurisdizione ed, in particolare, l'art. 6, comma 10, T.U.I. che devolve alla giurisdizione amministrativa tutte le controversie inerenti al rilascio dei visti e dei permessi di soggiorno sul territorio nazionale, ad eccezione di quelle attinenti alla materia dei permessi di soggiorno per ricongiungimento familiare la cui cognizione è ora attribuita alla cognizione delle sezioni specializzate dall'art. 3, comma 1, lett. e), del d.l. n. 13 del 2017.

L'attribuzione di tale *potestas iudicandi* al giudice ordinario, che deroga alla generale cognizione del giudice amministrativo sui permessi di soggiorno, viene tradizionalmente giustificata dalla indiscussa natura di diritto soggettivo del diritto all'unità familiare, alla quale corrisponderebbe l'assenza di discrezionalità amministrativa e la qualificazione del provvedimento come atto dovuto.

Pertanto, se al cospetto di un potere dell'amministrazione di regolare l'ingresso e il soggiorno dello straniero sul territorio nazionale sulla base di presupposti specificamente fissati dal legislatore si configura una situazione di interesse legittimo in capo allo straniero, di conseguenza tutelabile avanti al giudice amministrativo (in virtù del tradizionale riparto di giurisdizione), il giudice ordinario è competente a conoscere del diniego, mancato rinnovo o revoca del visto d'ingresso e del permesso di soggiorno qualora vengano in gioco esigenze di protezione umanitaria o di tutela dell'unità familiare; di respingimenti, espulsioni prefettizie, convalida ed esecuzione di misure di allontanamento e, infine, di atti o comportamenti di carattere discriminatorio. Alla giurisdizione del giudice ordinario è, inoltre, affidata la tutela del c.d. *migrante involontario*, dello straniero che richieda la protezione internazionale sia nelle forme previste per i rifugiati che in quelle rientranti nella c.d. protezione sussidiaria. Allo stesso modo sono attribuite alla giurisdizione del giudice ordinario tutti i provvedimenti ablatori personali che incidono sulla libertà del soggetto, si pensi alle controversie inerenti ai respingimenti, alle espulsioni e nelle relative misure di esecuzione, consistenti nell'accompagnamento coattivo alla frontiera, nel trattenimento dei centri di permanenza per i rimpatri e nell'ordine di lasciare il territorio dello Stato (dell'art. 13, comma 8, T.U.I.). Viceversa, permane la giurisdizione del giudice amministrativo sulle espulsioni decretate per motivi di ordine interno e di sicurezza dello Stato (art. 13, comma 1, TUI).

Ebbene, dovendo trarre alcune conclusioni da questo sommario inquadramento in ordine alla giurisdizione del giudice amministrativo, è possibile in via sintetica affermare che, tendenzialmen-

te, al giudice amministrativo sono affidate le controversie nelle quali il giudice, nel valutare il corretto o meno esercizio di un potere pubblico, è chiamato a sindacare, oltre che la legittimità, la ragionevolezza e la proporzionalità del suo esercizio. La stessa giurisdizione amministrativa non può essere negata quando si tratta di valutare i requisiti, predisposti dal legislatore (si pensi, ad esempio alla verifica della pericolosità dello straniero per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale).

Infine, assai importante dal punto di vista del sindacato giurisdizionale, è il tema del riconoscimento o del diniego della cittadinanza in relazione all' 9 della l. 91 del 1992 e, cioè, con riferimento all'acquisto della cittadinanza per concessione, in quanto, al di là della valutazione inerente ai requisiti necessari e alle cause ostative, permane in capo all'Amministrazione il potere di esercitare valutazioni e scelte ampiamente discrezionali, come tali idonee ad attrarre le relative controversie alla giurisdizione generale di legittimità.

Esse, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza si traducono in un apprezzamento di opportunità circa lo stabile inserimento dello straniero nella comunità nazionale, sulla base di *“un complesso di circostanze, atte a dimostrare l'integrazione del soggetto interessato nel tessuto sociale, sotto il profilo delle condizioni lavorative, economiche, familiari e di irreprevedibilità di condotta”* (Lombardi, 2018, p. 1).

Il tema merita di essere preso in considerazione.

### **3. Le recenti sentenze del giudice amministrativo in materia di diniego di concessione della cittadinanza**

L'analisi fino a questo momento svolta evidenzia come la legge sulla cittadinanza contenga delle norme che, da un lato, ancorano la richiesta dello straniero a requisiti di residenza, al possesso di capacità linguistiche, alla mancanza di condanne penali e più genericamente a non tenere condotte in grado di mettere in pericolo la sicurezza dello Stato. Dall'altro, attribuiscono ai funzionari amministrativi il compito di valutazione dei requisiti, prendendo in considerazione i “fatti” posti a fondamento della domanda e applicando fattispecie “vaghe”.

La materia della cittadinanza sconta le medesime problematiche presenti in tutte le leggi sull'immigrazione, ed è stato già ben rilevato che le formulazioni legislative si basano sovente su concetti giuridici indeterminati, si pensi, ad esempio, al concetto di ordine

pubblico, di sicurezza dello Stato o, ancora, a quello di pericolosità sociale.

In altre parole, tutta la materia dell'immigrazione è caratterizzata da fattispecie aperte, il che significa affidare all'amministrazione il compito di verificare la sussistenza dei presupposti di fatto e di diritto delle decisioni attraverso un'attività di integrazione e completamento della regola formulata dal legislatore attraverso locuzioni "elastiche".

Ciò determina la difficoltà del ruolo dell'amministrazione chiamata a verificare la sussistenza della sintesi delle qualità necessarie ad ottenere la cittadinanza, che è rappresentata dal *"soggetto socialmente integrato"*, ossia da un tipo che designa l'individuo privo di specifiche pendenze penali, dotato di redditi sufficienti al proprio sostentamento, e la cui condotta di vita non si pone in contrasto manifesto con i valori fondanti la convivenza civile.

È stato già rilevato in dottrina che è proprio la "vaghezza" delle norme in questione ad attribuire all'amministrazione non tanto la capacità di operare *"una ponderazione di interessi connotata da un alto tasso di politicità"*, quanto *"il dovere di verificare la sussistenza dei presupposti di fatto e di diritto delle decisioni attraverso un'attività di integrazione e di completamento della regola formulata dal legislatore"*. E ciò in quanto il bilanciamento tra i diversi interessi in gioco sarebbe stato già operato a monte dal legislatore" (Cassatella, 2017, p. 816).

Se tutto ciò è condivisibile, deve risultare condivisibile anche la conclusione, alla quale è già pervenuta la dottrina, secondo la quale la tecnica di controllo giudiziale deve essere condotta sulla base del metodo "tipologico", ossia attraverso un'attività di riformulazione della fattispecie astratta che porta ad individuare in maggior dettaglio le circostanze che legittimano l'emanazione del provvedimento. In altre parole, il giudice è chiamato a riesaminare integralmente l'attività di selezione e applicazione della norma attribuita del potere perché l'illegittimità non è riferita all'atto, ma al procedimento di integrazione della fattispecie legale, che precede e condiziona la formazione dell'atto.

Siffatta conclusione sembrerebbe, solo ad un'indagine superficiale, non essere accolta dalla giurisprudenza del giudice amministrativo che parrebbe ritenere che le valutazioni sul diniego di riconoscimento dei presupposti per la naturalizzazione abbiano carattere "discrezionale" e non siano quindi sindacabili, se non nei limiti di un controllo della legalità procedurale e della non manifesta arbitrarietà della scelta compiuta in concreto dai funzionari.

Al contrario, chi scrive ritiene che nonostante l'insistito richiamo a formule di stile relative alla pretesa insindacabilità delle decisioni in materia di cittadinanza, la giurisprudenza vada spesso oltre. A ben vedere, infatti, numerose sono le sentenze (Cfr, da ultimo Consiglio di Stato sez. III, 20.03.2019, n.1837, ma anche Consiglio di Stato, sez. III, 11 luglio 2011, n. 4035, Consiglio di Stato, sez. I, 21 marzo 2013, n. 4947; Consiglio di Stato, sez. III, 5 giugno 2015, n. 2763), in cui si afferma che il sindacato giudiziale non ha realmente ad oggetto l'ipotetica "politicità" della scelta, ma la *quaestio facti e iuris* attinente alla individuazione e qualificazione giuridica di vicende talmente rilevanti da inibire l'emanazione del provvedimento negativo a carico dello straniero.

Non si vogliono ignorare i limiti del controllo giurisdizionale sulla discrezionalità amministrativa (così tanto discussi in materie diverse dal diritto dell'immigrazione), ma forse nozioni come sindacato "forte" o "debole", "estrinseco" o "intrinseco" rischiano di essere insufficienti, nell'inquadramento dello specifico problema, e non solo perché manca la ponderazione degli interessi (nei termini or ora chiariti), ma anche perché esse eludono la questione centrale della materia, ossia l'effettività della tutela giurisdizionale che il giudice amministrativo è chiamato ad assicurare. Il sindacato, soprattutto in materia di immigrazione non può essere forte o debole, "è semplicemente commisurato alla consistenza della situazione soggettiva, poiché il giudice è tenuto a tutelare la situazione soggettiva pienamente e profondamente tramite un sindacato che dovrà spingersi sino al punto nel quale la situazione soggettiva contiene una pretesa nei confronti dell'esercizio del potere amministrativo". Del resto, si tratta di aperture già profilate da decenni da quella parte della dottrina che ha sottolineato come anche la discrezionalità amministrativa non possa comunque prescindere dalla determinazione dei presupposti fattuali e giuridici dell'esercizio di un autonomo potere di scelta fra alternative decisionali astrattamente possibili, di per sé conoscibili e sindacabili dal giudice.

La giurisprudenza, cui spetta di vagliare la fondatezza dei provvedimenti di rifiuto di concessione della cittadinanza italiana nell'ambito dei procedimenti di naturalizzazione *ex art. 9, co. 1, della l. 91/1992*, mostra in tale settore la conferma di una convivenza tra sentenze che affermano l'insindacabilità delle scelte dell'amministrazione e pronunce che si spingono a sindacati molto più profondi.

All'interno del primo orientamento si rinvencono sentenze che hanno respinto i ricorsi degli stranieri approvando il rifiuto di concedere la cittadinanza sulla base di una condanna penale e dall'omessa dichiarazione di questa da parte dello straniero (Tar Lazio, sez. I-ter, sent. 5.5.2020 n. 4701) o della mancata collaborazione dello straniero a fornire elementi volti a confutare tale valutazione, pur a seguito di richiesta da parte della Pubblica Amministrazione (Tar Lazio, sez. I-ter, sent. 1.7.2020 n. 7546).

Viceversa, all'interno del secondo orientamento si rinvencono numerose pronunce - che sono prese in considerazione anche nella parte finale di questo lavoro - tra le quali non si può non prendere in considerazione una recente sentenza del Consiglio di Stato (Consiglio di Stato sez. III, 20 marzo 2019, n.1837). Chi scrive condivide non solo la conclusione della sentenza, ma tutti i passaggi logici necessari per poter giungere alla decisione. Giova richiamare i fatti posti alla base della pronuncia. Oggetto di impugnazione era un decreto ministeriale che aveva respinto la domanda volta ad ottenere il riconoscimento della cittadinanza per naturalizzazione ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. f), della l. n. 92 del 1991, di un cittadino iracheno, sulla base di una condanna alla pena pecuniaria (un'ammenda di € 3.078,00) irrogata per un risalente episodio di guida in stato di alterazione dovuta all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope, ai sensi dell'art. 187, comma 1, del d. lgs. n. 285 del 1992 (rispetto alla quale, si badi, era intervenuta, da parte del Tribunale della sorveglianza di Firenze, una pronuncia di riabilitazione). Il diniego era stato considerato legittimo dal Tribunale amministrativo Regionale per il Lazio, che aveva osservato che *"il reato di guida in stato di ebbrezza effettivamente provoca un forte allarme sociale ed è, pur se non grave con riferimento alla pena edittale, connotato da un particolare disvalore rispetto ai principi fondamentali della convivenza all'interno dello Stato nonché posto a tutela (anticipata) della pubblica incolumità"*. Il Tar del Lazio accetta la motivazione posta a fondamento del diniego nel decreto ministeriale che ha ritenuto che *"la condotta del richiedente è indice di inaffidabilità e di una non compiuta integrazione nella comunità nazionale desumibile da un complesso di situazioni e comportamenti, posti in essere nel corso della permanenza nazionale - e, in particolare, nel decennio anteriore alla data di presentazione della domanda - idonei a fondare l'opportunità della concessione del nuovo status civitatis"*.

Siffatte argomentazioni sono sconfessate dal Consiglio di Stato che afferma, con forza, il principio secondo il quale la pubblica amministrazione, nel denegare il riconoscimento della cittadi-

nanza per naturalizzazione richiesto ai sensi dell'art. 9 della l. n. 92 del 1991, deve fondare il proprio giudizio di mancato inserimento sociale non sull'astratta tipologia del reato - la guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di sostanze psicotrope - e sulla sua pericolosità, astratta o presunta, ma deve apprezzare tutte le circostanze del fatto concreto e, benché la sua valutazione sia finalizzata a scopi autonomi e diversi da quella del giudice penale che ha concesso la riabilitazione del condannato, non per questo essa può esimersi da una considerazione in concreto del fatto, delle sue modalità, del suo effettivo disvalore come anche della personalità del soggetto. Aggiungendo che *"l'amministrazione, nel riconoscere la cittadinanza ai sensi dell'art. 9 della l. n. 91 del 1992, è chiamata insomma ad effettuare una delicata valutazione in ordine alla effettiva e complessiva integrazione dello straniero nella società, ma non può limitarsi, pur nel suo ampio apprezzamento discrezionale, ad un giudizio sommario, superficiale ed incompleto, ristretto alla mera considerazione di un fatto risalente, per quanto sanzionato penalmente, senza contestualizzarlo all'interno di una più ampia e bilanciata disamina che tenga conto dei suoi legami familiari, della sua attività lavorativa, del suo reale radicamento al territorio, della sua complessiva condotta che, per quanto non totalmente irreprensibile sul piano morale, deve comunque mostrare, perlomeno e indefettibilmente, una convinta adesione ai valori fondamentali dell'ordinamento, di cui egli chiede di far parte con il riconoscimento della cittadinanza"*.

Sulla base di queste considerazioni il Consiglio di Stato ha imposto al Ministero dell'Interno di rivalutare se il comportamento dello straniero, per le concrete modalità del fatto contravvenzionale in ordine al quale è intervenuta riabilitazione, sia concretamente indice di un mancato inserimento sociale e, quindi, di una compiuta integrazione nella comunità nazionale e se simile comportamento, tenuto conto, nel complesso, della sua condotta di vita, della sua permanenza sul territorio nazionale, dei suoi legami familiari, della sua attività lavorativa, e di tutti gli elementi ritenuti rilevanti a tal fine, non denoti una mancata adesione ai valori fondamentali dell'ordinamento giuridico, a cominciare dal principio personalistico e da quello solidaristico, compendiate, nel valore posto "al vertice dell'ordinamento", della dignità umana.

#### 4. Brevi considerazioni conclusive

A questo punto della trattazione è doveroso tentare di portare e conclusione le riflessioni fino a questo momento sviluppate e, a tal fine, non si può che ribadire che la giurisprudenza più recente sostiene che la concessione della cittadinanza italiana implica accurati apprezzamenti da parte dell'amministrazione sulla personalità e sulla condotta di vita dell'interessato e si esplica in un potere valutativo circa l'avvenuta integrazione dello straniero nella comunità nazionale sotto i molteplici profili della sua condizione lavorativa, economica, familiare e di irrepremissibilità della condotta.

La sintesi che può trarsi da tali principi è quella per cui l'inserimento dello straniero nella comunità nazionale è legittimo allorché quest'ultimo dimostri di possedere "ogni requisito atto ad inserirsi in modo duraturo nella comunità e sia detentore di uno status *illesae dignitatis* morale e civile, nonché di un serio sentimento di italianità che escluda interessi personali e speculativi sottostanti alla richiesta di naturalizzazione" (Consiglio di Stato, sez. III, 14 maggio 2019 n. 03121/2019).

Lo straniero che chiede la cittadinanza italiana è un soggetto perfettamente integrato nella comunità nazionale, ma che non si spoglia della sua identità, secondo la giurisprudenza amministrativa, infatti, la frequentazione della comunità di origine (non composta anche da cittadini italiani) non è elemento di per sé negativo in assenza di profili di pericolosità sociale (Consiglio di Stato, sez. III, 11 luglio 2011, n. 4035), del pari non è ragione sufficiente a negare la cittadinanza la conservazione di stretti legami con il Paese d'origine (Consiglio di Stato, sez. I, 21 marzo 2013, n. 4947) o il rapporto di parentela con persone che pur costituiscono un pericolo per la sicurezza dello Stato (Consiglio di Stato, sez. III, 5 giugno 2015, n. 2763).

L'indagine non potrebbe dirsi conclusa senza aver preso in considerazione il criterio del reddito, infatti, anche se la normativa sull'immigrazione non impone, in via di principio, un reddito annuo minimo prefissato, viene richiesto dalla giurisprudenza il possesso di un reddito annuo corrispondente all'importo dell'assegno sociale (stabilito dal Ministero del Lavoro di anno in anno). Per quanto concerne la richiesta di cittadinanza si è pronunciato, di recente il Tar Lazio (Tar Lazio, sez. I-ter, sent. 7.7.2020 n. 7846). Si trattava infatti di valutare la congruità e dunque l'applicabilità dei parametri suddetti nei confronti di un soggetto disabile, le cui gravi patologie ne avevano comportato il riconoscimento dell'in-

validità permanente totale e l'inabilità lavorativa, con necessità di assistenza continua. A causa di tali infermità, il cittadino straniero percepiva una indennità di accompagnamento, inferiore ai parametri che gli aveva precluso la concessione della cittadinanza italiana. Il Tribunale censura l'atteggiamento del Ministero per aver applicato in modo automatico il parametro reddituale, senza aver tenuto conto della situazione specifica del soggetto disabile.

In conclusione, non si può che rilevare - con assoluta condivisione delle scelte - che i giudici amministrativi arrivano a verificare la logicità e la ragionevolezza della motivazione addotta dall'amministrazione nel provvedimento, tenendo conto dei diritti del richiedente, specie se si trova in particolari situazioni di difficoltà. A questo risultato i giudici sembrano approdare utilizzando una particolare tecnica di controllo giurisdizionale che ha ad oggetto non tanto la generica conformità dell'atto alla disposizione di legge, così come formulata una volta per tutte dal legislatore, bensì la concreta corrispondenza dello stesso all'attività integrativa così effettuata perché *“sono proprio i limiti ed i modi entro i quali è consentito alla p.a. di interferire nella vita dell'individuo ad essere oggetto di un controllo di congruità giuridica della decisione assunta in concreto dall'amministrazione”* (A. Cassatella, 2017, p. 816).

La disamina della giurisprudenza mette in luce un volto che si potrebbe definire “umano” del giudice amministrativo, prendendo a prestito l'espressione dell'attuale ministro della Giustizia, che è stata già Presidente della Corte Costituzionale, che auspica l'affermarsi di una giustizia dal volto umano a tutela di tutti gli “ultimi”, tra i quali non possiamo di certo dimenticare i migranti.

## Riferimenti bibliografici

- Bariatti S. (1996), *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, Vol. II, Milano.
- Bonetti P. (2004), *Ingresso, soggiorno e allontanamento. Profili generali e costituzionali*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, pp. 201 ss.
- Bottino G. (2004), *Equità e discrezionalità amministrativa*, Milano.
- Cartabia M. (2020), *Intervista alla Repubblica*, 16 febbraio 2020, *“Serve una giustizia dal volto umano”*.
- Cassatella A. (2017), *La dimensione personalistica del sindacato delle decisioni amministrative in materia migratoria*, in *Il diritto in migrazione, Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, a cura di F.

- Cortese e G. Pelacani, Napoli.
- Cassatella A. (2017), *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 3, pp. 816 ss.
- Crisafulli V. (1984), *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 61.
- Cuniberti M. (1997), *La cittadinanza, libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Milano.
- De Pretis D. (1995), *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova.
- Di Maio C. (2013), *La discrezionalità amministrativa nel "riconoscere" la cittadinanza*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it).
- Dinelli F. (2011), *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli.
- Farci P. (2020), *L'acquisto della cittadinanza italiana iure soli ai sensi dell'art. 1 comma 1, lett. b) della legge n. 91 del 5 febbraio 1992. brevi cenni sulla legislazione francese*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, pp. 1155 ss.
- Feliziani C. (2019), *Giustizia amministrativa ed immigrazione, A proposito di alcuni nodi irrisolti*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2, pp. 267 ss.
- Grosso E. (1997), *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Milano.
- Lombardi P. (2018), *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 20.
- Luciani M. (1996), *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 145 ss.
- Maio D. (2013), *La discrezionalità amministrativa nel riconoscere la cittadinanza*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it).
- Mantini P. (2017), *Il contributo del giudice amministrativo nei diritti fondamentali del "cittadino migrante"*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 14.
- Mortati C. (1976), *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova.
- Nocelli M. (2018), *Il diritto dell'immigrazione davanti al giudice amministrativo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 6.
- Porena D. (2017), *Il travagliato iter della proposta di riforma della legge sulla cittadinanza. Brevi osservazioni sui contenuti del Disegno di legge n. 2092*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- Rota F. (2017), *Diseguaglianze e prospettive di cittadinanza. Multiculturalismo e integrazione fra principi; costituzionali e misure amministrative*, in *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, a cura di F. Cortese e G. Pelacani, Napoli.
- Savino M. (2017), *La gestione italiana della crisi migratoria: un primo bilancio*, in *Il diritto in migrazione, Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, a cura di F. Cortese e G. Pelacani, Napoli.

- Scuto F. (2017), *La gestione dell'emergenza tra interventi dell'Unione europea e ordinamento nazionale: l'impatto sulle fonti del diritto dell'immigrazione*, in *Il diritto in migrazione, Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, a cura di F. Cortese e G. Pelacani, Napoli.
- Torricelli S. (2018), *Eccesso di potere e altre tecniche di sindacato sulla discrezionalità*, Torino.
- Tonoletti B. (2017), *Confini diritti migrazioni, catastrofe e redenzione del diritto pubblico europeo*, in *Il diritto in migrazione, Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, a cura di F. Cortese e G. Pelacani, Napoli.
- Tonoletti B. (2001), *L'accertamento amministrativo*, Padova.



# Apolidia e perdita della cittadinanza dell'Unione europea

*di Silvia Marino*

## **Cittadinanza nazionale e cittadinanza dell'Unione europea**

L'introduzione della cittadinanza europea costituisce una delle novità più interessanti del Trattato di Maastricht. Nata quale una sorta di "cenerentola" (Tizzano 2010, p. 1032), per la disciplina limitata e forse deludente (Weiler 2009, p. 81; Hilpold 2021, p. 494), la cittadinanza europea è presto divenuta un pilastro dell'ordinamento dell'Unione grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che ne ha dato solidità e compiutezza.

L'art. 20 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (in seguito: TFUE) si limita a istituire la cittadinanza dell'Unione europea, che è attribuita automaticamente a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge a quella nazionale e non la sostituisce. Si è quindi rinunciato a stabilire criteri propri e autonomi per la sua attribuzione, perdita o revoca, collegandola indissolubilmente al possesso della cittadinanza di uno Stato membro (Nascimbene 1998, p. 64). Né all'Unione sono attribuite competenze in materia di cittadinanza. Pertanto, la cittadinanza dell'Unione non comprime né pregiudica le cittadinanze nazionali: i due *status* non si pongono in contraddizione, ma si tratta di due modi di esprimersi del ruolo dello stesso cittadino nella prospettiva di due diversi ordinamenti (Lippolis 1994, p. 43). Pertanto, il collegamento con le cittadinanze nazionali

chiarisce l'appartenenza primaria alle comunità nazionali di origine, mentre la cittadinanza europea si definisce *per relationem* e con sommatoria alle cittadinanze nazionali (Margiotta 2014, p. 126).

La formulazione letterale dell'art. 20 TFUE non pare dare adito a dubbi interpretativi: al possesso della cittadinanza di uno Stato membro, la persona acquisisce altresì la cittadinanza dell'Unione e gode dei relativi diritti. La prassi ha tuttavia dimostrato che l'operatività di questo automatismo non è sempre così immediata, rendendo necessario l'intervento della Corte di giustizia tramite rinvio pregiudiziale di interpretazione sull'art. 20 TFUE.

Il primo caso *celebre* relativo alla cittadinanza dell'Unione europea risale a un tempo antecedente alla sua istituzione, quando erano già applicabili alcune direttive sulla libera circolazione delle persone economicamente non attive (con estensione, quindi, dei diritti di libera circolazione delle persone già previsti dai Trattati)<sup>1</sup> ed erano in corso i negoziati per il futuro Trattato di Maastricht. La sentenza *Micheletti* costituisce il fondamento dei rapporti fra cittadinanza nazionale e cittadinanza dell'Unione<sup>2</sup>, dal momento che chiarisce la relazione fra competenze esclusive nazionali nella disciplina della propria cittadinanza e diritto dell'Unione europea. Si poneva il problema di individuare il trattamento giuridico applicabile all'interessato bipolide, con una cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione europea (Italia) e di uno Stato terzo (Argentina), nel momento in cui questi intendeva esercitare un'attività professionale in Spagna. La questione sorgeva poiché la Spagna aveva qualificato l'interessato come un cittadino argentino, in applicazione della regola del codice civile spagnolo che attribuisce prevalenza alla cittadinanza maggiormente effettiva nel caso di pluricittadini. In tal modo, l'interessato si trovava però escluso dal godimento dei diritti di libera circolazione garantiti dal diritto dell'Unione europea a favore dei cittadini degli Stati membri.

Secondo la Corte di giustizia, uno Stato membro è tenuto a rispettare la competenza esclusiva degli altri Stati membri sulla

1 Direttiva 90/364/CEE del Consiglio, del 28 giugno 1990, relativa al diritto di soggiorno, in *GU* n. L 180 del 13 luglio 1990, p. 26; Direttiva 90/365/CEE del Consiglio, del 28 giugno 1990, relativa al diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale, in *GU* n. L 180 del 13 luglio 1990, p. 28; Direttiva del Consiglio del 28 giugno 1990 relativa al diritto di soggiorno degli studenti (90/366/CEE), in *GU* n. L 180 del 13 luglio 1990, p. 30.

2 Corte di giustizia, 7 luglio 1992, causa C-369/90, *Micheletti*, ECLI:EU:C:1992:295.

disciplina della propria cittadinanza. La mancata presa in considerazione del possesso di una cittadinanza di uno Stato membro equivale, in pratica, a non riconoscere l'applicazione della legge italiana in un ambito di esclusiva competenza statale. Pertanto, se in applicazione di una legge nazionale, un individuo è cittadino di quel paese, il possesso di questa cittadinanza deve essere preso in considerazione a favore dell'interessato.

Da questa prima sentenza discendono talune importanti conseguenze. In primo luogo, la competenza esclusiva nazionale non si traduce nel diritto dello Stato a individuare quale sia la cittadinanza rilevante per le persone pluricittadine (Bouza I Vidal 1993, p. 567). In secondo luogo, il diritto dell'Unione europea rifiuta tacitamente il criterio del cd. *genuine link*, che consentirebbe di far prevalere la cittadinanza dello Stato con cui esiste un collegamento effettivo dell'interessato (Jessurun d'Oliveira 2020, p. 40; Kochenov 2010, p. 1845). Questo criterio è riconosciuto nel diritto internazionale<sup>3</sup> e a livello comparatistico viene utilizzato frequentemente dagli Stati per l'individuazione della cittadinanza rilevante dei pluricittadini<sup>4</sup>. Piuttosto e infine, il fatto che la cittadinanza di uno Stato membro debba sempre essere presa in considerazione, a prescindere dagli altri elementi di fatto, significa che essa prevale sempre (Iglesias Buhigues 1993, p. 966).

L'unico limite determinato nella sentenza quanto all'esercizio della competenza esclusiva statale è dato dal rispetto del diritto dell'Unione europea, il quale tuttavia risulta classico anche in altri ambiti di competenza (esclusiva) statale (Cambien 2011, p. 380).

Emanata nel clima in cui la cittadinanza dell'Unione è stata istituita, i principi espressi nella sentenza *Micheletti* sono stati costantemente confermati. Nella successiva sentenza *Kaur*<sup>5</sup>, la Corte di giustizia ha ribadito l'esclusiva competenza statale nella legislazione sulla cittadinanza e ha sottolineato che non possono essere titolari dei diritti garantiti dal diritto dell'Unione europea le persone che non sono considerate proprie cittadine da parte di uno Stato membro (Toner 2002, p. 881). La libertà degli Stati nella disciplina della cittadinanza pare assoluta in questa sentenza (Goudappel

---

3 Corte internazionale di giustizia, 6 aprile 1955, *Liechtenstein c. Guatemala*, c.d. *Nottebohm*.

4 Esso è altresì previsto dall'art. 19, II c., l. 31 maggio 1995, n. 218. Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato, in *Gazz. Uff.* 3 giugno 1995, n. 128, S.O.

5 Corte di giustizia, 20 febbraio 2001, causa C-192/99, *Kaur*, ECLI:EU:C:2001:106.

2007, p. 29), tanto che nel caso *Chen*, relativo a una madre cinese e alla figlia irlandese<sup>6</sup>, la competenza esclusiva dello Stato nell'attribuzione della cittadinanza della figlia non viene neppure messa in discussione, nonostante vi fossero importanti sospetti circa un intento fraudolento. Infatti, la madre si era trasferita sull'isola d'Irlanda poco prima della nascita della figlia, che aveva ottenuto la cittadinanza irlandese *iure soli*. Se questa attribuzione - con i suoi effetti - non è discutibile, si deve notare come l'Irlanda abbia poi modificato la propria legge sull'attribuzione della cittadinanza a seguito delle pressioni di taluni altri Stati membri, circostanziando lo *ius soli* (Tryfonidou 2005, p. 531; Kochenov 2010, p. 1839; Lang 2014, p. 495).

### **L'importanza della cittadinanza dell'Unione: breve excursus sui diritti dei cittadini dell'Unione**

I casi *Kaur* e *Chen* riguardano cittadini di Stati terzi che cercano di beneficiare dei diritti di circolazione garantiti dal diritto dell'Unione europea ai propri cittadini, in forza di alcuni collegamenti che le interessate presentano con uno Stato membro (Goudappel 2007, p. 29). Già questi casi rendono con tutta evidenza l'importanza dei diritti attribuiti ai cittadini dell'Unione, di cui appunto anche cittadini di Stati terzi intendono beneficiare, dimostrando un forte collegamento di fatto con uno Stato membro, diverso dalla cittadinanza. Gli effetti del possesso della cittadinanza dell'Unione sono quindi rilevanti, dal momento che si concretizzano in diritti che possono essere esercitati nei confronti degli Stati membri, o alternativamente dell'Unione europea.

Fra i primi, il diritto certamente più rilevante per l'estensione del suo campo di applicazione e per la sua portata è quello di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri dell'Unione europea, garantito dall'art. 21 TFUE, ma più dettagliatamente disciplinato dalla direttiva 2004/38<sup>7</sup>. Le poche condizioni ivi poste, e la costante giurisprudenza della Corte di giustizia che tende a rafforzare il

6 Corte di giustizia, 19 ottobre 2004, causa C-200/02, *Chen*, ECLI:EU:C:2004:639.

7 Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, in *GU* n. L 158 del 30 aprile 2004, p. 77.

diritto e limitare le eccezioni al suo esercizio (Baruffi 2012; Guild, Peers, Tomkin 2014) inducono a considerare questa libertà come un vero pilastro nel diritto dell'Unione europea, capace addirittura di superare in parte il classico limite delle situazioni puramente interne all'applicazione del diritto dell'Unione europea (Hofstötter 2005, p. 548; Wiesbrock 2011, p. 2076; Aiello, Lamonaca 2012, p. 321) e di garantire taluni diritti di libera circolazione a cittadini di stati terzi, familiari di minori cittadini dell'Unione europea<sup>8</sup>.

Ulteriormente, è garantito il diritto alla protezione diplomatica e consolare del cittadino europeo nel territorio di un Paese terzo nel quale lo Stato di cui è originario non è rappresentato (art. 23 TFUE). Nonostante l'innovativa espressa previsione dell'applicazione del principio di non discriminazione fra il cittadino richiedente protezione e i cittadini dello Stato cui tale protezione è richiesta, si tratta della previsione più complessa e appare ancora oggi il diritto meno realizzato fra quelli garantiti dall'Unione europea (Morviducci 2017, p. 337).

Sono altresì garantiti diritti a carattere politico (Shaw 2015; Triggiani 2015, p. 359), utili all'integrazione sociale del cittadino europeo che abbia esercitato i diritti di libera circolazione. Si tratta del diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni locali, esercitabile nei confronti dello Stato membro di residenza. Sono altresì riconosciuti diritti politici nei confronti dell'Unione europea, costituiti dall'elettorato attivo e passivo al Parlamento europeo e al diritto di iniziativa legislativa (Santini 2019).

Infine, sono riconosciuti diritti che i cittadini dell'Unione condividono con le persone fisiche e giuridiche residenti nell'Unione, quali i diritti di petizione al Parlamento europeo, di denuncia al Mediatore (Battaglia 2020), a rivolgersi alle istituzioni in più lingue, alla trasparenza e all'accesso ai documenti, a una buona amministrazione.

Il riconoscimento di questi diritti rende la cittadinanza dell'Unione non solo lo *status* fondamentale del cittadino dell'Unione<sup>9</sup>, ma un vero e proprio requisito per ampliare il catalogo dei diritti soggettivi della persona. Pertanto, alcune controversie sono sorte a causa del rischio della perdita della cittadinanza di uno Stato membro e conseguentemente dell'Unione, e della successiva impossibilità di beneficiare di questi diritti.

---

8 Corte di giustizia, 8 marzo 2011, causa C-34/09, *Ruiz Zambrano*, ECLI:EU:C:2011:124.

9 Corte di giustizia, 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, ECLI:EU:C:2001:458.

## **Le vicende della cittadinanza nazionale e le conseguenze sulla cittadinanza UE**

Le ipotesi di perdita o revoca della cittadinanza di uno Stato membro esaminate dalla Corte di giustizia sono rare, ma fondamentali per l'importanza delle conseguenze dell'eventuale perdita della cittadinanza dell'Unione.

I casi *Rottmann* e *Wiener Landesregierung* sono particolarmente significativi, dal momento che gli interessati rischiavano contestualmente la perdita della cittadinanza dell'Unione e l'apolidia. Nella prima fattispecie l'attribuzione della cittadinanza tedesca per naturalizzazione era avvenuta a seguito di frode dell'interessato nel procedimento amministrativo, scoperta la quale è seguito un provvedimento di revoca. Tuttavia, all'acquisizione della cittadinanza tedesca l'interessato aveva perso l'originaria cittadinanza austriaca in applicazione del diritto austriaco che non consente il possesso di plurime cittadinanze. Nella sentenza, la Corte di giustizia<sup>10</sup> ha avuto modo di precisare quell'inciso presente nella sentenza *Micheletti*, per cui le competenze nazionali devono essere esercitate nel rispetto del diritto dell'Unione (Kudryashova 2020, p. 429). La Corte ammette infatti che lo Stato possa reagire alla frode dell'interessato, anche mediante la revoca del provvedimento di naturalizzazione, tutelando così un interesse generale. Tuttavia, deve essere valutato se la decisione di revoca rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le sue conseguenze nella sfera giuridica dell'interessato ed eventualmente della sua famiglia in rapporto al diritto dell'Unione, sotto il profilo della perdita dei relativi diritti. Indici rilevanti sono la gravità dell'infrazione commessa dall'interessato, il tempo trascorso tra la decisione di naturalizzazione e la decisione di revoca, la possibilità per l'interessato di recuperare la propria cittadinanza di origine. I primi due sono indici classicamente utilizzati dal diritto dell'Unione europea per la valutazione del rispetto del principio di proporzionalità nei casi in cui una persona rischi di perdere o di veder limitati i diritti garantiti dalla cittadinanza dell'Unione o dalla libera circolazione delle persone (Morviducci 2011, p. 468)<sup>11</sup>. Pertanto, inserendo questa valutazione intermedia nel momento della perdita o della revoca della cittadinanza nazionale, la sentenza *Rottmann* nasconde *in*

10 Corte di giustizia, 2 marzo 2010, causa C-135/08, *Rottmann*, ECLI:EU:C:2010:104.

11 Corte di giustizia, 29 aprile 2004, cause riunite C-482/01 e C-493/01, *Orfanopoulos e Olivieri*, ECLI:EU:C:2004:262.

*nucleo* il nucleo essenziale dei diritti di cittadinanza (Aiello, Lamona 2012, p. 344), sicché lo Stato non può comprimere eccessivamente i diritti garantiti dalla cittadinanza dell'Unione, revocando quella nazionale.

Tuttavia, la valutazione del rispetto del principio di proporzionalità distingue la libertà degli Stati membri nella disciplina dell'attribuzione, da un lato, della revoca e della perdita della cittadinanza, dall'altro lato. L'attribuzione sembra effettivamente priva di qualsiasi condizione o di influenza dipendente dal diritto dell'Unione europea. Pertanto, come espresso nella stessa sentenza, l'Austria non è tenuta ad attribuire nuovamente la propria cittadinanza al ricorrente, ma si deve solo verificare se la riattribuzione sia possibile. Al contrario, la perdita della cittadinanza risulta tema più sensibile, dal momento che alla stessa discende l'impossibilità di beneficiare dei diritti del cittadino dell'Unione, e ne deve essere valutata la portata nel diritto dell'Unione europea. La conclusione nella sentenza *Rottmann* costituisce quindi non solo il primo chiarimento della sentenza *Micheletti*, ma altresì in parte un suo superamento, dal momento che il limite del rispetto del diritto dell'Unione europea pare applicabile solo in fase ablativa. Pertanto, la sentenza si pone in continuità con la sentenza *Kaur*: se l'interessata non è mai stata cittadina dell'Unione, non si pone la questione del rischio di perdita dei diritti garantiti dal possesso di questa cittadinanza (Jessurun d'Oliveira 2011, p. 143), mentre una valutazione più accorta deve essere effettuata nel momento in cui il cittadino dell'Unione rischia di perdere questo *status* a causa della revoca della cittadinanza nazionale. In quest'ultima fase è quindi necessaria una ponderazione alla luce della conseguente perdita dei diritti di cittadinanza dell'Unione.

La distinzione è tuttavia discutibile (Cambien 2011, p. 385) sul fondamento della rilevanza di altri principi in entrambe le fattispecie astratte, quali il rispetto dei diritti fondamentali, le libertà di circolazione e i principi del legittimo affidamento e di leale cooperazione. Inoltre, nessuna rilevanza pare essere attribuita al rischio di apolidia, nonostante il fatto che la Corte abbia menzionato le relative convenzioni internazionali sulla prevenzione dell'apolidia (Kochenov 2010, p. 1845). Questa soluzione dimostra un approccio diverso rispetto a quello seguito dalla Corte nella sentenza *Micheletti*. Infatti, qui la Corte aveva superato il diritto internazionale rappresentato dalla giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia, in quanto non sarebbe stato efficace nella tutela dei diritti garantiti dall'Unione europea. Un analogo ragionamento fun-

zionale basato sul rischio di apolidia e sulla tutela dei diritti fondamentali dell'uomo sarebbe stato possibile nel caso *Rottmann*, che ulteriormente avrebbe portato a un'interpretazione della Corte di giustizia maggiormente conforme al diritto internazionale convenzionale.

Allo stesso tempo, non è possibile condividere pienamente l'affermazione per cui la sentenza attribuisce alla cittadinanza dell'Unione una maggior autonomia rispetto alle cittadinanze nazionali (Morviducci 2011, p. 466; Simone 2012, p. 108). Infatti, la sentenza non modifica la portata dell'art. 20 TFUE, nel senso che la cittadinanza dell'Unione permane solo in presenza di una cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione (De Groot, Selting 2011, p. 160; Sapienza 2019, p. 640), irrilevante che questo sia l'Austria - per rivi-viscenza - o la Germania<sup>12</sup>. Lo *status* di cittadino dell'Unione non può essere mantenuto qualora l'intervenuta apolidia del ricorrente sia confermata: proprio per questo motivo è importante l'esame della proporzionalità della revoca della cittadinanza nazionale alla luce del diritto dell'Unione europea.

### **Lo sviluppo del principio di proporzionalità**

Analogo rilievo viene attribuito all'accessorietà della cittadinanza dell'Unione europea rispetto a quella nazionale, e al principio di proporzionalità, nella sentenza *Wiener Landesregierung*<sup>13</sup>. Nella fattispecie, una persona rischia l'apolidia per il rifiuto delle autorità austriache di attribuirle la cittadinanza a causa della commissione di alcuni illeciti amministrativi, nonostante un precedente provvedimento austriaco di garanzia di futura attribuzione e la rinuncia alla cittadinanza (estone) precedente. La Corte di giustizia sottolinea i due elementi che hanno creato uno *status* di apolide definitivo. Il primo è il provvedimento estone di revoca della propria cittadinanza, che può essere riacquisita solo al decorrere di una nuova residenza estone pari a otto anni. Il secondo è la re-

12 Secondo il Bundesverwaltungsgericht, 11 Nov. 2010, 5 C 12.10, reperibile sul sito <https://www.bverwg.de/111110U5C12.10.0> la revoca della cittadinanza del Sig. Rottmann è conforme al diritto tedesco e compatibile con il diritto dell'Unione europea. Infatti, l'interesse pubblico sottostante alla revoca supera la rilevanza dell'interesse privato a mantenerla, considerato il carattere grave della frode e il breve tempo trascorso tra la sua attribuzione e la sua revoca.

13 Corte di giustizia, 18 gennaio 2022, causa C-118/20, *Wiener Landesregierung*, ECLI:EU:C:2022:34.

voca della garanzia della concessione della cittadinanza austriaca, motivata da ragioni di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, determinato dalla commissione di taluni illeciti amministrativi da parte dell'interessata. A ciò si aggiunge anche l'osservazione per cui l'integrazione di fatto compiuta dal cittadino nello Stato membro di destinazione, di cui desidera ottenere la cittadinanza, non sarebbe premiale in termini giuridici, per il rischio di apolidia alla luce delle circostanze specifiche, in modo contrario a quanto già stabilito dalla Corte di giustizia nella sentenza *Lounes*<sup>14</sup>. Rispetto al precedente *Rottmann*, è interessante sottolineare che la Corte pone alcune osservazioni espresse con riferimento alla perdita della cittadinanza estone quale elemento che rientra nel bilanciamento della proporzionalità, tuttavia depotenziandolo: infatti, la mera difficoltà di riacquisire la cittadinanza precedente non costituisce motivo che possa impedire a un altro Stato di non attribuire la propria. Piuttosto, la situazione opposta appare più pacifica: l'immediata o agevole riacquisizione della cittadinanza anteriore può consentire di affermare la proporzionalità della revoca della (garanzia di attribuzione della) cittadinanza di un altro Stato membro, dal momento che non è creata una situazione di apolidia (se non, forse, temporanea). Contemporaneamente, per quanto riguarda la mancata attribuzione di una nuova cittadinanza, illeciti compiuti prima del provvedimento di garanzia della concessione futura della cittadinanza non possono essere considerati nel giudizio di bilanciamento, dal momento che potevano già essere conosciuti dallo Stato interessato; inoltre, meri illeciti amministrativi relativi alla conduzione di veicoli, che non privano l'interessata nemmeno del diritto di «continuare a guidare un veicolo a motore sulla pubblica via», non possono essere determinanti nel bilanciamento della tutela dell'ordine pubblico nazionale e del possesso della cittadinanza dell'Unione, alla luce delle conseguenze che derivano dalla perdita di quest'ultima. Le motivazioni della Corte sono piuttosto esplicite nel senso del mancato rispetto del principio di proporzionalità nel bilanciamento degli interessi generali offesi dalla ricorrente e dalla portata della relativa sanzione, dal momento che i limiti alle libertà di circolazione devono essere

---

14 Secondo Corte di giustizia, 14 novembre 2017, causa C-165/16, *Lounes*, ECLI:EU:C:2017:862, i diritti di libera circolazione devono continuare ad essere applicati a un cittadino dell'Unione che abbia acquisito la cittadinanza dello Stato di residenza, mantenendo quella originaria. L'avvenuta integrazione nello Stato di destinazione non può pregiudicare i diritti della persona interessata.

interpretati restrittivamente. La Corte già suggerisce quindi una valutazione (negativa) *in concreto* della proporzionalità della revoca della garanzia.

La Corte di giustizia solo accenna brevemente alla tutela dei diritti fondamentali dell'interessata, con particolare riferimento al diritto alla vita familiare. Per quanto non si tratti di un elemento determinante nella motivazione della Corte, pare comunque importante la menzione delle rilevanti norme al fine di un potenziale futuro sviluppo della tematica del possesso della cittadinanza dell'Unione anche alla luce del rispetto della vita privata e familiare della persona che si veda ingiustamente revocata la cittadinanza nazionale e perda conseguentemente quella dell'Unione europea.

### **La perdita della cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione europea per cittadini bipoliti**

Il principio di proporzionalità si applica anche se la persona che rischia di perdere la cittadinanza di uno Stato membro possiede una seconda cittadinanza, di uno Stato terzo. Infatti, le conseguenze in termini di godimento dei diritti della cittadinanza dell'Unione sono le medesime, venendo meno solo il rischio di apolidia. Il principio è stato chiarito nella sentenza *Tjebbes* della Corte di giustizia<sup>15</sup>, sorto dalla revoca della cittadinanza nei confronti di quattro cittadine olandesi, che possedevano altresì la cittadinanza canadese, o svizzera o iraniana rispettivamente. La revoca era giustificata dal fatto che esse non possedevano più alcun collegamento effettivo con i Paesi Bassi, poiché risiedevano in uno Stato terzo da più di dieci anni, durante i quali non avevano richiesto alcun documento (ovvero, una dichiarazione sul possesso della cittadinanza dei Paesi Bassi o un documento di viaggio o una carta d'identità dei Paesi Bassi) utile a interrompere questo periodo ai sensi della legge olandese sui passaporti. La revoca si applicava solamente a persone che possedessero almeno un'altra cittadinanza, al fine di evitare situazioni di apolidia.

La Corte di giustizia conferma la legittimità degli obiettivi perseguiti con la disciplina nazionale, ovvero assicurare che i propri cittadini mantengano un legame effettivo con i Paesi Bassi ed evitare plurime cittadinanze. È reintrodotta così quel requisito del *genuine link*, che sembrava venuto del tutto meno fin dalla sentenza *Micheletti* (Swider 2020, p. 1168, che nota altresì come il secondo

<sup>15</sup> Corte di giustizia, 12 marzo 2019, causa C-221/17, *Tjebbes*, ECLI:EU:C:2019:189.

obiettivo non sia largamente condiviso a livello comparatistico). Inoltre, la sanzione della perdita della cittadinanza risulta proporzionata, non solo perché il suo mantenimento è semplice nonostante una prolungata residenza all'estero, dimostrando il cittadino un collegamento con i Paesi Bassi con una sola richiesta di documenti, ma anche perché il giudice nazionale deve valutarne gli effetti alla luce del caso concreto (Miny, Bouhon 2019, p. 730). Diversamente dal precedente *Rottmann*, la Corte di giustizia effettua essa stessa il test di proporzionalità della normativa statale (van Eijken 2019, p. 725), che normalmente è considerata una valutazione di fatto, spettante al giudice nazionale, al più sulla base di taluni indici forniti dalla Corte stessa (Montanari 2010, p. 954). Questa scelta si giustifica probabilmente per la necessità di fornire al giudice nazionale una risposta più chiara rispetto al precedente, tracciando così una prima linea di confine fra soluzioni proporzionate e quelle che rischiano di violare il diritto dell'Unione europea. Tuttavia, risulta intrinsecamente contraddittoria, dal momento che avvalsa una perdita *automatica*, tuttavia *previa valutazione individuale* di proporzionalità (Swider 2020, p. 1174). Sebbene gli Stati membri non possano mantenere una discrezionalità assoluta nella disciplina della propria cittadinanza, in quanto collegata con la cittadinanza dell'Unione quale *status* fondamentale del cittadino (Miny, Bouhon 2019, p. 728), la Corte di giustizia non difende incondizionatamente la stabilità di tale *status* (Swider, 2020, p. 1180).

Particolare attenzione deve essere posta al caso dei minori, la cui cittadinanza viene revocata automaticamente alla perdita della cittadinanza del genitore olandese e bipolide al fine di mantenere l'uniformità delle cittadinanze all'interno della stessa famiglia. Sebbene quest'ultimo costituisca un obiettivo legittimo secondo la Corte, il problema si insinua nell'automatismo. Infatti, i figli minori non hanno potere decisionale sulla localizzazione della propria residenza, né sulla richiesta dei necessari documenti allo Stato olandese. Pertanto, secondo la Corte di giustizia, il principio di proporzionalità deve essere arricchito con un esame relativo all'eventuale esistenza di circostanze da cui risulti che la perdita, per il minore interessato, della cittadinanza dei Paesi Bassi, non corrisponde, a motivo delle conseguenze che ha per tale minore sotto il profilo del diritto dell'Unione, al suo interesse superiore, quale sancito dall'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali. Il principio dell'unità familiare potrebbe quindi venire meno se la perdita della cittadinanza da parte del minore sia per qualsiasi motivo contraria al suo superiore interesse, alla luce della precedente

giurisprudenza che tende a tutelare i diritti dei minori, cittadini europei, in modo più stringente rispetto agli adulti<sup>16</sup>.

È quindi chiarito che l'esame della proporzionalità debba essere compiuto in due fasi, in astratto, nella valutazione degli obiettivi perseguiti dalla legislazione interna e dalle modalità utilizzate a tal fine; in concreto, nell'analisi delle conseguenze concrete di tale legislazione nei confronti dell'individuo interessato (Palladino 2019, p. 600). Non ha rilevanza l'eventuale possesso di ulteriori cittadinanze: la perdita della cittadinanza dell'Unione è un fatto giuridicamente rilevante in quanto tale, anche se non associato con il rischio di successiva apolidia (Hilpold 2021, p. 500). Questo sistema di valutazione sistematica individuale, per quanto rispettoso dei diritti del singolo, rischia di far implodere i sistemi di perdita e revoca della cittadinanza (Swider 2020, p. 1179).

## Le conseguenze della Brexit

La *Brexit* ha comportato l'immediata perdita della cittadinanza dell'Unione in capo a tutti i cittadini del Regno Unito, dal momento che viene meno l'unica condizione imprescindibile, ovvero il possesso della cittadinanza di uno Stato membro (More 2020, p. 457)<sup>17</sup>. Ne consegue l'impossibilità di beneficiare dei relativi diritti *pro futuro*. Solo il Titolo I della Parte II della Decisione relativa alla conclusione dell'accordo sul recesso<sup>18</sup> è dedicato al mantenimento di taluni diritti di libera circolazione e di soggiorno a favore dei cittadini dell'Unione e del Regno Unito che avessero esercitato questi diritti prima della data del recesso (Spaventa 2020, p. 193).

16 Corte di giustizia, 2 ottobre 2003, causa C-148/02, *Garcia Avello*, ECLI:EU:C:2003:539; sent. *Chen*, cit.; sent. *Ruiz Zambrano*, cit., che insistono sul godimento effettivo dei diritti dei minori, anche in prospettiva futura, nonostante il fatto che la fattispecie nel caso *Zambrano* possa essere considerata quale puramente interna. Queste sentenze devono essere lette congiuntamente alla sentenza della Corte di giustizia, 5 maggio 2011, causa C-434/09, *McCarthy*, ECLI:EU:C:2011:277, in cui non è attribuita alcuna rilevanza alla prospettiva del godimento futuro dei diritti di cittadinanza nel caso in cui siano coinvolte solamente persone adulte.

17 Come chiarito dalla Corte di giustizia, 9 giugno 2022, causa C-673/20, *Préfet du Gers*, ECLI:EU:C:2022:449.

18 Decisione (UE) 2020/135 del Consiglio del 30 gennaio 2020 relativa alla conclusione dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, in *GU* n. L 29 del 31 gennaio 2020, p. 1.

La soluzione ha carattere limitatamente funzionale, cioè disciplina le situazioni contingenti, ma non fornisce alcuna tutela ai cittadini dell'Unione che non avessero esercitato i diritti di libera circolazione, ma tuttavia altri diritti, o che ne pianificassero un futuro esercizio, né, soprattutto, ai minori, la cui posizione giuridica, come visto, è particolarmente tutelata dalla Corte alla luce del loro superiore interesse. Inoltre, ha ad oggetto l'esercizio dei diritti e non la continuità di *status*.

Dal punto di vista formale, del resto, la soluzione è la logica conseguenza del venir meno dell'unica condizione necessaria per l'ottenimento della cittadinanza dell'Unione, il possesso della cittadinanza di uno Stato membro. Infatti, se fossero esaminate la situazione individuale di ciascun cittadino britannico e le conseguenze della perdita della nazionalità sulla vita privata, si creerebbe un'area di autonomia della cittadinanza dell'Unione rispetto a quella nazionale, dal momento che la prima potrebbe sussistere senza la seconda (Miny, Bouhon 2019, p. 741). Siffatta conclusione sarebbe non solo contraria alla lettera dell'art. 20 TFUE, ma anche alla stessa giurisprudenza della Corte di giustizia, che, pur introducendo il correttivo del principio di proporzionalità, non ha mai dubitato del necessario collegamento fra nazionalità e cittadinanza dell'Unione.

### **Alcune considerazioni conclusive**

La rilevanza del principio di proporzionalità al momento della perdita della cittadinanza nazionale - e quindi dell'Unione - solleva l'ulteriore dubbio circa le modalità di attribuzione della cittadinanza nazionale. Il necessario rispetto del diritto dell'Unione europea è una limitazione posta dalla Corte di giustizia nella sentenza *Micheletti*, e quindi nella valutazione della fase attributiva della sentenza. Su questo profilo la Corte di giustizia non ha avuto ulteriori occasioni per fornire chiarimenti.

Tuttavia, alcune legislazioni nazionali sembrano prestarsi a una valutazione di proporzionalità anche a carattere astratto. Si tratta di quei casi in cui la cittadinanza nazionale viene attribuita previo un investimento finanziario, corredato da diverse condizioni fra cui le sue entità e durata. Senza poter entrare qui nello specifico merito di ciascuna legislazione nazionale, si ricorda che il primo paese a introdurre una legislazione di questo tipo è stato Malta, per la quale si è addirittura parlato di una «cittadinanza in vendita»<sup>19</sup>

---

19 Risoluzione del Parlamento europeo, 16 gennaio 2014. Cittadinanza

pressoché in assenza di ulteriori condizioni per l'attribuzione della cittadinanza. Talune normative nazionali richiedono un collegamento della persona con lo Stato, sebbene l'introduzione un *genuine link* non sia necessaria, perché esso non compare nella sentenza *Micheletti*, ma solo nel caso *Tjebbes* a giustificazione di una decisione di revoca. Un collegamento fattuale con lo Stato è previsto dal diritto cipriota, ed è determinato dal mantenimento di investimenti immobiliari per un determinato periodo di tempo. Come notato (Kudryashova 2020, p. 413), una disciplina siffatta crea un problema in fase di revoca piuttosto che di attribuzione<sup>20</sup>, perché la sola dismissione degli investimenti comporta la perdita della cittadinanza nazionale. È dubbio che questa conseguenza sia conforme all'art. 20 TFUE, ma ancora una volta per la fase ablativa e non quella costitutiva. In primo luogo, l'investitore perderebbe il beneficio dei diritti garantiti dall'Unione europea, di cui esso godeva come cittadino cipriota; in secondo luogo, in ipotesi non esisterebbe frode, come invece avveniva nel caso *Rottmann*; infine, sarebbe contrario al principio integrazionista stabilito dalla sentenza *Lounes*.

Un collegamento di tipo fattuale era previsto anche dal diritto bulgaro, che combinava l'entità dell'investimento a un periodo di residenza variabile, riducendo così i dubbi di opportunità in fase di attribuzione e di conformità al diritto dell'Unione europea nell'eventuale fase di revoca o di perdita. Infatti, il criterio della residenza ai fini dell'attribuzione della cittadinanza per naturalizzazione è classico, sebbene sia diversamente condizionato.

Le menzionate legislazioni non hanno a tutt'oggi sollevato casi che potessero poi essere sottoposti all'attenzione della Corte di giustizia in via pregiudiziale. Una contestazione giudiziale dell'attribuzione della cittadinanza è difficilmente immaginabile, dal momento che non hanno interesse né il soggetto che diviene cittadino, né lo Stato che attribuisce la propria nazionalità. Altri soggetti, come gli Stati membri, possono solamente sollevare proteste di ordine politico. La Commissione ha recentemente avviato procedimenti per infrazione nei confronti di Malta e di Cipro per violazione del principio di leale cooperazione e del nucleo della cittadinanza dell'Unione<sup>21</sup>. Salva una profonda revisione del di-

---

dell'Unione europea in vendita, 2013/2995(RSP).

20 L'autore solleva piuttosto dubbi sul rispetto della libera circolazione dei capitali.

21 Il comunicato stampa è reperibile sul sito: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1925](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1925).

ritto della cittadinanza dell'Unione, non pare individuabile un inadempimento sotto le prospettive messe in luce dalla Commissione, nell'attribuzione della cittadinanza dell'Unione, in assenza di obblighi degli Stati membri (Sarmiento, van den Brink, 2021). Piuttosto, al fine di saggiare le ultime declinazioni del principio di proporzionalità in queste ipotesi, si dovrà attendere l'eventuale caso di perdita o di revoca della cittadinanza, nel quale potranno essere discusse osservazioni sul complessivo sistema della legislazione sulla nazionalità, inclusa - eventualmente - l'effettività della cittadinanza nazionale e dell'Unione europea così acquisita.

### Riferimenti bibliografici

- Aiello G.F., Lamonaca S. (2012), *Diritto di soggiorno dei familiari del cittadino europeo: erosione del limite delle situazioni puramente interne e delimitazione del nucleo essenziale del diritto di cittadinanza*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, pp. 321-348.
- Baruffi M.C., Quadranti I. (a cura di) (2012), *Libera circolazione e diritti dei cittadini europei*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Battaglia F. (2020), *Il Mediatore europeo*, Cacucci, Bari.
- Bouza I Vidal N. (1993), *El ámbito personal de aplicación del derecho de establecimiento en los supuestos de doble nacionalidad: comentario a la Sentencia del TJCE de 7 de julio de 1992 en el caso Micheletti c. Delegación del Gobierno de Cantabria (As. C-369/90)*, in *Revista de Instituciones Europeas*, pp. 567-581.
- Cambien N. (2011), *Case Law: Case C-135/08, Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*, in *Columbia Journal of European Law*, pp. 375-394.
- De Groot G.R., Seling A. (2011), *Court of Justice of the European Union Decision of 2 March 2010, Case C- 315/08 Janko Rottman v. Freistaat Bayern*, in *European Constitutional Law Review*, pp. 150-160.
- Goudappel F. (2007), *From National Citizenship to European Union Citizenship: the Re-Invention of Citizenship?*, in *European Review of Public Law*, pp. 21-44.
- Guild E., Peers S., Tomkin J. (2014), *The EU Citizenship Directive: A Commentary*, OUP, Oxford.
- Hilpold P. (2021), *Article 20 [Union Citizenship]*, in Blanke H.-J., Mangiameli S., a cura di, *Treaty of the Functioning of the European Union - A Commentary*, Springer, Cham, pp. 489-515.
- Hofstätter B. (2005), *A cascade of rights, or who shall care for little Catherine? Some reflections on the Chen case*, in *European Law Review*, pp. 548-558.
- Iglesias Buhigues J.L. (1993), *Doble nacionalidad y Derecho comunitario:*

- A propósito del asunto C-369/90, Micheletti, sentencia del TJCE de 7 de julio de 1992, Hacia un nuevo orden internacional y europeo*, in Pérez González M., a cura di, *Estudios en homenaje al profesor don Manuel Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, pp. 953-967.
- Jessurun d'Oliveira H.U. (2011), *Court of Justice of the European Union Decision of 2 March 2010, Case C-315/08 Janko Rottman v. Freistaat Bayern Decoupling Nationality and Union Citizenship?*, in *European Constitutional Law Review*, pp. 138-160.
- Jessurun d'Oliveira H.U. (2020), *Union citizenship and Beyond*, in Cambien N., Kochenov D., Muir E., a cura di, *European Citizenship under Stress: social Justice, Brexit and Other Challenges*, Brill, Leiden, Boston, pp. 28-43.
- Kochenov D. (2010), *Case C-135/08, Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 2 March 2010, nyr*, in *Common Market Law Review*, pp. 1831-1846.
- Kudryashova S. (2020), *The "Sale" of Conditional Citizenship: the Cyprus Investment Programme under the Lens of EU*, in Cambien N., Kochenov D., Muir E., a cura di, *European Citizenship under Stress: social Justice, Brexit and Other Challenges*, Brill, Leiden, Boston, pp. 413 ss.
- Lang A. (2014), *Art. 20*, in Tizzano A., a cura di, *Trattati dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, pp. 492 ss.
- Lippolis V. (1994), *La cittadinanza europea*, Il Mulino, Bologna.
- Margiotta C. (2014), *Cittadinanza europea*, Laterza, Roma-Bari.
- Montanari L. (2010), *I limiti europei alla disciplina nazionale della cittadinanza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, pp. 948-954.
- More G. (2020), *From Union Citizen to Thrid-Country National: Brexit, the UK Withdrawal Agreement, No-Deal Preparations and Britons Living in the European Union*, in Cambien N., Kochenov D., Muir E., a cura di, *European Citizenship under Stress: social Justice, Brexit and Other Challenges*, Brill, Leiden, Boston, pp. 457ss.
- Miny X., Bouhon F. (2019), *Nationalité et citoyenneté, les deux visages du Janus européen - La conformité de la perte de plein droit de la nationalité d'un État membre au regard du droit européen*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, pp. 719-741.
- Morviducci C. (2011), *Limiti comunitari alla revoca (e all'attribuzione?) della cittadinanza di uno Stato membro*, in Parisi N., Fumagalli M., Santini A., Rinoldi D.G., a cura di, *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 451 ss.
- Morviducci C. (2017), *I diritti dei cittadini europei*, Giappichelli, Torino.
- Nascimbene B. (1998), *Toward a European Law on Citizenship and Nationality*, in O'Leary S. et al., a cura di, *Citizenship and Nationality Status in the New Europe*, Sweet & Maxwell, London, pp. 64 ss.
- Palladino R. (2019), *Cittadinanza europea e "rispetto del diritto*

- dell'Unione europea" in ipotesi di perdita della cittadinanza statale, in Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci, Cacucci, Bari, pp. 591-607.*
- Santini A. (2019), *L'iniziativa dei cittadini europei. Quale contributo alla legittimità democratica dell'Unione?*, Editoriale scientifica, Napoli.
- Sapienza R. (2019), *Cittadinanza europea: uno, nessuno e centomila?*, in *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci, Cacucci, Bari, pp. 635-644.*
- Sarmiento D., van den Brink M. (2021), *EU Competence and Investor Migration*, in Kochenov D., Surak K., a cura di, *The Law of Citizenship and Money*, CUP, Cambridge, 2021.
- Shaw J. (2015), *The transformation of citizenship in the European Union: electoral rights and the restructuring of political space*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Simone P. (2012), *Considerazioni sulla perdita dello status di cittadino dell'Unione alla luce del caso Rottmann*, in *La Comunità Internazionale*, pp. 99-113.
- Spaventa E. (2020), *The rights of citizens under the Withdrawal Agreement: a critical analysis*, in *European Law Review*, pp. 193-206.
- Swider K. (2020), *Legitimizing precarity of EU citizenship: Tjebbes*, in *Common Market Law Review*, pp. 1163-1182.
- Tizzano A. (2010), *Alle origini della cittadinanza europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, pp. 1031-1041.
- Toner H. (2002), *Case C-192/99, R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Kaur*, Judgment of the Full Court of 20 February 2001, [2001] ECR I-1237, in *Common Market Law Review*, pp. 881-893.
- Triggiani E. (2015), *I diritti politici di cittadinanza*, in de Pasquale P., Pesce C., a cura di, *I cittadini e l'Europa*, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 35 ss.
- Tryfonidou A. (2005), *C-200/02, Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department: Further Cracks in the "Great Wall" of the European Union?*, in *European Public Law*, pp. 527-541.
- van Eijken H. (2019), *Tjebbes in Wonderland: On European Citizenship, Nationality and Fundamental Rights. ECJ 12 March 2019, Case C-221/17, M.G. Tjebbes and others v Minister van Buitenlandse Zaken, ECLI:EU:C:2019:189*, in *European Constitutional Law Review*, pp. 714-730.
- Wiesbrock A. (2011), *Union Citizenship and the Redefinition of the "Internal Situations" Rule: The Implications of Zambrano*, in *Germal Law Journal*, pp. 2077-2094.
- Weiler J.H.H. (2009), *Europa: «Nous coalisons des Etats, nous n'unissons pas des hommes»*, in Cartabia M., Simoncini A., a cura di, *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, Il Mulino, Bologna, pp. 51 ss.



# L'apolidia nel diritto internazionale ed europeo: riflessioni alla luce della prassi degli organi di controllo sul rispetto dei diritti umani

*di Simone Marinai*

## **1. L'apolidia: nozione, portata e cause del fenomeno**

La definizione di apolide comunemente accettata a livello internazionale è ricavabile dall'art. 1 della Convenzione delle Nazioni Unite del 1954 sullo statuto degli apolidi. In base a tale disposizione, è apolide una persona che nessuno Stato considera come suo cittadino conformemente alla propria legge. La definizione appena richiamata si riferisce, a ben vedere, alla sola categoria degli apolidi *de iure*, mentre non tiene conto anche dei c.d. apolidi *de facto*, ovvero di coloro che, pur continuando ad avere formalmente la cittadinanza dello Stato di origine, sono stati in pratica privati dei diritti essenziali collegati alla stessa (sulla distinzione in questione v. van Waas, 2008, p. 19 ss.).

Gli apolidi, in ragione della loro naturale condizione, si trovano in una situazione di particolare debolezza, visto che gli stessi rischiano di vedersi privati di diritti fondamentali che devono essere garantiti a tutti gli individui, senza avere - a differenza di chi possiede una cittadinanza - alcuno Stato che si faccia carico della loro protezione.

Nonostante ciò, a lungo gli apolidi sono stati messi in secondo piano rispetto ad altre categorie di individui bisognose di protezione internazionale. Non c'è dubbio, ad esempio, che la categoria dei

rifugiati abbia ricevuto una maggiore attenzione, sia da parte degli Stati, sia da parte della dottrina.

L'apolidia, del resto, è stata spesso considerata un fenomeno del passato, risalente alla prima metà del '900, ed è stata sottovalutata anche sulla base della erronea convinzione della sua marginalità. In realtà, bisogna tener conto che negli ultimi decenni, una serie di eventi hanno contribuito alla creazione di nuovi apolidi. Basti pensare, a titolo esemplificativo, alle vicende conseguenti alla dissoluzione della Jugoslavia e dell'Unione Sovietica che hanno comportato, per molti individui, la perdita della cittadinanza in precedenza posseduta e, al contempo, l'impossibilità di acquisire la cittadinanza di uno dei nuovi Stati sorti a seguito del mutamento di sovranità. Per quanto riguarda la sottovalutazione, dal punto di vista quantitativo, del fenomeno, si deve ricordare che, a ben vedere, secondo l'UNHCR, sulla base di dati raccolti in 94 Paesi al 30 giugno 2021, esistono almeno 4,3 milioni di apolidi (UNHCR, *Mid-Year Trends 2021*, Copenhagen, 2021, p. 20). La stessa Agenzia delle Nazioni Unite, peraltro, avverte che è possibile stimare un numero complessivo di apolidi di molto superiore, visto che solo poco più della metà degli Stati appartenente alla comunità internazionale ha fornito dati sulla propria popolazione apolide. A ciò si aggiunga, poi, che tali statistiche tengono conto esclusivamente di coloro che si presentano alle autorità statali per avviare la necessaria procedura di riconoscimento. Al contrario, rimangono esclusi quanti, per varie ragioni (ad es., per il fatto di non essere in possesso di documenti di identità, per non essere in grado di provare che nessuno Stato ha loro attribuito una cittadinanza, per l'inefficienza dei meccanismi procedurali predisposti dai singoli Stati), non riescono ad ottenere il riconoscimento dello *status* di apolide, oppure quanti evitano ogni contatto con le autorità per timore di quello che potrà loro accadere.

Per quanto riguarda le cause del fenomeno dell'apolidia, oltre ai casi di successione tra Stati ai quali abbiamo già fatto cenno, possono essere ricordati i meccanismi discriminatori che alcune legislazioni nazionali contemplano in ordine alla concessione della cittadinanza. Si tenga in proposito conto, ad es., che esistono ancora Stati quali il Qatar o la Somalia, che non consentono alla madre di trasmettere la cittadinanza al figlio, con la conseguenza che per quest'ultimo è concreto il rischio di apolidia qualora il padre sia sconosciuto o, a sua volta, apolide (sugli Stati che hanno legislazioni in materia di cittadinanza con condizioni discriminatorie in base al sesso, v. UNHCR, *Background Note on Gender Equality, Natio-*

*nality Laws and Statelessness 2019*, 8.3.2019).

Talvolta, poi, l'apolidia può essere conseguenza di cause di carattere tecnico legate a possibili lacune o conflitti tra le diverse legislazioni statali in materia di cittadinanza. Si pensi, ad esempio, all'ipotesi che uno Stato ammetta la rinuncia alla cittadinanza senza preoccuparsi di verificare che l'interessato sia già titolare anche di una diversa cittadinanza.

Negli ultimi anni, infine, ulteriori casi di apolidia sono stati generati a seguito dell'adozione di misure che hanno disposto la privazione della cittadinanza nei confronti di soggetti coinvolti in atti di terrorismo internazionale commessi sul territorio dello Stato interessato o all'estero (c.d. *foreign fighters*). In proposito, può essere citata anche la modifica della legge italiana sulla cittadinanza apportata con il c.d. decreto sicurezza (poi convertito con L. 132/2018) che ha previsto la privazione della cittadinanza in caso di condanna definitiva per reati connessi all'attività terroristica (su tale previsione v., ad es., Borraccetti, 2019, p. 200 ss.; Palladino, 2019, p. 18 ss.; Viola, 2021). La misura in questione, se da una parte non riguarda quanti hanno la cittadinanza italiana per nascita, dall'altra non prevede cautele per evitare che il soggetto colpito dal provvedimento venga reso apolide qualora non sia in possesso di altra cittadinanza. Va osservato, peraltro, che legislazioni di questo tipo, oltre a mettere a rischio di apolidia l'interessato, non hanno una particolare valenza - se non di carattere simbolico - in funzione della lotta al terrorismo internazionale, visto che il soggetto destinatario del provvedimento, una volta privato della cittadinanza, non potrà essere facilmente allontanato dal territorio statale in mancanza di altro Stato di cittadinanza che sia tenuto ad ammetterlo all'interno dei propri confini. Non c'è dubbio, invece, che nell'ipotesi in cui l'interessato venga colpito dalla misura in questione quando si trova ancora all'estero, la privazione della cittadinanza ha l'effetto di impedire il ritorno dello stesso nel Paese di origine.

## **2. Gli strumenti internazionali specificamente dedicati all'apolidia**

I principali strumenti che, a livello universale, sono stati elaborati con riferimento alla specifica materia dell'apolidia sono rappresentati dalla Convenzione di New York del 1954 relativa allo *status* degli apolidi e dalla Convenzione di New York del 1961 sulla riduzione dei casi di apolidia.

Tali strumenti, peraltro, solo negli ultimi anni hanno ricevuto un significativo incremento in termini di ratifiche, grazie anche all'importante campagna portata avanti a tal fine dall'UNHCR. Se, infatti, fino al 2010 la Convenzione del 1954 contava poco più di 60 Stati parti e, addirittura, la Convenzione del 1961 meno di 40 Stati, successivamente si sono aggiunte circa 30 ratifiche alla Convenzione del 1954 e circa 40 ratifiche alla Convenzione del 1961. Attualmente, quindi, sono 96 gli Stati contraenti la Convenzione relativa allo *status* degli apolidi e 77 gli Stati contraenti la Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia.

L'accresciuto seguito registrato dalle due Convenzioni in questione è un elemento senz'altro positivo, anche se non può essere considerato del tutto soddisfacente. I numeri appena richiamati, infatti, non sono certo comparabili con quelli fatti registrare dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* di rifugiato che, attualmente, conta 146 Stati parti. Inoltre, va sottolineato che le due Convenzioni adottate in materia di apolidia non sono state ratificate da Stati particolarmente importanti quali, ad es., la Cina, la Russia, gli Stati Uniti.

Passando ora ad esaminare, sia pur sinteticamente, il contenuto dei due citati strumenti, è possibile osservare che la Convenzione del 1954 prevede alcuni diritti che devono essere garantiti a tutti gli apolidi che si trovano sotto la giurisdizione dello Stato (ciò vale, ad es., per il diritto di accesso alla giustizia o per il diritto all'educazione pubblica). Per altri diritti invece richiede la presenza fisica sul territorio dello Stato in questione (ad es., diritto alla libertà religiosa, diritto a documenti di identità). Per altri diritti ancora richiede la presenza legale sul territorio statale (norme sul lavoro autonomo, libertà di circolazione all'interno dei confini). Richiede il soggiorno legale e non la semplice presenza legale per l'applicazione delle norme sul diritto di associazione, sull'accesso al lavoro salariato, sull'accesso agli alloggi pubblici, ecc. Infine, richiede la residenza abituale per l'applicabilità delle norme in materia di protezione dei diritti di proprietà industriale e diritti d'autore.

In relazione ai diversi diritti, la Convenzione del 1954 prevede quattro livelli di trattamento. In alcuni casi, stabilisce il trattamento che deve essere riservato agli apolidi, a prescindere dal trattamento riservato ai cittadini o agli altri stranieri. In altri casi, impone di garantire lo stesso trattamento riservato ai cittadini (c.d. trattamento nazionale); per altri ancora, richiede il trattamento più favorevole possibile e, comunque, non meno favorevole di quello previsto, nelle stesse circostanze, per gli stranieri in genera-

le; per un ultimo gruppo di diritti, deve essere assicurato lo stesso trattamento previsto per gli stranieri in generale.

L'approccio seguito dalla Convenzione, quindi, varia a seconda dei diritti e dei rapporti giuridici presi in considerazione. Il quadro che ne deriva non brilla certo per chiarezza e facilità interpretativa. A ciò si aggiunga, poi, che prevalgono, dal punto di vista numerico, le disposizioni che si limitano a richiedere per l'apolide il trattamento più favorevole possibile o comunque non meno favorevole di quello riconosciuto agli stranieri. Ne deriva, evidentemente, un risultato poco coraggioso e che resta caratterizzato dall'ampia discrezionalità riconosciuta agli Stati parti.

Specifici obblighi in materia di trattamento degli apolidi sono poi rinvenibili all'interno di ulteriori strumenti elaborati sia a livello universale (ad es., in seno all'UNESCO, nel Protocollo n. 1 concernente la protezione delle opere degli apolidi e dei rifugiati, addizionale rispetto alla Convenzione universale sul diritto di autore ed adottato a Ginevra nel 1952), sia a livello regionale (ad es., in seno al Consiglio d'Europa, all'interno della Convenzione europea sulla sicurezza sociale del 1972). Con specifico riferimento all'ambito regionale rappresentato dall'Unione europea, ci limitiamo a ricordare che all'interno dell'art. 67 TFUE viene affermato che, ai fini della realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, gli apolidi sono equiparati ai cittadini di Stati terzi. Tale disposizione non costituisce una base giuridica idonea a consentire alle istituzioni dell'UE di adottare uno statuto uniforme applicabile agli apolidi residenti sul territorio degli Stati membri, né a nostro avviso sono ricavabili da altre disposizioni dei Trattati basi giuridiche che consentano, a rigore, di adottare una disciplina uniforme in materia. Ciò nonostante, tale previsione è comunque significativa in quanto impedisce agli Stati membri di escludere gli apolidi dalla nozione di cittadini di Stati terzi e dagli eventuali diritti che agli stessi possono essere attribuiti dal diritto dell'UE. Si evita, quindi, che gli apolidi vengano lasciati in una sorta di limbo giuridico creato dalla contrapposizione tra cittadini dell'Unione e cittadini di Paesi terzi (v. in proposito Marinai, 2014 e Marinai, 2021, p. 71 ss.).

Passando invece ad esaminare la Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia del 1961, è possibile osservare che la stessa opera in tre diversi ambiti. Un primo ambito è oggetto delle disposizioni che mirano a prevenire l'apolidia alla nascita (c.d. apolidia originaria). Un secondo ambito riguarda i casi in cui l'apolidia possa eventualmente verificarsi nel corso della vita dell'interessato (c.d. apolidia successiva). Infine, un terzo ambito riguarda l'ipotesi che

l'apolidia sia conseguenza di un trasferimento di territori nel contesto di una successione tra Stati.

Al fine di prevenire l'apolidia originaria, viene ad esempio imposto agli Stati parti di assicurare la cittadinanza ai bambini nati sul proprio territorio qualora gli stessi sarebbero altrimenti apolidi. Oppure, sempre nel caso in cui ciò sia funzionale ad evitare l'apolidia, gli Stati parti sono tenuti a garantire la propria cittadinanza ai bambini nati all'estero e che siano figli di almeno un cittadino. Per prevenire che possano verificarsi casi di apolidia successiva, viene ad esempio previsto che la modifica di uno *status* personale (conseguente al matrimonio, alla fine dello stesso, alla legittimazione, al riconoscimento di filiazione o all'adozione) possa comportare la perdita della cittadinanza solo se l'interessato possieda già o acquisti un'altra cittadinanza. Neppure la libera scelta dell'individuo che decida volontariamente di rinunciare alla cittadinanza può normalmente condurre ad una situazione di apolidia. Anche la richiesta di naturalizzazione non può comportare la perdita della cittadinanza originaria fino a che la nuova cittadinanza non è stata acquistata o, comunque, non sono state fornite assicurazioni della sua concessione da parte del Paese straniero. Limiti vengono posti alla possibilità di collegare la perdita della cittadinanza alla partenza dal territorio nazionale, alla residenza all'estero ed all'omessa registrazione, nel caso in cui tali circostanze conducano all'apolidia. In particolare, gli Stati contraenti possono disporre che chi ha acquistato la cittadinanza per naturalizzazione perda automaticamente la stessa solo a condizione che l'interessato abbia risieduto all'estero per un periodo non inferiore a sette anni consecutivi e senza aver dichiarato la propria volontà di mantenere la cittadinanza in questione. Nel caso del cittadino nato all'estero, lo Stato di cittadinanza può subordinare la conservazione della cittadinanza alla residenza sul territorio statale entro un anno dall'acquisto della maggiore età, oppure al compimento di una manifestazione di volontà in tal senso entro lo stesso periodo. La situazione di apolidia non può, normalmente, essere causata neppure da un provvedimento statale di revoca della cittadinanza. Una simile decisione sarebbe infatti ammissibile solo nelle stesse circostanze in cui è possibile la perdita della cittadinanza a seguito di prolungata residenza all'estero, oppure nel caso in cui la cittadinanza sia stata ottenuta in conseguenza di una falsa rappresentazione della realtà o di frode. Il generale divieto di revocare la cittadinanza nel caso in cui ciò comporti l'apolidia può essere oggetto di riserva da parte degli Stati contraenti, ma solo a certe

condizioni. In ogni caso, la cittadinanza non può essere revocata se non vengono rispettati il principio di legalità ed il diritto di essere ascoltati di fronte ad una corte o altro organo indipendente. Nella prassi, vari Stati parti - tra cui l'Italia - si sono avvalsi della facoltà di apporre la riserva in questione.

In funzione dell'obiettivo di prevenire l'apolidia in caso di successione tra Stati, la Convenzione del 1961 chiede agli Stati contraenti di impegnarsi ad inserire, nei trattati che disciplinano i trasferimenti di territori (anche se conclusi con Stati che non sono parti della medesima Convenzione), clausole che assicurino che nessuna persona venga resa apolide in conseguenza di tale avvenimento; che in assenza di simili pattuizioni, lo Stato contraente coinvolto nel trasferimento di territorio deve attribuire la propria cittadinanza alle persone che altrimenti diventerebbero apolide.

A livello regionale - limitandoci, in questa sede, al solo ambito europeo - l'obiettivo della riduzione dell'apolidia è perseguito dalla Convenzione europea sulla cittadinanza del 1997 e dalla Convenzione europea sulla prevenzione della condizione di apolide in relazione alla successione di Stati del 2006. Tali due Convenzioni, pur significative per le soluzioni che propongono, non hanno avuto ancora un seguito soddisfacente in termini di ratifiche<sup>1</sup>. Proprio al fine di sollecitare gli Stati membri del Consiglio d'Europa ad una più larga adesione a tali Convenzioni, l'UNHCR ed il Comitato europeo sulla cooperazione giuridica del Consiglio d'Europa hanno organizzato una Conferenza internazionale che si è tenuta a Strasburgo il 23 ed il 24 settembre 2021, riunendo rappresentanti di Stati, di organizzazioni internazionali, esperti, esponenti della società civile ed individui apolide, per discutere sulle modalità con cui rafforzare gli sforzi volti a porre fine all'apolidia in Europa.

Quanto al contenuto degli strumenti appena citati, la Convenzione europea sulla cittadinanza del 1997 si distingue per non consentire la privazione della cittadinanza anche a seguito di prolungata residenza all'estero e per non prevedere espressamente - a differenza della Convenzione di New York del 1961 - che gli Stati contraenti possano apporre riserve che abbiano l'effetto di ampliare le ipotesi in cui l'apolidia è ammessa. Nel rapporto esplicativo della Convenzione si precisa che tra gli scopi della stessa rientra anche l'eliminazione dell'apolidia, con la conseguenza che un'e-

---

1 La Convenzione europea sulla cittadinanza del 1997 è in vigore per 21 Stati, mentre la Convenzione europea sulla prevenzione della condizione di apolide in relazione alla successione di Stati del 2006 è in vigore solo tra 7 Stati.

ventuale riserva tendente ad ampliare i casi in cui la privazione della cittadinanza possa condurre ad una simile situazione, potrebbe con ogni probabilità essere considerata inammissibile. Tale soluzione è confermata dal fatto che, nella prassi, gli Stati contraenti non hanno apposto riserve sulla previsione in questione. La Convenzione europea del 1997 disciplina, poi, il caso che la perdita della cittadinanza avvenga per iniziativa dell'interessato. In particolare, si prevede che la rinuncia deve essere consentita da parte degli Stati contraenti, salvo che ciò comporti l'apolidia dell'interessato. Tuttavia, gli Stati contraenti hanno facoltà di prevedere nel loro diritto interno che solo i cittadini che risiedono abitualmente all'estero possano rinunciare alla loro cittadinanza.

Con riferimento alle problematiche legate al mutamento di sovranità territoriale, la Convenzione europea del 1997 si limita a prevedere che ciascuno Stato coinvolto nella successione tra Stati, al momento di decidere l'attribuzione o il mantenimento della cittadinanza, deve tener conto del legame effettivo dell'interessato con lo Stato, della residenza abituale della persona al momento della successione, della volontà e dell'origine territoriale dell'interessato. Il tema, come già anticipato, è poi stato ripreso, sempre a livello regionale, dalla Convenzione europea del 2006 per evitare l'apolidia in relazione alla successione tra Stati. A livello universale, invece, bisogna tener conto anche dell'adozione nel 1999, da parte della Commissione del diritto internazionale, di un Progetto di articoli sulla cittadinanza delle persone fisiche in relazione alla successione degli Stati. Entrambi gli strumenti, pur da una prospettiva diversa, si sforzano di individuare precisi obblighi in capo allo Stato predecessore ed allo Stato successore al fine di evitare o quanto meno ridurre le ipotesi di apolidia conseguenti ad una successione tra Stati.

### **3. L'applicazione agli apolidi della normativa a tutela dei diritti umani: a) gli strumenti elaborati a livello universale**

Accanto alla normativa pattizia espressamente dedicata al trattamento degli apolidi, occorre poi tener conto dell'articolato *corpus* normativo elaborato, sia a livello universale, sia a livello regionale, in materia di diritti umani.

I principali strumenti adottati in tale settore, infatti, garantiscono diritti a tutti gli individui, senza distinzione in base alla cittadinanza e, quindi, a prescindere dal fatto che il singolo sia cittadino

dello Stato territoriale, cittadino di altro Stato o apolide (in tal senso v., ad es., Weissbrodt, Collins, 2006, pp. 249-250).

Particolare rilievo, poi, assumono le norme che, sia pur nella diversità delle formulazioni adottate e del valore giuridico degli strumenti in cui le stesse sono contenute, hanno affermato il diritto di ogni individuo ad una cittadinanza e prescritto meccanismi tesi ad evitare che la perdita della stessa possa condurre all'apolidia.

Con riferimento agli strumenti di tutela dei diritti umani elaborati a livello universale, deve innanzitutto essere richiamato l'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti umani (DUDU) del 1948, ai sensi del quale ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza. Lo strumento in questione, peraltro, non ha natura pattizia, con la conseguenza che le sue disposizioni non hanno carattere vincolante salvo che le stesse corrispondano a norme consuetudinarie di pari contenuto. A ciò si aggiunga, poi, che a fronte dell'affermazione del diritto di ogni individuo ad una cittadinanza, non viene indicato a carico di quale Stato dovrebbe sussistere l'obbligazione di conferire tale cittadinanza.

È significativo, in particolare, che il Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 1966 invece di prevedere, in termini generali, il diritto ad una cittadinanza, affermi, solo con riferimento ai bambini, il diritto ad acquistare una cittadinanza (v. art. 24, par. 3). Secondo l'interpretazione fornita dal Comitato dei diritti umani, poi, ciò non comporta necessariamente l'obbligazione, per gli Stati, di attribuire la propria cittadinanza ai bambini nati sul loro territorio, quanto, piuttosto, l'impegno ad adottare misure appropriate, sia sul piano interno, sia in cooperazione con altri Stati, per assicurare che ogni bambino abbia una cittadinanza al momento della nascita<sup>2</sup>. Deve quindi essere fatto tutto quanto necessario per evitare che la condizione di apolidia provochi per lo stesso la privazione della tutela che gli deve essere fornita dalla società e dallo Stato in cui vive<sup>3</sup>.

Lo stesso Comitato dei diritti umani ha di recente accertato, nel caso *D.Z. v. Netherlands*<sup>4</sup>, che integra violazione del diritto alla cit-

---

2 V. Comitato dei diritti umani, *General Comment n. 17: Article 24 (Rights of the child)*, *Thirty-fifth session*, 1989, par. 8.

3 Così Comitato dei diritti umani, *Views del 17.3.2005, Fongum Gorji-Dinka v. Cameroon, Communication n. 1134/2002*, UN Doc. CCPR/C/83/D/1134/2002 del 10 maggio 2005, par. 4.10.

4 V. Comitato dei diritti umani, *Views del 19 ottobre 2020, D.Z. v. Netherlands, Communication n. 2918/2016*, UN Doc. CCPR/C/130/D/2918/2016 del 20 gennaio 2021.

tadinanza la condotta di uno Stato che ha registrato un bambino nato sul proprio territorio con la dicitura “nazionalità sconosciuta”<sup>5</sup>. Così facendo, lo Stato ha impedito all’interessato l’accesso allo *status* di apolide e, al contempo, gli ha precluso la prospettiva di acquistare la cittadinanza. Nel caso specifico, si trattava di un bambino nato nel 2010 nei Paesi Bassi da madre che non era in grado di dimostrare di essere cinese, condizione questa necessaria per poter dar prova della cittadinanza cinese del figlio. Secondo il Comitato, il Patto, pur non imponendo agli Stati di attribuire la cittadinanza a bambini nati sul proprio territorio, comporta l’obbligo di favorire il riconoscimento dell’apolidia e l’accesso alla cittadinanza. Proprio per questo, deve essere attenuato l’onere della prova al fine di ottenere il riconoscimento dell’apolidia, il relativo procedimento non deve avere una durata maggiore di cinque anni e, nelle more dello stesso, devono essere garantiti all’interessato diritti fondamentali quali quello alla salute o all’educazione.

L’affermazione del diritto ad una cittadinanza per i bambini viene ribadita e meglio specificata all’interno della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989<sup>6</sup> che, all’art. 7, dispone che il bambino ha diritto ad acquistare una cittadinanza quando, altrimenti, rischierebbe di rimanere apolide e, all’art. 8, che gli Stati parti si impegnano a rispettare il diritto del bambino a conservare la propria cittadinanza. Anche il Comitato sui diritti del fanciullo, nella propria prassi, ha affermato che gli Stati devono garantire a tutti i bambini, nati e residenti sul proprio territorio ed a rischio di apolidia, la possibilità di acquistare una cittadinanza, incluso quella dello Stato in questione<sup>7</sup>.

Nell’ambito della Convenzione sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie del 1990 si ribadisce, all’art. 29, che ad ogni figlio di un lavoratore migrante deve essere assicurato, tra l’altro, il diritto ad una cittadinanza<sup>8</sup>.

5 Sulla prassi di qualificare come “privi di cittadinanza” o con “cittadinanza sconosciuta” soggetti che potrebbero invece usufruire dello *status* di apolide, v. anche Tribunale federale svizzero, sentenza del 4 agosto 2021, 1C\_44/2021.

6 La Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 vincola 196 Stati.

7 In tal senso, v. ad es. Comitato sui diritti del fanciullo, *Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 44 of the Convention, Concluding observations: Thailand*, UN Doc. CRC/C/THA/CO/2 del 17 maggio 2006, par. 33-34; Id., *Concluding observations: Thailand*, UN Doc. CRC/C/THA/CO/3-4 del 17 febbraio 2012, par. 41-42.

8 La Convenzione sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori mi-

Sempre a livello universale, riferimenti al diritto ad una cittadinanza vengono compiuti nell'ambito della Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale del 1965<sup>9</sup> che, peraltro, non si spinge fino ad affermare che lo Stato sia tenuto ad attribuire la propria cittadinanza. Oppure, nell'ambito della Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne del 1979<sup>10</sup>, la quale attribuisce rilievo essenziale all'obiettivo di superare il principio della dipendenza della cittadinanza della donna da quella del padre o, dopo il matrimonio, da quella del marito, ma non garantisce alla donna il diritto di acquistare la cittadinanza di uno Stato parte.

Più netta appare l'affermazione del diritto ad una cittadinanza contenuta nella Convenzione sui diritti delle persone con disabilità del 2006<sup>11</sup>. È interessante osservare che, a fronte delle poche riserve rispetto alla disposizione della Convenzione in questione con cui viene affermato il diritto alla cittadinanza<sup>12</sup>, non sono mancate obiezioni da parte di altri Stati che hanno manifestato la convinzione che le stesse siano contrarie all'oggetto ed allo scopo della Convenzione<sup>13</sup>. Queste obiezioni hanno spinto uno degli Stati riservanti (la Thailandia) a revocare la riserva inizialmente apposta rispetto alla disposizione riguardante il diritto ad una cittadinanza.

Al contrario di quanto ci si sarebbe potuti attendere, la già citata Convenzione di New York del 1961, pur rappresentando il principale strumento volto ad eliminare o, quanto meno, ridurre il fenomeno dell'apolidia, non afferma in modo generalizzato il diritto di ogni individuo a possedere una cittadinanza. Se, infatti, il suo art. 1 prevede che ogni Stato contraente debba garantire la

---

granti e dei membri delle loro famiglie del 1990 vincola 56 Stati.

9 V. art. 5 lett. d) (iii) della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965 che vincola 182 Stati.

10 V. art. 9 della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne del 1979 che vincola 189 Stati.

11 V. art. 18 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità del 2006 che vincola 184 Stati.

12 In particolare, l'art. 18 della Convenzione è stato oggetto di specifiche riserve da parte di Kuwait, Malesia e Thailandia. Peraltro, alcuni Stati, quali il Brunei Darussalam e l'Iran, hanno apposto riserve molto generali volte a fare salve le previsioni contenute all'interno dei rispettivi ordinamenti.

13 Ad es., la riserva apposta dalla Thailandia è stata oggetto di obiezione da parte di Australia, Portogallo, Repubblica ceca, Spagna e Svezia.

propria cittadinanza alle persone nate sul suo territorio qualora le stesse sarebbero altrimenti apolide, la portata di una simile affermazione viene di fatto ridotta dal riconoscimento di un'ampia discrezionalità agli Stati: questi, infatti, possono scegliere se concedere la cittadinanza alla nascita per legge o a seguito di apposita domanda, la cui presentazione potrebbe essere subordinata anche al raggiungimento da parte dell'interessato della maggiore età oppure al soggiorno legale sul territorio dello Stato medesimo per un determinato periodo di tempo (che potrebbe essere previsto fino a cinque anni).

#### **4. segue: b) gli strumenti elaborati a livello regionale**

La cooperazione portata avanti in materia di tutela dei diritti umani nell'ambito di contesti regionali ha consentito di rendere maggiormente stringenti le affermazioni del diritto ad una cittadinanza già presenti negli strumenti elaborati a livello universale.

Degna di particolare nota è la formulazione del diritto ad una cittadinanza contenuta all'interno dell'art. 20 della Convenzione americana sui diritti umani adottata a San José nel 1969. Tale disposizione, infatti, non si limita a sancire in termini generali il diritto di ogni individuo ad una (non meglio specificata) cittadinanza, ma precisa che sussiste il diritto alla cittadinanza dello Stato di nascita nel caso in cui l'interessato non abbia diritto a nessuna altra cittadinanza.

Secondo l'interpretazione di tale disposizione fornita dalla Corte interamericana dei diritti umani a partire dal caso *Niñas Yean y Bosico*, gli Stati sono tenuti a non adottare prassi o normative la cui applicazione favorisca l'aumento del numero degli apolide<sup>14</sup>. Nello specifico, si trattava di due bambine nate sul territorio della Repubblica dominicana da madri dominicane e padri haitiani che non furono registrate alla nascita ed alle quali venne successivamente rifiutata l'iscrizione nel registro di stato civile della Repubblica dominicana. La Corte interamericana ha precisato che i requisiti formali che uno Stato può imporre ai fini dell'attribuzione della propria cittadinanza devono essere ragionevoli e non possono rappresentare un ostacolo in vista dell'accesso alla cittadi-

14 V. Corte interamericana dei diritti umani, sentenza dell'8 settembre 2005, *Caso de las Niñas Yean y Bosico v. República Dominicana*, Serie C n. 130, par. 142. V. anche ID., sentenza del 28 agosto 2014, *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas v. República Dominicana*, Serie C n. 282, par. 257.

nanza. Inoltre, sempre secondo la stessa Corte, lo Stato territoriale deve adottare tutte le misure positive necessarie per garantire che le persone nate sul proprio territorio possano essere registrate negli atti di nascita in condizioni di uguaglianza e senza discriminazione, in modo da poter usufruire pienamente del diritto ad una cittadinanza<sup>15</sup>. Sulla base di queste premesse, la Corte giunse a ritenere violato, tra l'altro, anche il predetto art. 20 della Convenzione americana sui diritti umani.

Le implicazioni pratiche che la Corte interamericana ha quindi collegato al diritto alla cittadinanza e le sue ripercussioni in funzione del contrasto al fenomeno dell'apolidia sono senz'altro significative. Fa però riflettere la circostanza che la Corte nel 2019, a quasi 15 anni dalla pronuncia appena richiamata, abbia dovuto constatare l'inadempimento della Repubblica Dominicana rispetto agli obblighi derivanti dalla stessa<sup>16</sup>.

Con riferimento all'ambito regionale africano, va innanzitutto constatato che il diritto alla cittadinanza non è affermato all'interno della Carta africana sui diritti umani e dei popoli adottata nel 1981 dall'Assemblea dell'Organizzazione dell'Unità africana (oggi Unione africana). Ciò nonostante, va evidenziato che la Commissione africana sui diritti umani e dei popoli ha ritenuto possibile ricavare in via interpretativa il diritto in questione da altre disposizioni della medesima Carta. Secondo la Commissione, infatti, il diniego di concedere la cittadinanza può integrare una violazione dell'art. 3, par. 2, della Carta, in base al quale ogni individuo deve usufruire di uguale protezione di fronte alla legge, nonché dell'art. 5 della Carta, in base al quale ogni individuo ha diritto al rispetto della dignità umana ed a vedersi riconosciuto il proprio *status* giuridico<sup>17</sup>. La stessa Commissione africana ha poi nel 2015 elaborato un progetto di Protocollo addizionale alla Carta avente ad oggetto specifici aspetti del diritto alla cittadinanza e l'eliminazione dell'apolidia in Africa, successivamente sottoposto alle altre istituzioni dell'Unione africana in vista della sua adozione (cfr., anche sul se-

---

15 V. Corte interamericana dei diritti umani, *Caso de las Niñas Yean y Bosico*, cit., par. 171.

16 V. Corte interamericana dei diritti umani, risoluzione del 12 marzo 2019, *Caso de las Niñas Yean y Bosico y Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas v. República Dominicana, Supervisión de cumplimiento de sentencias y competencia*.

17 V. Commissione africana sui diritti umani e dei popoli, decisione del 6 novembre 2000, *John K. Modise c. Botswana*, n. 97/93 e ID., 234: *Resolution on the Right to Nationality*, 23 aprile 2013.

guito fin qui avuto da tale proposta, Manby, 2021, p. 68).

La Corte africana sui diritti umani e dei popoli si è spinta fino ad affermare che il diritto alla cittadinanza sancito nell'art. 15 DUDU debba essere considerato parte del diritto consuetudinario e, in quanto tale, vincolante<sup>18</sup>. Secondo la Corte, pur avendo ciascuno Stato il diritto sovrano di determinare i criteri in base ai quali attribuire la propria cittadinanza, non può essere negato arbitrariamente il diritto ad una cittadinanza in quanto ciò sarebbe incompatibile con il diritto alla dignità umana. In questo modo, viene compiuta un'equiparazione tra il diniego arbitrario della cittadinanza e l'arbitraria privazione della cittadinanza (v. Manby, Mubanga, 2020, p. 176). In particolare, nel caso *Anudo*, la Corte ha ritenuto che la Tanzania abbia illegittimamente reso apolide il ricorrente confiscandogli il passaporto che quest'ultimo affermava di possedere fin dalla nascita, privandolo della cittadinanza e espellendolo verso il Kenya. Secondo la Corte, infatti, la privazione della cittadinanza, qualora come nel caso specifico sia arbitraria, costituisce una violazione dell'art. 15 DUDU<sup>19</sup>. Nel caso *Penessis*, invece, la Corte, riprendendo quanto già in precedenza statuito anche dalla Commissione africana, ha ricavato l'affermazione del diritto ad una cittadinanza dal già citato art. 5 della Carta africana sui diritti umani e dei popoli<sup>20</sup> ed è arrivata così a ritenere che tale diritto sia stato violato dalla Tanzania per aver condannato il ricorrente a due anni di prigione sulla base del fatto che lo stesso non era in grado di dimostrare la propria cittadinanza non possedendo la documentazione a tal fine necessaria.

Sempre nel contesto regionale africano, il diritto di ogni bambino di acquistare una cittadinanza viene affermato espressamente nell'art. 6, par. 3, della Carta africana dei diritti e del benessere del fanciullo del 1990. Il par. 4 della stessa disposizione, poi, analogamente alla corrispondente previsione contenuta nella Convenzione americana sui diritti umani, afferma che gli Stati parti devono garantire la propria cittadinanza ai bambini che sono nati sul loro territorio nel caso in cui agli stessi non venga riconosciuta la cittadinanza da nessun altro Stato. Nella sua prassi applicativa, il Comitato africano di esperti sui diritti e sul benessere dei bam-

18 V. Corte africana sui diritti umani e dei popoli, sentenza del 22 marzo 2018, *Anudo Ochieng Anudo c. Tanzania*, ricorso n. 12/2015, par. 76; Id., sentenza del 28 novembre 2019, *Robert John Penessis c. Tanzania*, ricorso n. 13/2015, par. 85.

19 V. Corte africana sui diritti umani e dei popoli, *Anudo*, cit., par. 88.

20 Corte africana sui diritti umani e dei popoli, *Penessis*, cit., par. 88 ss.

bini ha ritenuto, nel caso *Children of Nubian Descent*, che il Kenya abbia violato tale disposizione per non aver consentito di acquistare la propria cittadinanza ai bambini nati sul proprio territorio da genitori apolidi o che altrimenti sarebbero divenuti apolidi<sup>21</sup>. Il Comitato africano, sempre nello stesso caso, ha poi ritenuto che non può essere considerata legittima la prassi statale consistente nell'imporre a tali bambini di attendere fino all'età di 18 anni prima di consentire loro di acquistare la cittadinanza<sup>22</sup>.

Il Comitato africano, inoltre, nel caso *Benjamin c. Sudan*, trovandosi a dover decidere su un'ipotesi di apolidia verificatasi nel contesto di una successione tra Stati, ha affermato che il mutamento di sovranità non dovrebbe rendere improvvisamente senza cittadinanza le persone in possesso della cittadinanza dello Stato predecessore<sup>23</sup>. In particolare, nel caso in questione, era stata negata la cittadinanza e di conseguenza anche l'accesso all'Università ad una ragazza nata da madre sudanese e padre sud sudanese. Quest'ultimo era deceduto prima che il Sud Sudan acquisisse l'indipendenza ma, in virtù della legislazione adottata dal Sudan, gli era stata automaticamente revocata la cittadinanza sudanese visto che avrebbe avuto diritto ad acquistare la cittadinanza del Sud Sudan, con la conseguenza che anche la cittadinanza della figlia di cui era responsabile era stata automaticamente revocata. Il Comitato ha affermato che la perdita o la privazione della cittadinanza da parte del genitore non può incidere sulla situazione del bambino che, in nessun caso, può perdere o essere privato della sua cittadinanza qualora ciò comporti la sua apolidia<sup>24</sup>. Inoltre, in considerazione delle difficoltà che l'interessata incontrava nel dimostrare il possesso della cittadinanza sudanese, il Comitato ha sottolineato che nel caso in cui non vi sia una sufficiente prova del fatto che il bambino possieda un'altra cittadinanza, lo Stato interessato deve assicurare allo stesso automaticamente la cittadinanza senza

---

21 Comitato africano di esperti sui diritti e sul benessere del bambino, decisione del 22 marzo 2011, *Institute for Human Rights and Development in Africa (IHRDA) and Open Society Justice Initiative (on behalf of Children of Nubian Descent in Kenya) v. the Government of Kenya*, Communication n. Com/002/2009, par. 53.

22 Ivi, punto 42.

23 Comitato africano di esperti sui diritti e sul benessere del bambino, decisione n. 002/2018, *African Centre of Justice and Peace Studies (ACJPS) and People's Legal aid centre (Place) v. The Government of Republic of Sudan*, Communication n. 005/Com/001/2015, par. 65.

24 Ivi, par. 81.

lasciare il bambino in una situazione di prolungata apolidia<sup>25</sup>.

Passando, infine, al contesto regionale europeo, il diritto alla cittadinanza è affermato nell'ambito di due degli strumenti già richiamati in quanto volti a perseguire l'obiettivo della riduzione dell'apolidia: la Convenzione europea sulla cittadinanza del 1997 e la Convenzione europea sulla prevenzione della condizione di apolide in relazione alla successione di Stati del 2006. La Convenzione europea sull'adozione dei minori (nelle sue versioni del 1967 e del 2008) prevede poi che l'adozione non possa causare la perdita della cittadinanza qualora ciò conduca ad una situazione di apolidia.

Risalta, invece, la mancanza, all'interno della Convenzione europea dei diritti umani, di una disposizione che sancisca il diritto ad una cittadinanza. Tale carenza, peraltro, è stata, per lo meno in parte, compensata dalla prassi applicativa sviluppata in relazione all'interpretazione della stessa Convenzione. È significativo, infatti, che la Commissione europea dei diritti umani<sup>26</sup>, prima, e la Corte di Strasburgo<sup>27</sup>, poi, abbiano in più occasioni riconosciuto che la privazione o il rifiuto arbitrario di concedere la cittadinanza può, in certe circostanze, sollevare un problema dal punto di vista del rispetto dell'art. 8 CEDU, in ragione dell'impatto che tale rifiuto può avere sulla vita privata dell'individuo.

Va certo constatato che in molti casi affrontati dalla Corte di Strasburgo lo *status* di apolide ha rappresentato solo un fattore incidentale nella vicenda processuale. Di recente, peraltro, la Corte ha avuto modo di occuparsi di casi in cui la stessa ha ritenuto che la specifica condizione di apolidia del ricorrente rappresentasse un elemento importante ai fini della decisione<sup>28</sup> e nell'ambito dei quali è stato possibile ricostruire, sulla base dell'art. 8 CEDU, obblighi positivi in virtù dei quali viene favorito un miglioramento della condizione dei soggetti privi di una cittadinanza.

In particolare, nel caso *Hoti c. Croazia*, la Corte ha accertato che

25 Ivi, par. 83.

26 Commissione EDU, decisione sull'ammissibilità del 22 maggio 1995, *Kafkasli c. Turchia*, ricorso n. 21106/92.

27 V. Corte EDU, decisione sull'ammissibilità del 12 gennaio 1999, *Karashev c. Finlandia*, ricorso n. 31414/96, par. 1 lett. b); decisione sull'ammissibilità del 17 marzo 2005, *Kuduzović c. Slovenia*, ricorso n. 60723/00, par. 2; sentenza del 13 gennaio 2015, *Petropavlovskis c. Lettonia*, ricorso n. 44230/06, par. 73.

28 V. Corte EDU, sentenza del 26 aprile 2018, *Hoti c. Croazia*, ricorso n. 63311/14, par. 128; ID., sentenza del 12 maggio 2020, *Sudita Keita c. Ungheria*, ricorso n. 42321/15, par. 35.

lo Stato convenuto aveva violato il diritto alla vita privata di un migrante apolide rifiutandosi di regolarizzare per decenni il suo *status* di residente e lasciando lo stesso in una condizione di incertezza. Secondo la Corte, infatti, sussisteva in capo allo Stato territoriale una obbligazione positiva di fornire una procedura effettiva ed accessibile che consentisse al ricorrente di ottenere una decisione in merito alla regolarità del suo soggiorno e sul suo *status* in Croazia e che tenesse conto del suo diritto alla vita privata garantito dall'art. 8 CEDU<sup>29</sup>.

Analogamente, nel caso *Sudita Keita c. Ungheria* la Corte ha ritenuto che il ricorrente, un individuo di origini somale e nigeriane, nato nel 1985 e che, fin dal 2002 si trovava in Ungheria, avesse subito una violazione del diritto alla vita privata come conseguenza dell'incertezza sul proprio *status* prolungato per 15 anni e del diritto di risiedere sul territorio ungherese<sup>30</sup>. Nel caso specifico, la Corte ha anche affermato che non era suo compito decidere se lo *status* di apolide dovesse o meno essere riconosciuto, quanto piuttosto verificare se il ricorrente abbia avuto la possibilità di regolarizzare il proprio *status* in modo da poter condurre una normale vita privata in Ungheria.

## 5. Considerazioni conclusive

Nell'ambito del presente contributo ci siamo limitati ad esaminare i principali strumenti internazionali ed europei che rilevano per il tema dell'apolidia ed il ruolo svolto in materia dagli organismi di controllo sul rispetto dei diritti umani.

In particolare, abbiamo distinto tra gli strumenti specificamente dedicati all'apolidia e quelli che invece sono più in generale adottati in funzione della tutela dei diritti umani, ma che certo sono applicabili anche agli apolidi. In tale contesto, particolare attenzione è stata prestata all'affermazione di un diritto alla cittadinanza come elemento che, di per sé, potrebbe portare a ridurre il fenomeno dell'apolidia.

Abbiamo sottolineato che è difficile ritenere che il diritto in questione sia sancito da una norma di diritto consuetudinario. Il principale elemento di criticità, a tal fine, è rappresentato dal fatto che, a fronte di un diritto dell'individuo a possedere una cittadinanza, dovrebbe sussistere un obbligo in capo ad uno Stato a riconoscere la propria cittadinanza. È ben noto, però, che gli Stati mantengono

29 Corte EDU, *Hoti*, cit., par. 141.

30 Corte EDU, *Sudita Keita*, cit., par. 41.

un'ampia discrezionalità nel decidere i criteri in base ai quali decidere a quali condizioni attribuire o revocare la propria cittadinanza. Ci si potrebbe chiedere, in proposito, se quanto meno lo Stato con il quale l'individuo abbia stretti collegamenti sia obbligato ad attribuire allo stesso la propria cittadinanza per evitare una situazione di apolidia. Se, come osservato, un simile obbligo non sembra poter essere ricavato dal diritto consuetudinario, previsioni in tal senso sono invece rintracciabili a livello pattizio. Soprattutto la cooperazione portata avanti in materia di tutela dei diritti umani nell'ambito di contesti regionali ha consentito di rendere maggiormente stringenti le affermazioni del diritto ad una cittadinanza già presenti negli strumenti elaborati a livello universale. In proposito, i principali esempi sono rappresentati dalle previsioni contenute all'interno della Convenzione americana sui diritti umani e della Carta africana dei diritti e del benessere del fanciullo. Risalta, invece, la mancanza, nella CEDU, di una disposizione che sancisca il diritto ad una cittadinanza.

Appare sempre più significativo il ruolo che gli organismi di controllo sul rispetto dei diritti umani, attivi tanto a livello universale quanto a livello regionale, sono in grado di svolgere in materia. Talvolta gli stessi hanno elaborato soluzioni particolarmente coraggiose che hanno consentito anche di sopperire al fatto che nel rispettivo strumento pattizio non fosse espressamente sancito il diritto alla cittadinanza o, comunque, di chiarire la portata dei diritti all'interno degli stessi proclamati tenendo conto anche delle particolari esigenze che si pongono a fronte dei casi di apolidia. Il Comitato dei diritti umani ha ad esempio ricavato dall'art. 24, par. 3, del Patto sui diritti civili e politici l'obbligo per gli Stati di adottare misure appropriate, sia sul piano interno, sia in cooperazione con altri Stati, per assicurare che ogni bambino abbia una cittadinanza al momento della nascita. Sempre secondo lo stesso Comitato, sussiste in capo agli Stati l'obbligo di favorire il riconoscimento dell'apolidia e l'accesso alla cittadinanza. A tal fine, deve essere attenuato l'onere della prova per chi chiede il riconoscimento dello *status* di apolide, il relativo procedimento non deve avere una durata maggiore di cinque anni e, nelle more dello stesso, devono essere garantiti all'interessato diritti fondamentali quali quello alla salute o all'educazione.

La Corte interamericana dei diritti umani ha invece affermato che gli Stati sono tenuti a non adottare prassi o normative la cui applicazione favorisca l'aumento del numero degli apolidi. Per consentire all'individuo di poter usufruire pienamente del dirit-

to alla cittadinanza, poi, secondo la stessa Corte, gli Stati devono adottare tutte le misure positive necessarie per garantire che le persone nate sul proprio territorio possano essere registrate negli atti di nascita in condizioni di uguaglianza e senza discriminazione.

La Commissione africana sui diritti umani e dei popoli e la Corte africana sui diritti umani e dei popoli hanno ritenuto possibile ricavare in via interpretativa il diritto alla cittadinanza dall'art. 5 della Carta africana sui diritti umani e dei popoli, in base al quale ogni individuo ha diritto al rispetto della dignità umana ed a vedersi riconosciuto il proprio *status* giuridico.

Il Comitato africano di esperti sui diritti e sul benessere dei bambini ha chiarito che non può essere considerata idonea ad adempiere ai propri obblighi derivanti dalla Carta africana dei diritti e del benessere del fanciullo, la prassi degli Stati che impongono ai bambini nati sul loro territorio di attendere fino all'età di 18 anni prima di poter acquistare la cittadinanza. Lo stesso Comitato africano, poi, trovandosi a dover decidere su un'ipotesi di apolidia verificatasi nel contesto di una successione tra Stati, ha affermato che il mutamento di sovranità non dovrebbe rendere improvvisamente senza cittadinanza le persone in possesso della cittadinanza dello Stato predecessore.

La Commissione europea dei diritti umani e la Corte di Strasburgo, poi, hanno in più occasioni riconosciuto che la privazione o il rifiuto arbitrario di concedere la cittadinanza possono, in certe circostanze, sollevare un problema dal punto di vista del rispetto dell'art. 8 CEDU, in ragione dell'impatto che tale rifiuto può avere sulla vita privata dell'individuo. Di recente, la Corte ha anche avuto modo di occuparsi di casi in cui la specifica condizione di apolidia del ricorrente rappresentava un elemento importante ai fini della decisione ed ha ritenuto possibile ricostruire, sulla base dell'art. 8 CEDU, obblighi positivi in capo agli Stati parti della CEDU in virtù dei quali viene favorito un miglioramento della condizione dei soggetti privi di una cittadinanza.

I dati emersi dalla prassi esaminata sono ancora frammentari, ma è indubbio che gli stessi permettono di affermare che il fenomeno dell'apolidia, negli ultimi anni, è stato oggetto di una crescente attenzione a livello internazionale. La maggiore consapevolezza delle problematiche che gli apolidi si trovano a dover affrontare rappresenta certo un passo importante. Peraltro, ancora lungo è il percorso che deve essere compiuto in vista di un effettivo miglioramento delle condizioni riconosciute dagli Stati agli apolidi e della riduzione del fenomeno nel suo complesso a livello globale.

## Bibliografia

- Borraccetti M. (2019), *Le misure di revoca della cittadinanza nazionale e il controllo di proporzionalità: la prospettiva europea*, in *DIC*, n. 3, p. 190.
- Foster M., Lambert H. (2016), *Statelessness as a Human Rights Issue: A Concept Whose Time Has Come*, in *IJRL*, p. 564.
- Manby B. (2021), *Citizenship and Statelessness in the Horn of Africa. A Study for UNHCR*, Nairobi.
- Manby B., Mubanga C.B. (2020), *Case Note, Robert John Pennessis v United Republic of Tanzania (Judgment) (African Court on Human and Peoples' Rights, App No. 013/2015, 28 November 2019)*, in *Stateless & Citizenship Review*, p. 172.
- Marinai S. (2014), *L'Unione europea e gli apolidi*, in Caggiano G. (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino.
- Marinai S. (2021), *La cittadinanza e l'apolidia*, in Calamia A.M., Gestri M., Di Filippo M., Marinai S., Casolari F., *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Milano, p. 37.
- Marinai S. (2017), *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*, Milano.
- Palladino R. (2019), *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e "due regard" per il diritto dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, n. 20, p. 1.
- Pudzianowska D., Korzec P. (2020), *Human Rights and the Protection of Stateless Persons in the Case Law of the European Court of Human Rights*, in *PYIL*, p. 179.
- Swider K. (2019), *Hoti v Croatia: European Court of Human Rights Landmark Decision on Statelessness*, in *Statelessness & Citizenship Review*, p. 184.
- van Waas L. (2008), *Nationality Matters. Statelessness under International Law*, Antwerp.
- Viola L. (2021), *La revoca della cittadinanza dopo il decreto sicurezza*, in *DIC*, n. 1, p. 86.
- Weissbrodt D.S., Collins C. (2006), *The Human Rights of Stateless Persons*, in *HRQ*, p. 245.

## Notizie sugli Autori

PAOLO BONETTI, Professore associato confermato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano-Bicocca

DANIELE BRIGADOI COLOGNA, Sinologo e Sociologo delle migrazioni, socio fondatore della cooperativa sociale Codici|Ricerca e Intervento, Professore associato di Lingua cinese, Università degli Studi dell'Insubria

ENZO COLOMBO, Professore ordinario di Sociologia dei processi culturali e comunicativi, Università degli Studi di Milano

ANNA GRANATA, Professoressa associata di Pedagogia generale e sociale, Università degli Studi di Milano-Bicocca

CARMELA LEONE, Professoressa associata di Diritto amministrativo, Università degli Studi dell'Insubria

SIMONE MARINAL, Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa

SILVIA MARINO, Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi dell'Insubria

ROBERTA MARZORATI, Sociologa urbana, Post-doc fellow presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca, ricercatrice presso la cooperativa sociale Codici|Ricerca e Intervento

LINO PANZERI, Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi dell'Insubria

FABIO QUASSOLI, Professore ordinario di Sociologia dei processi culturali e comunicativi, Università degli Studi di Milano-Bicocca

Gli scritti raccolti in questo terzo Quaderno del CERM nascono dal desiderio di promuovere un'occasione di studio sulla cittadinanza, sollecitata dall'esigenza di mettere a confronto due diverse prospettive, quella sociologica e quella giuridica.

I cultori delle due materie, da tempo, concentrano la propria attenzione sul tema utilizzando le "proprie" categorie. Ciò costituisce un indubbio fattore di arricchimento, evidenziando le potenzialità di un approccio interdisciplinare, ma, sul piano del metodo, implica anche un dialogo costante, che permetta di valorizzare il contributo di ciascun sapere scientifico ed eviti, anche sul piano terminologico, incomprensioni fuorvianti. Gli scritti di questo volume tentano di offrire un contributo a questo dialogo, nella consapevolezza che solo un adeguato supporto conoscitivo possa assicurare al decisore politico gli strumenti necessari per affrontare la sfida dell'integrazione dei migranti e promuovere il consolidamento di ordinamenti autenticamente multiculturali.

In copertina: calligrafia realizzata da Daniele Brigadoi Cologna, ispirata dalla forma sigillare dei caratteri cinesi che formano la parola *guójí*, "cittadinanza", per gentile concessione dell'autore.

[www.ledizioni.it](http://www.ledizioni.it)  
[www.ledipublishing.com](http://www.ledipublishing.com)



€ 18,00