

# DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

## LE NUOVE FRONTIERE DELLA CITTADINANZA O... UNA CITTADINANZA SENZA FRONTIERE?

Posted on 27 Giugno 2017 by [Stefania Mabellini](#)

1. Il progetto di legge in materia di cittadinanza, approvato in prima lettura alla Camera dei Deputati il 13 ottobre 2015 e approdato in Aula al Senato il 15 giugno scorso – prima della conclusione dell’esame in Commissione, nella quale era, peraltro, rimasto a lungo bloccato (A.S. 2092) –, si propone di innovare significativamente le condizioni per il conseguimento della cittadinanza italiana, assumendo, in primis, una decisione in uno dei campi più sensibili della sovranità nazionale e realizzando, nel contempo, una decisa rottura rispetto alla prospettiva accolta nella legge n. 91 del 1992 – attualmente vigente, ma da anni al centro di diverse proposte di modifica – e, con essa, rispetto a tutta la tradizione dell’ordinamento italiano, storicamente imperniata sulla valorizzazione del legame familistico.

Quanto al primo profilo, che, quella della cittadinanza, diversamente da quanto pure sostenuto nei concitati dibattiti dei giorni scorsi, rientri a pieno titolo nelle competenze esclusive statali, per quanto destinata a produrre effetti riflessi nel quadro dell’Unione europea, non sembra ragionevolmente revocabile in dubbio. La cittadinanza dell’Unione europea – a cui resta estranea la costruzione di una comunità politica nazionale, con il suo portato di diritti e doveri, sottesa invece a quella nazionale (CGUE, sent. 17 dicembre 1980, causa 149/79,

Commissione/Belgio) – presenta, infatti, un carattere derivato e complementare rispetto alla cittadinanza nazionale, come inequivocabilmente evidenziato dagli artt. 9 e 20 TUE (ex art. 17 TCE), secondo cui è «cittadino dell’Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell’Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce».

L’una (quella europea) si accoda, quindi, all’altra (quella nazionale), e non è idonea a fondare in capo all’Unione europea alcuna competenza specifica.

Ad abundantiam, anche la Convenzione europea sulla nazionalità, adottata il 6 novembre 1997 dal Consiglio d’Europa, ribadisce, casomai ce ne fosse bisogno, la spettanza agli Stati nazionali della competenza in materia di cittadinanza (art. 3, comma 1), pur invitandoli a facilitarne l’acquisto per le persone nate sul territorio e ivi residenti legalmente ed abitualmente (articolo 6, paragrafo 4, lettera e).

Ebbene, non è eccessivo affermare che il progetto ora in discussione si spinga anche oltre l’obiettivo auspicato dalla Convenzione.

2. È senza dubbio superfluo ricordare che due sono i criteri normalmente utilizzati dagli ordinamenti nazionali per il riconoscimento della cittadinanza. L’uno, diffuso nell’Europa continentale, presuppone la nozione di comunità di razza e l’ereditarietà della cittadinanza, anche a prescindere dalla presenza sul territorio nazionale (cittadinanza iure sanguinis); l’altro, di matrice anglosassone, è teso, al contrario, a valorizzare il legame dei cittadini con il territorio, indipendentemente da discendenza, e presuppone, al contrario, che l’elemento personale dello Stato di fondi sull’adesione volontaristica dei suoi membri (ius soli).

Non meno superfluo è ricordare che negli ordinamenti statali si registrano vari dosaggi di entrambe le componenti, con prevalenza alternativamente degli elementi etnici o di quelli elettivi.

3. Premesse tali coordinate generali, è nel primo gruppo che, con certezza, può collocarsi la legge n. 91 del 1992, la quale stabilisce, infatti, il conseguimento della cittadinanza per nascita da genitori (padre o madre) cittadini italiani e limita l’acquisto iure soli soltanto per chi nasca in Italia da genitori apolidi o ignoti o da genitori la cui cittadinanza non possa

essere trasmessa al figlio secondo legge dello Stato cui essi appartengono.

È vero che – si potrebbe osservare – vi è un altro caso di acquisto iure soli, che riguarda lo straniero nato in Italia, il quale, se vi risiede fino alla maggiore età, può dichiarare di voler acquisire la cittadinanza italiana entro un anno dal compimento dei diciotto anni.

È di assoluta evidenza, tuttavia, che tale ipotesi, che, con cauta diffidenza, riconosce la cittadinanza italiana a soggetti nati in Italia e ivi stabilmente residenti per 18 anni, non mette certo in discussione le conclusioni appena espresse.

Non che, ai fini dell'acquisto della cittadinanza, il fatto della residenza non rilevi, nella legislazione attualmente in vigore, anche in altre circostanze.

Ci si riferisce non tanto all'ipotesi di acquisto della cittadinanza per effetto di matrimonio – che si determina nel caso in cui uno straniero, coniugato con un italiano, risieda legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, e che è, ad ogni modo, conseguibile anche in mancanza di residenza, dopo tre anni di matrimonio –, quanto, piuttosto, alla naturalizzazione, che proprio sulla stabilità della residenza si basa.

È noto, tuttavia – e non è possibile soffermarsi in questa sede –, che, in tale ipotesi, il provvedimento di concessione della cittadinanza italiana – sottoposto, peraltro, a presupposti variabili a seconda che si tratti di stranieri (dieci anni di residenza), cittadini europei (quattro anni di residenza) o apolidi (cinque anni di residenza) – è adottato sulla base di valutazioni ampiamente discrezionali circa l'esistenza di un'avvenuta integrazione dello straniero in Italia (Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 24 maggio 1995, n. 366), rispetto alla quale non sono estranee considerazioni di carattere economico-patrimoniale relative al possesso di adeguate fonti di sussistenza (Consiglio di Stato, sez. IV, 16 settembre 1999, n. 1474).

4. Il progetto in discussione al Senato, dal canto suo, supera completamente l'impostazione ora descritta, prevedendo non solo un forte alleggerimento nell'applicazione dello ius soli, ma anche introducendo, per i non nati in Italia, una nuova modalità di acquisto della cittadinanza, collegata all'espletamento di un percorso formativo (quello che viene pubblicizzato come "ius culturae").

In altre parole, tale progetto, per un verso rafforza lo ius soli, prevedendo l'acquisto della cittadinanza per nascita in favore di quanti siano nati nel territorio della Repubblica da genitori stranieri – alla duplice condizione che almeno uno dei due sia in possesso del diritto di soggiorno permanente o del permesso di soggiorno di lungo periodo e previa dichiarazione di volontà, espressa o dal genitore alla nascita o, in mancanza, dallo stesso interessato entro due anni dal raggiungimento della maggiore età –, ma anche aggiunge due possibilità di acquisto “accelerate” per quanti, pur non essendo nati in Italia, vi siano giunti in giovane età e abbiano portato a compimento un percorso formativo scolastico o professionale.

Le due nuove strade per il conseguimento della cittadinanza – il cui discrimine è rappresentato dall'ingresso dello straniero sul territorio della Repubblica prima o dopo il compimento dei dodici anni di età – sono percorribili per quanti siano entrati in Italia comunque prima dei diciotto anni, ma, pur condividendo alcuni elementi, divergono quanto alla situazione giuridica che viene a costituirsi in capo allo straniero.

Nel primo caso, il minore straniero (entrato in Italia entro i dodici anni di età) acquista di diritto la cittadinanza, qualora abbia frequentato regolarmente un percorso formativo (ovverosia uno o più cicli presso istituti scolastici o percorsi di istruzione e formazione professionale idonei al conseguimento di una qualifica professionale) per almeno cinque anni nel territorio nazionale, a condizione che entro la maggiore età venga presentata una apposita dichiarazione di volontà dal genitore legalmente residente. È appena il caso di rilevare che, ai sensi della disciplina transitoria del progetto di legge in discussione, tale previsione si applica anche allo straniero che, in possesso alla data di entrata in vigore della legge dei requisiti previsti dalle citate disposizioni, abbia superato il limite d'età ivi previsto, a condizione che abbia risieduto legalmente e ininterrottamente negli ultimi cinque anni nel territorio nazionale.

Nel secondo caso, il minore straniero che abbia fatto ingresso in Italia dopo il compimento dei dodici anni di età può richiedere la concessione della cittadinanza – ma si tratta, si badi, di un caso di naturalizzazione, non di cittadinanza di diritto – alla duplice condizione di essere legalmente

residente da almeno sei anni e di aver frequentato regolarmente in Italia un ciclo scolastico presso gli istituti scolastici nazionali (conseguendone il titolo), oppure un percorso di istruzione e formazione professionale (con il conseguimento della relativa qualifica professionale).

5. Pur non essendo possibile approfondirne in questa sede la trattazione, ci si può limitare a rilevare che il perno su cui gravita, per questa parte, la disciplina sembra anche essere anche il suo punto di maggior debolezza. Tanto più rilevante è, infatti, per l'acquisto della cittadinanza, il fatto storico dell'ingresso nel territorio italiano del minore straniero (ed il momento esatto in cui questo ingresso si realizza), tanto meno è agevole la sua certificazione, in tutti quei casi – nient'affatto esclusi dall'ambito di applicazione della disciplina – in cui quell'ingresso sia avvenuto in modo irregolare.

Perplessità suscita, inoltre, la mancata previsione, per il conseguimento della cittadinanza, del requisito della residenza dello straniero minore che abbia fatto ingresso nel territorio italiano prima del compimento dei dodici anni, per il quale – essendo richiesta, a differenza degli altri due casi (artt. 1, comma 1, lett. e), e 4, comma 1), la residenza legale solo del genitore che presenta la dichiarazione di volontà – parrebbe profilarsi un diritto di cittadinanza *iure culturae* in mancanza di nascita e di residenza sul territorio.

Una previsione, questa, forse poco avveduta, che sembra investire la scuola dell'utopico compito di formare un legame permanente tra i suoi alunni e la comunità nazionale.