



LA CITTADINANZA DELLE SECONDE GENERAZIONI FRA TRADIZIONE ED EVOLUZIONE

VINCENZO IACOVISSI

Il concetto di cittadinanza continua a subire profonde evoluzioni. Ne è dimostrazione il diverso approccio seguito dai singoli Paesi circa la configurazione di questo status giuridico che ha accompagnato negli ultimi due secoli i mutevoli rapporti tra individuo e strutture autoritative, assurgendo a elemento tipico della forma di Stato. Nel contesto globale del XXI secolo, la cittadinanza fuoriesce dalla propria dimensione nazionale per assumere connotazioni più ampie, sovranazionali ma anche interregionali. È interessante verificare, in una prospettiva comparata, come ordinamenti a noi simili per storia e tradizione si atteggino nei confronti dello ius soli, mettendo in rilievo analogie e differenze per trarre utili elementi di riflessione.

Allrontare SUL CONCETTO DI CITTADINANZA

il tema della cittadinanza delle seconde generazioni, intese come i discendenti delle prime ondate migratorie nei diversi Paesi del globo, induce inevitabilmente a far riferimento a concetti e categorie giuridiche affatto scontate, come dimostra l'evoluzione da essi conosciuta nel corso dei secoli, o per meglio dire, dei millenni.

In particolare, la cittadinanza ha assunto nel tempo varie configurazioni, fortemente influenzate dal contesto storico-politico considerato.

Quando si parla di cittadinanza, si suole rivolgere l'attenzione a quel rapporto che si stabilisce tra l'individuo e una determinata collettività statale, denotando – prima facie – un legame identitario tra lo Stato e l'insieme delle persone a cui l'ordinamento riconosce specifiche posizioni soggettive di vantaggio (diritti, facoltà) ovvero di svantaggio (doveri, oneri). Inoltre, il concetto di cittadinanza funge da parametro descrittivo della c.d. forma di Stato, intesa come il complesso di relazioni intercorrenti fra l'individuo e le strutture di autorità. Secondo tale paradigma, la forma di Stato può assumere – e ha assunto nel corso dei secoli – molteplici articolazioni a seconda dello spazio che il potere pubblico garantisce ai suoi soggetti (persone fisiche e giuridiche). Una siffatta trasformazione ha accompagnato forma di Stato e cittadinanza lungo un sentiero di reciproca influenza. Per comprendere appieno questa interdipendenza è bene iniziare la disamina dal concetto di cittadinanza, premettendo un breve excursus storico.

Innanzitutto è necessaria qualche precisazione terminologica.

La cittadinanza esprime, in primo luogo, una condizione giuridica a contenuto variabile, come evidenziato dal giurista Santi Romano nel secolo scorso, sintetizzabile come complesso di diritti e di doveri che l'ordinamento assegna al cittadino che vive nella comunità politica. Ma il concetto si mostra duttile in rapporto al contesto preso in esame, assumendo una pluralità di estrinsecazioni di difficile sintesi in questa sede.

È utile – a nostro giudizio – soffermarsi su due principali connotazioni: *cittadinanza-appartenenza* e *cittadinanza-partecipazione*. La prima si fonda sul legame tra l'individuo e la comunità politica, per evidenziare 'l'appartenza' del singolo al soggetto collettivo, e presenta un profilo statico, che fotografa una determinata relazione.

La seconda individua la dinamicità di questo rapporto, verificando il grado di integrazione dell'individuo nella comunità mediante istituti e strumenti che gli consentono l'inserimento nei processi decisionali della collettività.

La dicotomia può essere intesa in senso unitario, considerando l'appartenenza come requisito necessario ai fini della partecipazione, oppure – come in dottrina si è talvolta sostenuto – interpretandola quale manifestazione di un rapporto fra individuo e Stato che assume sia contorni verticali (appartenenza alla comunità statale) che orizzontali (partecipazione nella comunità statale).

Così sommariamente enucleata, la cittadinanza può essere conclusivamente reputata come status giuridico riconosciuto a singoli individui all'interno di un'organizzazione statale, da cui discendono diritti e obblighi, e che può assumere vesti di maggiore o minore intensità a seconda della forma di Stato in cui esso si trova a operare. Di conseguenza, in uno Stato a impronta liberaldemocratica, essa avrà un potenziale evolutivo superiore a ordinamenti in cui il principio democratico si mostra offuscato in favore di assetti di tipo autoritario ovvero autocratico. Vale la pena di ricordare come proprio l'avvento del c.d. Stato liberale – a partire dal secolo XVII in Gran Bretagna e dalla rivoluzione francese nel resto del continente europeo – fondato sull'eguaglianza degli individui dinanzi alla legge, sulla separazione dei poteri e su meccanismi di tutela del privato nei confronti della Pubblica amministrazione (c.d. giustizia amministrativa),

abbia segnato la definitiva consacrazione del moderno concetto di cittadinanza, emancipandolo dallo status di mera sudditanza e/o soggezione tipico delle esperienze precedenti (ordinamento feudale, Stato assoluto).

CITTADINANZA DEGLI ANTICHI E DEI MODERNI

Nel mondo antico, la cittadinanza nasce e si sviluppa in Grecia, laddove si staglia come *politeia*, termine polisensu per identificare contestualmente un regime politico, una democrazia (nella classificazione di Aristotele delle forme di governo), ma anche lo status del cittadino della polis – articolazione basilica della società ellenica – colui il quale (di sesso maschile), proprietario terriero, si dedica alla politica e quindi all'amministrazione della cosa pubblica, soggiacendo all'obbligo di difesa militare della polis. La cittadinanza, dunque, come connotato politico-militare della comunità greca.

In epoca romana, i cittadini sono gli uomini liberi appartenenti alle gentes, di cui si compone il corpo sociale organizzato. Il possesso di un simile status costituisce elemento di privilegio, da cui discendono una serie di benefici fiscali, militari, giurisdizionali che non vengono accordati agli altri sudditi dell'ordinamento.

Nel Medioevo, le caratteristiche pubblicistiche della cittadinanza s'affievoliscono in favore di assetti improntati al principio privatistico: è di questa natura il rapporto di soggezione che si instaura tra il singolo e il Signore, titolare del feudo, verso il quale il primo deve fornire determinati servizi e prestazioni. È intuibile come il concetto perda il suo carattere unitario per frammentarsi in una pluralità di comunità politiche – molto spesso isolate tra loro – in cui i legami tra Sovrano, feudatari e sudditi assumono conformazioni affatto peculiari e diversificate. Per tornare a una dimensione più integrale e assorbente bisognerà attendere il passaggio all'epoca moderna, con la formazione dello Stato nazionale e la sua evoluzione verso assetti progressivamente liberali.

Proprio nei secoli successivi all'esperienza medievale prendono corpo nuove concezioni della sovranità e del potere pubblico in una cornice di ridefinizione dei rapporti con i soggetti sottoposti all'esercizio dell'autorità. Tipiche di tale mutamento appaiono le c.d. 'teorie contrattualistiche' sulla formazione dello Stato nazionale, secondo cui la nascita di un ente accentrato, dotato del monopolio della forza legittima e di legittimazione, è da ricondursi a un patto tra i sudditi e il re, in cui i primi accettano di sottoporsi alla piena sovranità del secondo, ricevendo in cambio protezione, giustizia e disciplina. In tal modo, si passa dallo stato di natura, dove la conflittualità tra gli esseri umani viene decisa unicamente dal ricorso alla forza in una situazione di perenne e reciproca ostilità («homo homini lupus» nell'icastica espressione di Thomas Hobbes nel secolo XVII), a un contesto 'istituzionalizzato', in cui i sudditi sono sottoposti allo stesso potere nell'ambito di una organizzazione ordinata e unitaria. In tale quadro, la cittadinanza si atteggia a elemento di accordo tra monarca e suddito. Essa si arricchisce di contenuto solamente con l'affermarsi dei primi principi liberali, dapprima in Gran Bretagna (so-

prattutto attraverso la gloriosa rivoluzione e il *Bill of Rights* del 1688-1689), e nel resto del continente europeo a partire dalla rivoluzione francese del 1789.

Nel nuovo ordine di stampo liberale, la cittadinanza diviene uno strumento per la costruzione della comunità politica, mediante i principi di eguaglianza e di libertà riconosciuti a tutti gli individui sin dalla nascita.

Nel secolo XIX il termine si sostanzia di significati 'nazionali', identificando l'appartenenza di un individuo a una determinata Nazione, intesa come comunità ideale per lingua, cultura, storia, tradizione, legami etnici. Il secolo XX è, invece, l'epoca in cui la cittadinanza espande la propria portata contenutistica, andando ad abbracciare nuove sfere del binomio individuo-autorità. In questa cornice, si ridefiniscono i rapporti tra sfera pubblica e privata, e il legame di carattere giuridico tra il cittadino e il 'suo' Stato acquista una valenza anche culturale, come adesione a una comunità politica. Da un approccio formalistico si transita – nei principali ordinamenti democratici – ad atteggiamenti di tipo sostanzialistico, che rimettono in discussione i tradizionali 'modelli di cittadinanza', enfatizzando il ruolo di contaminazione e arricchimento fra diverse culture. I mutamenti, solamente accennati, pongono nuove problematiche circa il grado di integrazione dei 'nuovi cittadini' all'interno delle rispettive comunità, con pericolose riemersioni di sentimenti di intolleranza e xenofobia che, ormai, apparivano debellati.

MODELLI COMPARATI DI CITTADINANZA

Nel panorama comparatistico europeo si possono riscontrare linee di tendenza e di sviluppo fortemente condizionate dai contesti di riferimento e dalle tradizioni nazionali. In via di approssimazione, è possibile estrapolare tre diversi modelli di cittadinanza: britannico, francese e italo-tedesco. A essi deve essere aggiunto, almeno, il modello statunitense che si mostra fortemente innovativo in materia, soprattutto in riferimento all'attribuzione della cittadinanza secondo lo *ius soli*.

Il modello britannico si fonda sul principio di multiculturalità, in virtù del quale la normativa pare assecondare le tendenze alla convivenza nella diversità dei cittadini, anche di diversa estrazione culturale. Appare evidente come questa impostazione risenta della tradizionale influenza esercitata dalla Gran Bretagna nella lingua e nei costumi internazionali, fino alla presenza di un'area anglofona assai estesa nel mondo.

Il modello francese risulta fortemente vocato all'assimilazione delle diverse culture nella Nazione, la quale presenta nella Repubblica d'oltralpe una intensità affatto sconosciuta ad altri ordinamenti. Si mostrano così più rigidi i parametri di accesso alla cittadinanza da parte dei non francesi di origine e un approccio egualmente rigoroso è stato, negli anni, assunto nei riguardi delle popolazioni discendenti dalle colonizzazioni, soprattutto in Africa. Tuttavia, l'ordinamento costituzionale

detta specifiche disposizioni per le c.d. 'popolazioni d'oltremare', le quali, dall'art. 72-3 Cost., sono riconosciute «in seno al popolo francese [...] in un ideale comune di libertà, uguaglianza e fraternità». Ai dipartimenti e alle regioni d'oltremare – residuo del passato coloniale – viene riconosciuta una limitata autonomia organizzativa e normativa, salvo che per le materie tassativamente indicate dalla Costituzione (art. 73, comma IV), tra cui è annoverata, in primis, la cittadinanza, a dimostrazione della concezione transalpina volta all'omogeneità nello status di appartenenza alla Nazione.

Il terzo modello, che potremmo definire italo-tedesco, valorizza l'elemento etnico, mediante impianti normativi ancorati alla genealogia (*ius sanguinis*) come criterio precipuo di cittadinanza. Una delle ragioni che possono essere addotte a giustificazione di tale differente atteggiamento nei riguardi della cittadinanza può risiedere nel comune e travagliato percorso conosciuto da entrambi i Paesi nell'unificazione nazionale. Lo Stato unitario tedesco – così come quello italiano – si forma molto tardi rispetto ai principali attori del continente europeo (si pensi alla Gran Bretagna, alla Francia ma anche alle stesse Spagna e Portogallo), nella seconda metà del secolo XIX, in una cornice di forte conflittualità interna ed esterna. Il sogno tedesco dell'unità nazionale vede la luce solo all'indomani della vittoria prussiana nella guerra contro Napoleone III (1870-1871) e, in virtù di una progressiva espansione del Regno di Prussia per indiscutibili abilità politico-diplomatiche del cancelliere Otto von Bismarck. Nel contempo, il Regno d'Italia del 1861 è il frutto dell'epopea risorgimentale impersonata dall'impresa dei Mille di Giuseppe Garibaldi e dalla capacità del Conte di Cavour di realizzare l'unità nazionale intorno e attraverso la Corona sabauda.

Senza addentrarci nella disamina storica degli eventi, appare indubbio come i due processi di unificazione presentino tratti di analogia, con ripercussioni anche nella formazione di una coscienza nazionale fondata sulla comune appartenenza etnica, germanica ovvero italiana. La diversità dei modelli appena descritti può essere meglio compresa analizzando le discipline vigenti nei principali ordinamenti occidentali e assumendo, come parametro di riferimento, il diverso grado di sensibilità mostrata nei riguardi delle sfide della modernità.

LO IUS SOLI NELL'ESPERIENZA COMPARATA

Lo *ius soli*, ossia l'attribuzione della cittadinanza in ragione della nascita sul suolo nazionale, costituisce il principio opposto allo *ius sanguinis*, imperniato esclusivamente sul legame di sangue, indipendentemente dal luogo di nascita. Accade che una persona divenga cittadina di un determinato Stato per il solo fatto di discendere da almeno un genitore che sia già cittadino dello Stato medesimo, anche se vede la luce al di fuori dei confini nazionali, oppure, al contrario, che la sola nascita sul suolo nazionale legittimi l'acquisto della cittadinanza anche in assenza di legami parentali con cittadini.

Ius sanguinis e ius soli, dunque, se è vero che costituiscono due espressioni giuridiche che identificano il criterio per l'acquisizione della cittadinanza, non può sottacersi che siano il retaggio delle epoche e dei contesti in cui sono state adottate. In via preliminare, si può affermare come il primo sia decisamente prevalente negli ordinamenti europei, mentre il secondo caratterizzi gli ordinamenti americani e, più in generale, le località oggetto di colonizzazione da parte delle Potenze europee. Infatti, privilegiare il legame di sangue evidenzia l'intento di preservare la comunità originaria e rivela una concezione omogenea della stessa dal punto di vista etnico-culturale. È comprensibile come tale criterio sia assunto per secoli a pietra miliare delle discipline sulla cittadinanza nei vari Stati del vecchio continente. Viceversa, la necessità, per gli Stati postcoloniali, di costruire una nuova comunità ha fatto sì che i Legislatori privilegiassero normative fondate sul criterio territoriale al fine di stimolare processi di immigrazione e popolamento di vaste terre alla ricerca di una comune identità nazionale. Esempio emblematico in tal senso è costituito dagli Stati Uniti, in cui, a partire dal 1868, il XIV emendamento alla Carta costituzionale, sancisce solennemente il principio dello ius soli, riconoscendo la cittadinanza a tutti coloro che nascono entro i confini nazionali. La disposizione – di portata rivoluzionaria per l'epoca e, in parte, anche per l'attualità – fu oggetto di interventi giurisprudenziali volti a definirne i confini interpretativi, non più messi in discussione a partire dal 1898 (*United States vs. Wong Kim Ark*), quando la Corte Suprema stabilì che qualunque individuo nato sul territorio degli Stati Uniti sarebbe divenuto cittadino, indipendentemente dalla nazionalità dei genitori, in forza del XIV emendamento. Da quel momento gli Stati Uniti videro incrementare progressivamente la consistenza del proprio 'popolo', mediante un crescente flusso immigratorio non ostacolato, anzi favorito dalla disposizione in parola. L'ordinamento statunitense funge, quindi, da paradigma per tutti gli Stati della regione 'americana', in cui la cultura dell'accoglienza trova fondamento proprio nell'accesso alla cittadinanza dei nati sul territorio dei rispettivi Stati.

In Europa le cose procedono diversamente. In presenza di diverse condizioni e finalità storiche, economiche e politiche, i Paesi hanno da sempre assunto posizioni meno aperte sul riconoscimento della cittadinanza agli stranieri, se non sulla base di naturalizzazioni basate sul criterio della residenza ovvero del matrimonio con cittadini. Scarse le disposizioni dedicate allo ius soli: ciò è apparso condivisibile fino a quando questi Stati – di tradizionale emigrazione verso il c.d. Nuovo Mondo – non sono divenuti, anch'essi, luoghi di immigrazione.

Una breve panoramica dei principali ordinamenti europei ne consente una più puntuale conoscenza.

FRANCIA

Costituisce l'unica eccezione alla rigidità europea in materia, in quanto lo Stato assume, dal 1515, la nascita sul suolo nazionale come requisito per la cittadinanza, benché esso abbia subito, nel corso del tempo, alcuni temperamenti. Alla luce del codice civile, è francese il figlio, legittimo o naturale, che nasca in Francia qualora almeno uno dei genitori vi sia nato, qualunque cittadinanza esso possieda (art. 19, 3 c.c.). L'automatica attribuzione della cittadinanza per semplice ius soli avviene solo per i figli minori di apolidi o di genitori sconosciuti, mentre se il bimbo nasce in Francia da genitori stranieri acquista lo status di cittadino alla maggiore età solo se, a quella data, sia residente in Francia o vi abbia dimorato in modo abituale da almeno 5 anni, dall'età di 11 anni in poi. Il criterio dello ius soli è, dunque, mitigato dalla residenza per un determinato intervallo temporale.

GRAN BRETAGNA

La materia è disciplinata dal British Nationality Act del 1981, emendato più volte sino al recente Borders, Citizenship and Immigration Act del 2009. Oltre alla cittadinanza per discendenza da genitori britannici ovvero stabilitisi nell'Isola a tempo indeterminato, la normativa delinea una tenue fattispecie di ius soli, prevedendo alcune ipotesi di richiesta dello status da parte di individui nati nel territorio nazionale da genitori entrambi stranieri: ipotesi collegate all'acquisizione successiva della cittadinanza britannica da parte di almeno un genitore (ovvero stabile residenza nel Regno Unito), alla residenza continuativa dell'interessato per almeno 10 anni, oppure – nel caso di cittadini dei c.d. 'territori d'oltremare' (alcuni ex possedimenti coloniali facenti parte del Commonwealth) – alla residenza continuativa sul suolo britannico per almeno 5 anni. La semplice nascita sul territorio è, dunque, ritenuta un requisito non sufficiente, ma cumulabile con altri criteri che investono l'effettiva residenza nel Paese.

GERMANIA

La legge fondamentale tedesca (c.d. Grundgesetz) del 1949 fissa un carattere permanente della cittadinanza nell'art. 16, comma primo, laddove è sancito che «La cittadinanza tedesca non può essere tolta. La perdita della cittadinanza può avvenire soltanto in base a una legge, e, nel caso che l'interessato si opponga, solo se questi non divenga in conseguenza di ciò apolide». Accanto a simile previsione costituzionale convive un impianto normativo risalente al 1913, revisionato più volte al fine di adeguarlo ai mutati contesti socio-politici. In partico-

lare, nel 2000 è entrata in vigore la norma che, per la prima volta, introduce il principio dello *ius soli*. Da poco più di dieci anni è possibile divenire cittadini tedeschi non solo per filiazione, adozione, naturalizzazione, ma anche per nascita sul territorio tedesco, purché almeno uno dei genitori risieda nel Paese da 8 anni. Inoltre, i bambini acquisiscono ipso facto anche la nazionalità dei propri genitori solamente sino alla maggiore età, raggiunta la quale devono, entro 60 mesi, optare tra il mantenimento della cittadinanza tedesca e quella di origine dei genitori, non ammettendo l'ordinamento teutonico la doppia cittadinanza, se non temporaneamente.

SPAGNA

La Costituzione iberica del 1978 non si occupa espressamente del tema della cittadinanza, rinviando alla legislazione ordinaria (art. 11). Il codice civile, a tal proposito, individua i requisiti, secondo i quali, accanto al tradizionale *ius sanguinis*, viene considerato anche un 'moderato' *ius soli* per i nati in Spagna da genitori stranieri, qualora almeno uno di essi sia, a sua volta, nato entro i confini del Regno, ovvero nel caso in cui entrambi siano apolidi oppure appartengano a Paesi dove non trova applicazione lo *ius sanguinis*. La normativa codicistica prevede diverse altre ipotesi di acquisizione della cittadinanza per residenza; un favor procedurale è previsto, inoltre, per coloro che nascono in Spagna (1 anno di residenza a fronte del termine ordinario di 10 anni).

E L'ITALIA?

Dopo aver preso in esame i principali ordinamenti europei e lanciato uno sguardo oltreoceano per comprendere l'atteggiamento nei confronti della cittadinanza, si è cercato di porre in evidenza differenze e analogie tra i modelli, contestualizzando le scelte legislative rispetto agli ambiti storico-politici in cui esse vengono elaborate. I Paesi con una tradizionale vocazione per l'immigrazione (come gli Stati Uniti) presentano discipline incardinate sullo *ius soli* come requisito fondamentale per l'ottenimento della cittadinanza. Tuttavia, da alcuni anni, è in corso un dibattito sulla sostenibilità di meccanismi automatici di attribuzione della cittadinanza, in quanto si ritiene che nel mondo contemporaneo sia necessario approntare dei correttivi all'applicazione pura dello *ius soli* in grado di mitigarne gli effetti, soprattutto dinanzi a fenomeni di immigrazione clandestina vieppiù crescente. La maggioranza degli osservatori americani segnala ancora l'impraticabilità di simili proposte limitative, per ragioni sia giuridiche (compatibilità costituzionale) che cul-

turali (la tradizionale apertura degli Stati Uniti verso l'esterno). In Europa si assiste a una lenta ma progressiva introduzione di tale criterio nelle legislazioni nazionali, alla ricerca di un temperamento fra la nascita sul territorio e l'effettiva presenza attiva nello stesso, secondo lo schema della cittadinanza-partecipazione tratteggiata. Unicum nel panorama considerato appare l'ordinamento italiano, in cui la legge 5 febbraio 1992, n. 91 in materia di cittadinanza detta norme fondate su un impianto giuridico molto meno al passo con i tempi. La legge riconosce come criterio precipuo per l'acquisto della cittadinanza lo *ius sanguinis*, relegando lo *ius soli* in una posizione residuale, per non dire marginale. Tale normativa appare risentire molto del periodo storico in cui venne varata (20 anni fa), quando l'Italia non aveva ancora assunto compiutamente i caratteri di Paese d'immigrazione, quale oggi è divenuta a partire dalla fine della Guerra fredda. In una simile situazione – risiedono regolarmente in Italia circa quattro milioni di stranieri, pari a circa l'8% della popolazione complessiva, e i nati da genitori entrambi stranieri superano il 14% del totale annuo – le istituzioni devono porsi il problema dell'aggiornamento di una legislazione sbilanciata sull'elemento etnico-razziale rispetto alla dimensione culturale della cittadinanza. Essa dovrebbe essere accordata non tanto per il legame di sangue (sicuramente importante ma non decisivo) quanto per il grado di partecipazione politico-culturale dell'individuo alla comunità in cui è inserito. Di conseguenza non dovrebbe essere denegato l'accesso allo status civitatis di quelle migliaia di bambini che nascono in Italia da genitori emigrati nel nostro Paese in cerca di un miglior avvenire, che frequentano i centri di formazione e aggregazione (scuola, università, lavoro) e che, in ultima analisi, vivono in Italia con gli italiani 'd'origine'. Una riforma nel senso dell'introduzione del principio di *ius soli* – seppur temperato, proprio al fine di verificare e stimolare l'integrazione dell'individuo nella comunità – renderebbe giustizia rispetto al paradossale fenomeno del voto degli italiani all'estero, per cui viene riconosciuto l'elettorato attivo e passivo a persone, ritenute italiane per *ius sanguinis*, ma che non hanno mai vissuto stabilmente in Italia. Esse vengono ammesse alla partecipazione, alle scelte collettive, mentre coloro che nel nostro Paese nascono, vivono, si formano e producono non vengono riconosciuti meritevoli di cittadinanza per una legge, ormai, anacronistica

