



UNIMORE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
MODENA E REGGIO EMILIA

Dipartimento di Economia
Marco Biagi

Le leggi sulla cittadinanza nel mondo

Graziella Bertocchi

Università di Modena e Reggio Emilia

e

Ente Einaudi per l'Economia e la Finanza (EIEF)

fondazione RODOLFO DEBENEDETTI

CULTURÆ E INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI NEL SISTEMA SCOLASTICO: L'ESPERIENZA TEDESCA

30 ottobre 2019

Roma - Camera dei Deputati - Sala della Lupa

Introduzione

Da ormai quasi 20 anni, l'intensificazione dei flussi migratori ha aperto anche in Italia un dibattito sulle norme che regolano l'acquisizione della cittadinanza.

Queste norme interferiscono non solo con le politiche migratorie, ma anche con il mercato del lavoro, gli equilibri politici, lo stato sociale, le dinamiche demografiche e le relazioni internazionali.

Nonostante il relativo rallentamento dei flussi in ingresso nell'ultimo decennio, la presenza ormai stabile di uno stock di residenti nati all'estero - unitamente all'assenza di revisioni alla normativa vigente - fa sì che la questione resti in primo piano.

La nozione di cittadinanza

La cittadinanza è un'istituzione giuridica che determina l'appartenenza a uno stato, con conseguenti diritti e doveri.

Esempi di diritti: diritto di voto, facoltà di viaggiare senza restrizioni, condizioni di favore sul mercato del lavoro (concorsi pubblici), protezione legale in caso di procedimenti penali, possibilità di ottenere un visto di ingresso per un parente.

Esempi di doveri: dovere di voto, leva obbligatoria, rinuncia a seconda cittadinanza.

Le origini della legislazione sulla cittadinanza: ius soli vs. ius sanguinis

La cittadinanza può essere acquisita principalmente in tre modi:

alla nascita, tramite matrimonio, o tramite naturalizzazione.

Le leggi che attribuiscono la cittadinanza alla nascita provengono da due distinte tradizioni giuridiche:

1. Ius soli: la cittadinanza é determinata dal luogo di nascita
→ il figlio di un immigrato é automaticamente un cittadino.
2. Ius sanguinis: la cittadinanza é determinata da quella dei genitori
→ il figlio di un immigrato acquisisce la cittadinanza dei genitori.

Breve storia della legislazione sulla cittadinanza

Nell'Europa del 1700 predomina lo ius soli, come conseguenza della visione feudale (l'individuo legato alla terra in cui nasce ed è proprietà del feudatario).

La Rivoluzione Francese afferma il principio dello ius sanguinis (Codice Civile del 1804).

Alla fine del 1800 lo ius soli prevale nei paesi di diritto comune (anglosassone), lo ius sanguinis in quelli di diritto civile (romano).

Nel corso del 1900 si assiste a una progressiva trasformazione delle leggi con un'accelerazione dopo la Seconda Guerra Mondiale (decolonizzazione, caduta del muro, intensificazione dei flussi migratori).

In molti paesi sono attualmente applicate norme "miste".

Alcuni casi in Europa

Regno Unito: a seguito degli intensi flussi migratori dalle ex-colonie dagli anni 70, lo ius soli puro originario viene progressivamente ristretto. Dal 1984 un nato nel Regno Unito è cittadino solo se un genitore è residente (da 4 anni).

Francia: dopo l'adozione dello ius sanguinis nel 1804, vengono recuperati elementi di ius soli (a fini militari). Nel 1889 viene inserito il concetto di **doppio ius soli** (cittadinanza ai nati in Francia da genitori nati in Francia, anche se non cittadini).

Germania: dopo la caduta del muro e la riunificazione, nel 2000 sono introdotti elementi di ius soli, ovvero **ius soli per i figli di residenti** (da 8 anni).

Alcuni casi fuori dall'Europa

Stati Uniti: il principio dello ius soli è codificato nella Costituzione fin dal 1868 (a tutela degli ex schiavi africani) e non è attualmente in discussione (o quasi).

Africa: dopo la decolonizzazione, la maggioranza dei paesi adotta forme estreme di ius sanguinis, spesso legate all'appartenenza a etnie locali.

Una classificazione sistematica

Banca dati raccolta da Graziella Bertocchi e Chiara Strozzi con informazioni sulle leggi sulla cittadinanza in 162 paesi del mondo.

Le informazioni raccolte sono per gli anni 1948, 1974 e 2001.

La classificazione divide i paesi in 3 gruppi:

1. ius soli puro
2. ius sanguinis puro
3. regimi misti

Le modifiche legislative restano eventi rari.

I regimi misti prevedono molte varianti: per esempio doppio ius soli alla francese, o ius soli ai figli di residenti alla tedesca, o entrambi.

Tabella riepilogativa

	Le leggi sulla cittadinanza nel 2001			
Le leggi sulla cittadinanza nel 1948	Ius sanguinis	Regime misto	Ius soli	<i>Totale</i>
Ius sanguinis	46	20	1	<i>67</i>
Regime misto	11	6	2	<i>19</i>
Ius soli	31	9	36	<i>76</i>
<i>Totale</i>	<i>88</i>	<i>35</i>	<i>39</i>	<i>162</i>

Fonte: Bertocchi e Strozzi (2010).

L'evoluzione delle leggi sulla cittadinanza nel mondo

Tra il 1948 e il 2001, i casi di ius sanguinis aumentano (da 67 a 88), i casi di ius soli diminuiscono (da 76 a 39), i casi misti aumentano (da 19 a 35).

Emergono tre tendenze:

- Stabilità: Paesi di ius soli che rimangono tali (USA, Canada e Nuova Zelanda), ovvero paesi di ius sanguinis che pure rimangono tali (Svizzera).
- Inversione: Prevalentemente da ius soli a ius sanguinis (paesi africani).
- Convergenza verso un sistema misto: Da ius soli a ius soli ristretto (Australia, Regno Unito), oppure da ius sanguinis a ius soli ristretto (paesi europei).

Le determinanti dell'evoluzione delle leggi

- il regime originario (soli o sanguinis): **forte effetto inerziale**
- i flussi migratori: **effetto esclusivo se soli, inclusivo se sanguinis**
- il grado di democrazia: **effetto inclusivo**
- la stagnazione demografica: **effetto inclusivo**
- la stabilità dei confini politici: **effetto inclusivo**
- i conflitti etnici e religiosi: **effetto esclusivo**

Le leggi sulla cittadinanza in Europa

Nel 2001, dei 34 paesi europei nella banca dati:

- nessuno applica lo ius soli puro
- 14 applicano lo ius sanguinis puro
- 20 applicano un regime misto.

Le riforme più importanti dal 2001 sono le seguenti.

- L'Irlanda (2004) abbandona uno ius soli quasi puro (era ormai l'unico caso nell'UE, con effetto "turismo della cittadinanza") per passare a un regime misto.
- Il Portogallo (2006) introduce sia il doppio ius soli che lo ius soli per i residenti.
- La Grecia passa per un periodo travagliato con per ben due riforme (2010, 2015)

Doppio ius soli o ius soli per i figli di residenti?

Non esiste un modello unico di cittadinanza, così come non esiste un modello comune europeo.

In Europa nessun paese pratica più lo ius soli puro.

Elementi di ius soli possono essere introdotti nelle due modalità sopra indicate.

Fino alla riforma del 2006 del Portogallo, una compresenza di doppio ius soli e ius soli per i residenti era presente solo in Belgio.

Negli altri regimi misti è applicato uno solo dei due principi:

- doppio ius soli in Francia, Lussemburgo, Olanda e Spagna
- ius soli per residenti in Germania, Irlanda, Regno Unito e Grecia.

Lo ius culturae in Europa

La possibilità di acquisire la cittadinanza dopo avere seguito un corso di istruzione rappresenta di fatto un percorso di naturalizzazione (tramite socializzazione), e non di applicazione di ius soli.

I casi di ius culturae che consentono l'acquisizione di cittadinanza prima della maggiore età sono pochi (Francia, Latvia, Portogallo, Grecia...).

Più frequentemente la naturalizzazione tramite socializzazione permette l'acquisizione della cittadinanza alla maggiore età (o influisce sugli eventuali requisiti di conoscenza della lingua richiesti per la naturalizzazione).

L'applicazione può essere riservata ai nati nel paese, ovvero essere estesa a chi arriva nel paese da bambino (la generazione 1.5).

Il caso della Grecia

Alla vigilia del primo Memorandum, nel 2010 la Grecia introduce sia il doppio ius soli che lo ius soli per i residenti, con una promulgazione forzata dal Pasok e osteggiata dalla destra.

Nel 2012 il governo di coalizione blocca l'applicazione della legge.

Nel 2013 il Consiglio di Stato dichiara la nuova legge anti-costituzionale.

Dopo anni di caos legislativo, nel 2015, alla vigilia del terzo Memorandum, il governo Tsipras approva una nuova legge basata su una combinazione di ius culturae e ius soli per residenti.

Effetti dell'introduzione dello ius soli

Analisi degli effetti in Germania: dal 2000 ius soli per i figli di residenti da otto anni.

Riduzione del numero di figli, effetti positivi sulla salute per i figli degli immigrati (Avitabile, Clots-Figueras e Masella 2014).

Maggiore integrazione e utilizzo della lingua tedesca per i genitori immigrati (Avitabile, Clots-Figueras e Masella 2013).

Riduzione della probabilità che i genitori emigrino (Sajons 2015).

Miglioramento dei risultati dei figli a livello di istruzione (Felte, Rainer e Saurer 2018).

Le leggi sulla cittadinanza in Italia, 1912-1992

La legislazione italiana in materia di cittadinanza si colloca nell'ambito dello ius sanguinis, codificato in una legge del 1912 che restringe le norme che vigevano nell'Italia Liberale.

Questa legislazione è condizionata dalla tradizione di diritto civile e coerente con la condizione dell'Italia come paese di emigrazione.

La legislazione organica più recente risale al 1992 (VII governo Andreotti).

Viene ribadito il principio per cui è cittadino italiano per nascita il figlio di padre o madre cittadini.

La situazione attuale

(legge del 1992 e successive modifiche minori)

Lo straniero nato in Italia acquisisce la cittadinanza dai genitori (ius sanguinis), ma può diventare cittadino con la maggiore età, a condizione di avere sempre risieduto legalmente in Italia senza interruzioni (applicazione semplificata dal governo Letta nel 2013).

La cittadinanza italiana può essere concessa a uno straniero i cui genitori o nonni sono stati cittadini per nascita (ius sanguinis).

Uno straniero può richiedere la cittadinanza (naturalizzazione) solo se risiede legalmente da almeno 10 anni in Italia.

Tramite matrimonio, uno straniero può diventare cittadino se residente legalmente da almeno 2 anni (erano 6 mesi fino al Decreto Sicurezza del 2008/2009 emesso dal Governo Prodi).

La riforma della legislazione sulla cittadinanza: proposte legislative

La normativa attualmente vigente in Italia è più adatta a un paese di emigrazione che a un paese di immigrazione.

La presenza in Italia di un crescente numero di minori stranieri rende particolarmente problematico il loro processo di integrazione.

Negli ultimi anni sono emerse varie proposte di legge, anche bi-partisan, tese alla riforma dello status quo, prevalentemente nella direzione di uno *ius soli* “temperato”.

Alcuni esempi

2001 - proposta di legge Turco (DS): doppio ius soli

2006 - disegno di legge del ministro Amato (governo Prodi): ius soli ai figli di residenti da 5 anni

2009 - proposta di legge Sarubbi (PD)-Granata (PdL): entrambe le modalità, e in più **ius culturae** (cittadinanza allo straniero minore che abbia concluso un corso di istruzione)

2013 - depositate in Parlamento ben 17 proposte, tra cui Kyenge- Bersani (PD), Marazziti-Salterini (Scelta Civica), Polverini (PdL)

NOTA

Per ottenere la residenza agli stranieri non-EU sono necessari i seguenti pre-requisiti:

- soggiorno regolare in Italia da almeno **5 anni**;
- titolarità di un permesso di soggiorno;
- disponibilità di un reddito;
- test di conoscenza della lingua italiana;
- assenza di condanne penali.

La proposta all'esame della scorsa legislatura

Iter

La genesi fu un disegno di legge d'iniziativa popolare, poi unificato a diversi disegni di leggi presentati da decine di deputati bi-partisan.

Approvato dalla Camera in ottobre 2015, con 310 voti a favore, 66 contrari e 83 astenuti.

Calendarizzato al Senato a fine dicembre 2017, non discusso a causa della mancanza del numero legale, rimandato pro forma al 9 gennaio 2018, ma nel frattempo le camere vennero sciolte.

Principali innovazioni

Ius soli per figli di residenti: da almeno 5 anni

Ius culturae: cittadinanza al minore straniero, nato in Italia o arrivato in Italia entro i 12 anni, che fosse andato a scuola in Italia per almeno 5 anni, con promozione in caso di scuola primaria.

Naturalizzazione per i minori: cittadinanza per i minori stranieri arrivati in Italia tra i 12 e i 18 anni, dopo 6 anni di residenza legale e la frequenza con superamento di un ciclo scolastico.

Le proposte attualmente all'esame della Camera

Proposta di legge Boldrini et al., marzo 2018:

- Ius soli per figli di residenti da almeno 1 anno
- Doppio ius soli
- Ius culturae: cittadinanza al minore straniero (non necessariamente nato in Italia) al completamento di un corso di istruzione primaria, secondaria o professionale, nonché al minore straniero nato o arrivato in Italia prima dei 10 anni al raggiungimento della maggiore età
- Naturalizzazione per matrimonio dopo 6 mesi
- Altre modifiche alla normativa per la naturalizzazione (riduzione a 5 anni)

Proposta di legge Polverini, giugno 2018:

- Ius culturae: cittadinanza al minore straniero nato nel territorio italiano, qualora sia residente senza interruzioni fino al compimento della scuola primaria, oppure qualora sia residente da 3 anni, previo superamento di un esame di lingua e cultura italiana

Commenti

La norma del doppio ius soli nell'immediato produrrebbe effetti pratici limitati, dato che l'Italia è un paese di immigrazione relativamente recente.

L'introduzione dello ius soli per i nati in Italia da stranieri legalmente soggiornanti permetterebbe invece l'acquisizione della cittadinanza da parte di un numero considerevole di bambini nel prossimo futuro.

Lo stesso dicasi per lo ius culturae.

Se riproposte, queste norme introdurrebbero in ogni caso uno ius soli "temperato" ed escluderebbero il diffondersi di un "turismo della cittadinanza".

Riflessioni conclusive

Quello di cittadinanza è un diritto umano: alla luce di quanto accaduto in Grecia, è auspicabile che qualunque riforma sia largamente condivisa e lungimirante, ovvero a prova di successive variazioni degli equilibri parlamentari.

Per un minore l'accesso alla cittadinanza deve restare un'opzione (su istanza dei genitori) e non un automatismo, a causa del divieto di doppia cittadinanza in vigore in molti dei paesi di provenienza dei genitori.

Le proposte di legge non hanno mai ritoccato lo *ius sanguinis* ma, anche alla luce dei crescenti flussi migratori di ritorno, i tempi sono maturi per una sua rivisitazione.

Per ulteriori approfondimenti

Bertocchi, "Cittadinanza", Glossario delle disuguaglianze sociali, Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali, 2019.

Bertocchi, Dimico e Tedeschi, "Strangers and Foreigners: Trust and Attitudes toward Citizenship in Sub-Saharan Africa", mimeo, 2018.

Strozzi, "The changing nature of citizenship legislation", IZA World of Labor, 2016.

Bertocchi, "Ius soli in versione italiana", la voce, 2013.

Bertocchi e Strozzi, "L'evoluzione delle leggi sulla cittadinanza: una prospettiva globale", Rivista delle Politiche Sociali, 2010, Numero speciale su "Cittadinanza e Nazionalità".

Bertocchi e Strozzi, "The Evolution of Citizenship: Economic and Institutional Determinants", Journal of Law and Economics, 2010.

Bertocchi e Strozzi, "Immigrazione, inclusione e cittadinanza", la voce, 2009.

Bertocchi e Strozzi, "International Migration and the Role of Institutions", Public Choice, 2008.

Bertocchi e Prat, "La cittadinanza dei bambini", la voce, 2003.