

ITALIA

Valentina Volpe

Sommario: 1. Introduzione. – 2. I modi di acquisto della nazionalità. – 2.1. La naturalizzazione. – 2.2. *Ius soli*: il problema delle seconde generazioni “straniere”. – 2.3. *Ius sanguinis*: il legame (inestinguibile) con le “vecchie” comunità di emigranti. – 3. Dati e statistiche. – 3.1. Gli stranieri “italiani”. – 3.2. Gli italiani “stranieri”. – 4. *Taxation without representation?* – 5. Bibliografia.

«Ti senti diversa perché tu hai il permesso di soggiorno per stare [...] nel paese dove sei nata [...]. Tu hai il permesso, non [...] la libertà di vivere nel paese dove sei nata. Tu lo richiedi e se va bene sì, se no te ne ritorni in un paese dove non hai mai vissuto.»

[Adian, nata in Italia da genitori eritrei, intervistata nell'ambito del progetto della Provincia di Milano *Non uno di meno*]

«My Great Great Grandfather was born in Italy [...] in 1885. He arrived in the United States in 1907. [...] His first son, my Great Grandfather, was born in 1908 in Massachusetts. His son, my Grandfather was born in 1933 in Massachusetts. His son, my Father was born in 1957 in Massachusetts. I was born in 1990 in Massachusetts. So, [...] I assume I qualify [for Italian citizenship *iure sanguinis*].»
[Mark, cittadino statunitense, sul blog *Italian Citizenship Message Board*]

1. Introduzione

La disciplina italiana della cittadinanza è contenuta nella legge 5 febbraio 1992, n. 91. In conformità con le previsioni della legge antecedente *Sulla cittadinanza italiana* (l. 13 giugno 1912, n. 555),

l'Italia ha adottato, negli anni Novanta del secolo scorso, una politica di acquisto e riacquisto della cittadinanza che premia anzitutto il principio della discendenza (*ius sanguinis*), sfavorendo invece i criteri legati alla nascita o alla residenza nel paese (*ius soli* e *ius domicili*). Tale approccio, se da un lato si è dimostrato funzionale alle esigenze di un paese di emigrazione, quale è stato storicamente l'Italia, solleva, nel mutato quadro socio-demografico, una serie di interrogativi.

La preferenza che la disciplina vigente accorda al criterio co-etnico di accesso alla cittadinanza può dirsi rispondente alle esigenze di integrazione di un paese che a partire dagli anni Settanta del XX secolo è divenuto inequivocabilmente un paese di immigrazione?

Come giustificare, con riguardo alle comunità straniere residenti nel paese e alle comunità italiane all'estero, l'asimmetria esistente oggi tra gli obblighi derivanti dalla partecipazione alla vita sociale ed economica del paese e il diritto di incidere sulla sua dialettica democratica?

Quali sono gli effetti nel medio e nel lungo periodo della disciplina vigente rispetto alle c.d. "seconde generazioni" (straniere *iure soli*) e alle comunità di connazionali all'estero (italiane *iure sanguinis*)?

Di seguito si illustrano i tratti e i limiti principali della disciplina italiana in tema di cittadinanza. Si analizzano, in particolare, le modalità di acquisto *iure domicili* e *iure soli* (§§ 2.1 e 2.2) e *iure sanguinis* (§ 2.3), e ci si sofferma sulle conseguenze che la l. n. 91 del 1992 comporta per le seconde generazioni "straniere" in Italia (§§ 2.2 e 3.1), e per le comunità "italiane" all'estero, in particolare, in Argentina e Brasile (§§ 2.3 e 3.2).

2. I modi di acquisto della nazionalità

In linea con la classificazione tripartita utilizzata da Michael Walzer ("*neighbourhoods, clubs and families*"), l'Italia adotta in tema di cittadinanza un modello "familistico"¹. I criteri fondamen-

¹ M. WALZER, *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, New York, 1983; vedi anche G. ZINCONI (a cura di), *Familismo legale. Come (non)*

tali per l'acquisto della nazionalità italiana sono quelli legati alla creazione del nucleo familiare: da una parte il matrimonio (*ius conubii*, escluso dalla presente analisi), dall'altra la discendenza (*ius sanguinis*). La naturalizzazione degli stranieri (*ius domicili*) e l'acquisizione della nazionalità per nascita (*ius soli*) risultano invece essere forme residuali di accesso alla cittadinanza.

2.1. La naturalizzazione

Per gli stranieri adulti che entrano nel paese, la naturalizzazione, legata alla durata della residenza, rappresenta comunemente la modalità principale di acquisto della cittadinanza.

Nell'impianto generale, la disciplina contenuta nell'articolo 9 della l. n. 91 del 1992 detta, rispetto alla legge del 1912, criteri più rigidi in tema di concessione della cittadinanza *iure domicili*. La legge del 1912 prevedeva, infatti, che lo straniero (senza ulteriori distinguo) potesse ottenere la cittadinanza italiana purché risiedesse «da almeno cinque anni nel Regno» (art. 4, co. 2).

La normativa vigente introduce invece, ai fini della naturalizzazione, tempi di residenza differenziati, legati alla maggiore “desiderabilità” e/o supposta affinità culturale delle diverse tipologie di stranieri². Il tempo di residenza legale più breve – tre anni – è previsto per lo straniero che abbia un ascendente italiano entro il secondo grado (art. 9, co. 1, lett. a, vedi *infra*). Quattro anni di residenza sono richiesti ai cittadini di uno stato membro dell'Unione europea (art. 9, co. 1, lett. d) e cinque, agli apolidi e ai rifugiati politici (art. 9, co. 1, lett. e ed art. 16, co. 2)³. Dieci anni

diventare italiani, Roma – Bari, 2006; e M. ARENA, B. NASCIBENE e G. ZINCONI, *Italy*, in R. BAUBÖCK, E. ERSBÖLL, K. GROENENDIJK e H. WALDRAUCH (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality, Volume 2: Country Analyses, Policies and Trends in 15 European Countries*, Amsterdam, 2006, p. 329 ss.

² Tale differenziazione, che sembra fondarsi in ultima analisi sull'origine etnica dello straniero, potrebbe, forse, perfino configurare una pratica discriminatoria vietata da strumenti internazionali adottati in ambito europeo (vedi *infra* nota 4).

³ Cinque anni di residenza legale sono anche richiesti allo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano (con decorrenza dall'adozione) (art. 9, co. 1,

di residenza sono, invece, il periodo richiesto per tutti gli altri stranieri (art. 9, co. 1, lett. f).

La residenza decennale rappresenta uno dei tempi più lunghi adottati a livello europeo per l'acquisizione della cittadinanza *iure domicilii* ed è considerato dalla Convenzione europea sulla nazionalità come il tempo massimo consentito ai fini della naturalizzazione⁴.

Nel contesto italiano, dove numerose e frequenti sono state le regolarizzazioni di migranti entrati illegalmente nel paese (si stima che oltre il 50% degli immigrati regolari abbia un passato da irregolare)⁵, il requisito dei dieci anni di residenza può essere particolarmente difficile da provare, comportando un ulteriore allungamento dei tempi per la concessione della cittadinanza.

Nei casi di naturalizzazione, la cittadinanza italiana è concessa con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno (art. 9, co.1), cui spetta, nella sostanza, la decisione. Entro sei mesi dalla notifica, l'interessato deve prestare presso il Comune di residenza il giuramento «di essere fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato» (art. 10). Acquista la cittadinanza italiana dal giorno successivo al giuramento. I tempi di attesa, che in base al regolamento attuativo non devono superare i 730 giorni (art. 3 del d.P.R. 18

lett. b) e allo straniero che abbia prestato servizio, anche all'estero, alle dipendenze dello Stato italiano (art. 9, co. 1, lett. c).

⁴ «*Each State Party shall provide in its internal law for the possibility of naturalisation of persons lawfully and habitually resident on its territory. In establishing the conditions for naturalisation, it shall not provide for a period of residence exceeding ten years before the lodging of an application*» (art. 6, co. 3). Convenzione europea sulla nazionalità, STCE n. 166, Strasburgo, 6.11.1997. La stessa convenzione, che l'Italia ha firmato, e mai ratificato, prevede che ogni paese contraente faciliti l'acquisto della cittadinanza per chi nasca e risieda legalmente e abitualmente sul proprio territorio (art. 6, co. 4, lett. e) e impone un dovere generale di non discriminazione nella disciplina della cittadinanza ove prevede «*The rules of a State Party on nationality shall not contain distinctions or include any practice which amount to discrimination on the grounds of sex, religion, race, colour or national or ethnic origin*» (art. 5.1).

⁵ Caritas, *Immigrazione. Dossier statistico 2003*, cit. in G. ZINONE (a cura di), *Familismo legale*, cit., p. 23.

aprile 1994, n. 362), sono spesso molto più lunghi e possono raggiungere i sei anni⁶.

La procedura è «squisitamente discrezionale»⁷ e presuppone non solo l'assenza di condanne e il possesso di un reddito sufficien-

⁶ G. ZINCONE e M. BASILI, *Country Report: Italy*, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence, 2013, p. 2.

La giurisprudenza amministrativa ha mantenuto, sul punto, un atteggiamento ambivalente: essa, da un lato, ha condannato come illegittima l'inerzia della P.A. (TAR Lombardia-Brescia, sentenza 5 maggio 2009, n. 912; TAR Lombardia-Brescia, sentenza 5 luglio 2011, n. 1002; TAR Lazio, sentenza 3 luglio 2012, n. 6065), ma dall'altro ha negato l'esistenza di un diritto al risarcimento *ex art. 2 bis*, della legge 7 agosto 1990, n. 241 allo straniero in possesso dei requisiti di legge. Nella sentenza del 20 luglio 2011, n. 6522 il TAR Lazio ha, ad esempio, sostenuto l'illegittimità del silenzio-rifiuto della P.A. con riferimento alla domanda di concessione della cittadinanza avanzata dal ricorrente («il Ministero dell'Interno aveva l'obbligo di concludere il procedimento e di pronunciarsi entro il [...] termine di settecentotrenta giorni dalla data di presentazione della domanda»), ma ha rifiutato di riconoscere un risarcimento per il ritardo subito da quest'ultimo con la seguente motivazione: «Seppure l'art. 2 *bis*, della legge 7 agosto 1990 n. 241 prevede il risarcimento del danno ingiusto cagionato dall'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, la norma [...] non consente il risarcimento del danno da ritardo fine a sé stesso ma in relazione ad un bene della vita ingiustamente sottratto a colui che poteva nutrire una legittima aspettativa di conseguirlo. [...] In altri termini, ciò che si risarcisce non è una aspettativa all'agire legittimo dell'Amministrazione, bensì il mancato conseguimento del bene della vita cui si anelava al momento della proposizione dell'istanza. La norma, infatti, subordina il risarcimento alla causazione di un danno ingiusto (art. 2043 c.c.), a sua volta generato (nesso di causalità) dalla tardiva conclusione del procedimento ovvero mediante una condotta illecita imputabile all'Amministrazione apparato a titolo di dolo o colpa (cfr. T.A.R. Lazio Sez. II 5/1/11 n. 28). Tenuto conto di tali principi, [...] il soggetto che presenta la richiesta di concessione della cittadinanza italiana al fine di poter pretendere il risarcimento dei danni subiti a causa della ingiustificata durata del relativo procedimento dovrebbe dimostrare di essere in possesso dei requisiti per la concessione del titolo, possibilità che gli è preclusa essendo l'atto altamente discrezionale e condizionato alla sussistenza dell'interesse pubblico da valutarsi a cura della stessa Amministrazione» (*Ibidem*).

⁷ Cfr. Ministero dell'interno, Circolare 5 gennaio 2007, K 60.1, *Legge 5 febbraio 1992, n. 91 – “Nuove norme sulla cittadinanza” – evoluzione di alcune linee interpretative*, p. 2, ove si precisa che «L'ambito di discrezionalità dell'Amministrazione nel procedimento di concessione della cittadinanza italiana [...] si esplica attraverso la verifica dei vari elementi che coinvolgono la vita familiare e sociale

te (diversamente non sarebbero stati concessi neppure i rinnovi dei permessi di soggiorno), ma anche una valutazione dell'adempimento dei doveri contributivi e «il regolare assolvimento degli obblighi fiscali»⁸.

Si noti per inciso come i quattro milioni e mezzo di immigrati presenti regolarmente nel nostro paese nel 2010 (7,5% della popolazione) abbiano contribuito al 4,1% delle entrate fiscali e della previdenza sociale complessive⁹ e il beneficio netto da essi apportato alla spesa pubblica sia stato stimato, per il medesimo anno, in 1,7 miliardi di euro¹⁰.

Sebbene agli stranieri residenti siano riconosciuti importanti diritti sociali, soprattutto nel campo dell'assistenza sanitaria e dell'istruzione pubblica, nella disciplina italiana sembra permanere un'asimmetria tra diritti e doveri nei confronti dei soggetti migranti. Tale asimmetria è aggravata dal mancato riconoscimento del diritto di voto amministrativo agli stranieri non comunitari¹¹. Il diritto di elettorato attivo e passivo a livello locale, inizialmente previsto nel disegno della legge 6 marzo 1998, n. 40 (c.d. legge

dello straniero, il tempo e la qualità della sua permanenza sul territorio, nonché l'autenticità dell'aspirazione a divenire cittadino italiano» (*Ibidem*, p. 1). Il carattere ampiamente discrezionale della decisione (a fronte della quale si configura un interesse legittimo, e non un diritto soggettivo, del richiedente) è riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa (vedi *supra* nota 6). La conseguenza è che «Il sindacato giurisdizionale sulla decisione dell'amministrazione resta così circoscritto ai vizi di legittimità, inclusi quelli di coerenza e logicità, della motivazione». B. BAREL, *La cittadinanza*, in P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Manuale breve di diritto dell'immigrazione*, Santarcangelo di Romagna, 2013, p. 386.

⁸ Ministero dell'interno, Circolare K 60.1 del 2007, cit., p. 2. Vedi anche G. GALLO e G. TINTORI, *Come si diventa cittadini italiani: un approfondimento statistico*, in G. ZINCONE (a cura di), *Familismo legale*, cit., p. 116.

⁹ G. ZINCONE e M. BASILI, *Country Report: Italy*, cit., p. 15.

¹⁰ Caritas e Migrantes, *Dossier statistico immigrazione 2012, XXII Rapporto*, Roma, 2012, p. 299.

¹¹ Come è noto il Trattato di Maastricht (1992) ha introdotto la "cittadinanza dell'Unione" (art. 8) che attribuisce a ogni cittadino dell'Unione europea, residente in uno Stato membro di cui non sia cittadino, «il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato» (art. 8, lett. B, co. 1).

Turco-Napolitano), venne, infatti, stralciato nella versione definitiva¹². Inoltre, sebbene l'Italia abbia formulato un'esplicita riserva in sede di ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, va registrato l'emergere di un certo consenso, a livello europeo, sul tema della concessione del diritto di voto amministrativo agli immigrati lungo residenti¹³.

I limiti principali della disciplina vigente in tema di acquisto della cittadinanza, e di integrazione della popolazione straniera nella comunità statale, si colgono però con maggiore evidenza riguardo alle seconde generazioni di "italiani di origine straniera" e alle problematiche connesse all'acquisto *iure soli* della cittadinanza italiana.

2.2. *Ius soli: il problema delle seconde generazioni "straniere"*

L'acquisto della cittadinanza *iure soli* è disciplinato in modo restrittivo nell'ordinamento italiano. Lo *iure soli* propriamente inteso (automatica attribuzione della cittadinanza alla nascita) si applica in una serie di ipotesi numericamente trascurabili, essendo essenzialmente applicato a chi nasca in Italia da genitori apolidi o ignoti¹⁴.

¹² L'articolo 38 («elettorato amministrativo») del disegno di legge n. 3240 presentato il 19 febbraio 1997 al comma 1 recitava: «Allo straniero titolare della carta di soggiorno, per il quale ricorrono i requisiti e le condizioni stabiliti dalla legge per il cittadino, è riconosciuto l'elettorato attivo e passivo nel comune di residenza secondo quanto stabilito dall'articolo 1, comma 5, del decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197, per i cittadini dell'Unione europea».

¹³ Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, STCE n. 144, Strasburgo, 5.2.1992. «*At the time of ratification, Italy declares, in application of the provisions of Article 1, paragraph 1, of the Convention, that it will confine the application of this instrument to the Chapters "A" and "B"*». Escludendo paradossalmente proprio il Capo C, *Right to vote in local authority elections*, vero fulcro della Convenzione.

¹⁴ Secondo la normativa vigente acquista la cittadinanza italiana *iure soli* «chi è nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono» (art. 1, co. 1, lett. b) e «il figlio di ignoti

Per chi sia nato nel nostro paese da genitori stranieri, la l. n. 91 del 1992 prevede invece una disciplina intermedia tra lo *ius soli* e la naturalizzazione ordinaria. La legge riconosce, infatti, allo straniero che sia nato sul territorio italiano – una condizione che interessa oggi oltre 700.000 minori (vedi *infra* statistiche) – la possibilità di acquisire la cittadinanza al compimento della maggiore età purché il soggetto richiedente sia in grado di dimostrare una permanenza *regolare e continuativa*, e *manifesti una volontà* in tal senso *entro un anno dalla maggiore età* (art. 4, co. 2)¹⁵.

Ciascuno di questi requisiti presenta dei profili problematici sia di ordine interpretativo che probatorio.

i) Soggiorno regolare. La legge richiede che lo straniero dimostri di aver risieduto “legalmente” nel paese. Tale condizione va letta alla luce dell’articolo 1, co. 2, lett. a), del regolamento di esecuzione della l. n. 91 del 1992 (Decreto del Presidente della Repubblica 12 ottobre 1993, n. 572), ove si specifica che «si considera legalmente residente nel territorio dello Stato chi vi risied[a] 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»¹⁶. Allontanandosi

trovato nel territorio della Repubblica, se non venga provato il possesso di altra cittadinanza» (art. 1, co. 2).

¹⁵ Un’altra ipotesi di acquisto della cittadinanza *iure soli* largamente inteso, prevista dalla l. n. 91 del 1992, riguarda chi sia nato in Italia ma non abbia maturato il periodo di residenza richiesto dall’articolo 4, co. 2. Chi sia nato nel paese e possa dimostrare un periodo di residenza legale di almeno tre anni può acquistare la cittadinanza italiana con decreto di concessione del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell’interno (art. 9, lett. a): in questo caso, l’amministrazione conserva ampi margini di discrezionalità, in linea con il procedimento di naturalizzazione ordinaria. Si noti come la l. n. 555 del 1912 fosse in tal senso maggiormente inclusiva, non contemplando i requisiti del soggiorno continuativo e regolare, e prevedendo invece un accesso automatico alla cittadinanza. L’articolo 3 consentiva, infatti, allo «straniero nato nel Regno o figlio di genitori quivi residenti da almeno dieci anni al tempo della sua nascita», di divenire cittadino qualora risiedesse in Italia da almeno dieci anni e non dichiarasse di voler conservare la cittadinanza straniera al compimento della maggiore età.

¹⁶ Decreto del Presidente della Repubblica 12 ottobre 1993, n. 572, *Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza*.

dall'accezione fattuale di residenza accolta nel codice civile (art. 43)¹⁷, il dettato regolamentare implica che chi desideri richiedere la cittadinanza italiana *iure soli* debba dimostrare fin dalla nascita «il possesso di regolare permesso di soggiorno (annotato su quello dei genitori) e la registrazione nell'anagrafe del Comune di residenza»¹⁸.

La realtà italiana, caratterizzata da norme di ingresso particolarmente rigide, ha fatto sì, come già accennato, che una quota significativa di immigrati sia arrivata in Italia in modo irregolare o sia divenuta tale in un momento successivo all'ingresso. Gli anni vissuti nella clandestinità dalla famiglia non sono conteggiabili ai fini dell'acquisto della cittadinanza *iure soli* del figlio («Il figlio minore dello straniero [...] segue la condizione giuridica del genitore con il quale convive» art. 31, co. 1, T.U. dell'Immigrazione)¹⁹, rendendo particolarmente difficile la prova dell'ininterrotta regolarità del soggiorno per i diciotto anni richiesti dalla legge.

Un' apprezzabile innovazione in materia, dalle importanti ricadute pratiche per i minori stranieri nati in Italia, si è avuta con l'adozione del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, che ha sancito come, ai fini dell'applicazione dell'art. 4, co. 2 della l. n. 91 del 1992, all'interessato sia possibile «dimostrare il possesso dei requisiti con ogni [...] ido-

¹⁷ Sul punto P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La cittadinanza delle seconde generazioni: Disciplina attuale ed esigenze di riforma*, in *Gli Stranieri: rassegna di studi e giurisprudenza*, 2010, n. 1, p. 9 ss.

¹⁸ Ministero dell'interno, Circolare 7 novembre 2007, n. 22, K 64.2/13, *Acquisizione della cittadinanza italiana per gli stranieri nati in Italia, Art. 4, comma 2, legge 5 febbraio 1992, n. 91*, p. 2.

¹⁹ Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (c.d. legge Turco-Napolitano), *Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*. Va notato come la l. n. 91 del 1992 mantenga questo principio nella disposizione contenuta nell'articolo 14: «I figli minori di chi acquista o riacquista la cittadinanza italiana, se convivono con esso, acquistano la cittadinanza italiana, ma, divenuti maggiorenni, possono rinunciarvi, se in possesso di altra cittadinanza». L'acquisto della cittadinanza avviene in questo caso in modo automatico alla sola condizione della convivenza del minore con il genitore naturalizzato.

nea documentazione» non essendo ad esso «imputabili eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della Pubblica Amministrazione» (art. 33, co. 1). Come conseguenza, la rigidità del requisito della regolarità del soggiorno, così come applicata negli anni dalla prassi amministrativa, sembra destinata a lasciare spazio a una lettura maggiormente inclusiva, ove per “legale residenza”, possa intendersi semplicemente una residenza non illegale, cioè “non autorizzata”, dello straniero in Italia²⁰.

ii) Soggiorno continuativo. Sebbene in anni recenti sia stata incoraggiata un'interpretazione più elastica del criterio della continuità della residenza²¹, la l. n. 91 del 1992 richiede ancora formalmente

²⁰ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Sui requisiti per l'acquisto della cittadinanza ai sensi dell'art. 4, co. 2, legge 91/1992*, in *Gli Stranieri: rassegna di studi e giurisprudenza*, 2012, n. 3, p. 6. Tale lettura consentirebbe anche di superare la frattura, contestata in dottrina, tra il concetto di residenza accolto dal Codice civile e il concetto di residenza legale del d.P.R. 12 ottobre 1993, n. 572. Si veda per un'analisi puntuale delle modifiche introdotte M. GIOVANNETTI e N. ZORZELLA, *Da nativi stranieri a cittadini italiani. L'art. 33 del d.l. 69/2013: tra apertura e occasione mancata*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2013, XV, n. 3, p. 13 ss. La Corte d'appello di Napoli ha in tal senso “indicato la via” con la sentenza del 26 aprile 2012, n. 1486 chiarendo che «non possono imputarsi al minore, nato in Italia e figlio di genitori stranieri, gli inadempimenti di quest'ultimi circa i permessi di soggiorno e/o le formalità anagrafiche, sicché deve venire in rilievo la situazione di effettiva (e, quindi, legale) residenza del minore da dimostrare, come nel caso in esame è stato dimostrato, da fatti significativi di una durevole e stabile permanenza nel territorio sin dalla nascita ed inserimento nel tessuto socio-culturale». Vedi M. GIOVANNETTI e N. ZORZELLA, *Uno spiraglio nel muro degli ostacoli per l'acquisto della cittadinanza italiana dei minori stranieri nati in Italia: la Corte d'appello di Napoli indica la via*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2012, XIV, n. 2, p. 73 ss.

²¹ Ci si riferisce in particolar modo alla Circolare n. 22 del 2007 cit., ove si precisa che «l'iscrizione anagrafica tardiva del minore presso un Comune italiano, potrà considerarsi non pregiudizievole ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana, ai sensi dell'art. 4 comma 2 della legge 91/92, ove vi sia una documentazione atta a dimostrare l'effettiva presenza dello stesso nel nostro Paese nel periodo antecedente la regolarizzazione anagrafica (attestati di vaccinazione, certificati medici in generale etc.)». La stessa circolare precisa inoltre, sebbene a quindici anni di distanza dalla l. n. 91 del 1992, che qualora «in periodi successivi alla nascita si rilevassero brevi interruzioni nella titolarità

una residenza “senza interruzioni” nel paese dalla nascita ai diciotto anni. Nella prassi, è comune che i minori trascorran periodi più o meno lunghi fuori dal paese, spesso presso le famiglie d’origine, e fino al 2007 la discrezionalità dei decisori su questo punto è stata amplissima. Solo con la circolare K 60.1 del 2007 il Ministero dell’interno ha precisato che, sia per le concessioni di cittadinanza *ex art. 9* (le naturalizzazioni, di cui sopra, § 2.1), sia per quelle *ex art. 4, co. 2*, «eventuali assenze temporanee non dovranno essere ritenute pregiudizievoli ai fini della concessione dello “status civitatis”, quando l’aspirante cittadino che si sia dovuto recare all’estero, abbia comunque mantenuto in Italia la propria residenza legale (iscrizione anagrafica presso il Comune e titolo di soggiorno valido per l’intero arco temporale) nonché il centro delle proprie relazioni familiari e sociali»²².

L’importante conferma legislativa del 2013 di tale orientamento (d.l. n. 69 del 2013) dovrebbe consentire quindi a un numero crescente di giovani nati in Italia da genitori stranieri di provare più agevolmente la regolarità del soggiorno e la continuità dello stesso, garantendo a questi ultimi un accesso più efficace ai diritti di cittadinanza.

iii) Manifestazione di volontà. La manifestazione (dichiarazione) di volontà è un requisito necessario, poiché la disciplina italiana non prevede automatismi o presunzioni ai fini dell’acquisto della cittadinanza *iure soli* (art. 4, co. 2). Il lasso temporale è inoltre molto breve: la domanda può essere presentata solo nel corso del diciottesimo anno d’età. Nei fatti, molti giovani ignorano l’esistenza di tale opportunità o finiscono per non servirsene per scadenza dei termini. Sulla base di questa consapevolezza, il recente d.l. n. 69 del 2013 ha imposto agli Ufficiali dello Stato Civile l’obbligo, di particolare valenza pratica, di comunicare all’interessato, al com-

del permesso di soggiorno, al fine di favorire la possibilità di dimostrare la permanenza continuativa sul territorio italiano, l’interessato potrà [...] produrre documentazione integrativa quale certificazione scolastica, medica o altro, che attesti la presenza in Italia».

²² Ministero dell’interno, Circolare K 60.1 del 2007, cit., p. 4.

pimento della maggiore età, la possibilità di esercitare tale diritto entro il diciannovesimo anno d'età (art. 33, co. 2)²³.

Sebbene questi sviluppi rappresentino un dato incoraggiante, dimostrando un'accresciuta sensibilità del legislatore su questi temi, la disciplina e la prassi amministrativa vigenti rimangono, nel loro complesso, molto restrittive nei confronti dei minori stranieri nati in Italia e fanno sì che ogni anno una percentuale oscillante tra il 35 e il 37% dei giovani aventi diritto alla cittadinanza *iure soli ex art. 4, co. 2* non possa, in realtà, accedervi²⁴.

In base alla disciplina vigente, al compimento dei diciotto anni, si applicano agli stranieri non comunitari nati e cresciuti in Italia le medesime norme sull'immigrazione che si applicano a qualsiasi altro straniero adulto presente sul territorio dello stato. Il mancato rinnovo del permesso di soggiorno può, quindi, comportare il rimpatrio verso paesi "d'origine" con i quali i giovani nati in Italia spesso non hanno alcun legame, né di tipo linguistico, né socio-culturale.

Inoltre, la disciplina vigente rischia di esasperare il sentimento di alienazione nelle seconde generazioni anche attraverso pratiche amministrative degradanti, come quella dell'acquisizione delle impronte digitali ad ogni domanda o rinnovo del permesso di soggiorno (introdotta dalla legge n. 189 del 30 luglio 2002, c.d. Bossi-Fini)²⁵ o come quelle, meno visibili, che accompagnano negli

²³ Sulla base di alcune esperienze condotte a livello comunale, tale obbligo sembra avere un importante impatto pratico sul numero di acquisizioni di cittadinanza italiana da parte degli stranieri di seconda generazione. Nel 2011, a Milano, ad esempio, sono state ricevute 458 richieste di cittadinanza (rispetto alle 479 lettere informative inviate), registrando un aumento nelle concessioni della cittadinanza italiana del 39,1% rispetto all'anno precedente. Caritas e Migrantes, *Dossier statistico immigrazione 2012*, cit., p. 114.

²⁴ P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Sui requisiti per l'acquisto della cittadinanza ai sensi dell'art. 4, co. 2, legge 91/1992*, cit., p. 7. La percentuale si basa su uno studio empirico condotto dall'autore in ventidue comuni italiani e si focalizza sui limiti imposti dal requisito della residenza legale. Vedi anche P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La cittadinanza delle seconde generazioni*, cit.

²⁵ «Lo straniero che richiede il permesso di soggiorno [o il suo rinnovo (art. 5, co. 4 bis)] è sottoposto a rilievi fotodattiloscopici», come previsto dall'art. 5, co.

anni l'interazione dei giovani "italiani di origine straniera" con la macchina amministrativa deputata al controllo della presenza di stranieri sul territorio italiano²⁶.

2.3. *Ius sanguinis: il legame (inestinguibile) con le "vecchie" comunità di emigranti*

La storia italiana è stata notoriamente quella di un paese di emigrazione: si stima che i flussi migratori in uscita dal paese tra il 1871 e il 1970 abbiano coinvolto circa ventisei milioni di connazionali²⁷. Tale dato di natura storica ha profondamente influenzato la disciplina giuridica della cittadinanza italiana.

La l. n. 555 del 1912, approvata nel picco della "grande emigrazione", ha favorito la conservazione della cittadinanza da parte degli emigranti. Superando la rigida impostazione del codice civile del 1865, secondo cui la cittadinanza si perde «da colui che abbia ottenuto la cittadinanza in paese estero» (art. 11, co. 2), nel 1912 viene introdotto un principio più flessibile, in base al quale: «Salvo speciali disposizioni da stipulare con trattati internazionali il cittadino italiano nato e residente in uno Stato estero, dal quale sia ritenuto proprio cittadino per nascita, conserva la cittadinanza italiana, ma divenuto maggiorenne o emancipato, può rinunziarvi» (art. 7).

In una fase storica che ancora avversava il principio della doppia cittadinanza, considerato contrario alla lealtà esclusiva che i cittadini dovevano allo stato di appartenenza, l'Italia liberale usa la cittadinanza come uno strumento di politica estera. La risorsa economica (rimesse) e politica (lobby) che gli emigranti rappre-

2 bis del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, d.lgs. n. 286 del 1998.

²⁶ Si veda lo studio sociologico, basato su interviste a giovani di seconda generazione, di E. COLOMBO, L. DOMANESCHI e C. MARCHETTI, 'Prigionieri della burocrazia?' *Significati e pratiche della cittadinanza tra i giovani figli di immigrati in Italia*, in *Polis*, 2009, XXIII, n. 1, p. 31 ss. Il lavoro illustra con efficacia i problemi burocratici che accompagnano la quotidianità dei nati in Italia da genitori stranieri.

²⁷ Caritas e Migrantes, *Dossier statistico immigrazione 2012*, cit., p. 81.

sentano per l'Italia viene alimentata attraverso la conservazione nel tempo di legami di appartenenza "etnica" con i connazionali residenti all'estero e con i loro discendenti.

Anche la l. n. 91 del 1992, nel solco di quanto previsto dalla l. n. 555 del 1912, prevede che l'acquisizione della cittadinanza avvenga innanzitutto per discendenza, attraverso il principio dello *ius sanguinis*. In base alla lettera dell'articolo 1: «È cittadino per nascita: il figlio di padre o di madre cittadini» (art. 1, co. 1, lett. a).

Lo speciale favore che la l. n. 91 del 1992 accorda al principio della discendenza si riflette sia nelle diverse modalità di *riconoscimento e riacquisizione* della cittadinanza italiana per gli stranieri che possano vantare un legame "di sangue" con il ceppo nazionale, sia nei tempi più rapidi per il loro *reingresso* nella comunità statale. Si noti come tali previsioni rafforzino sensibilmente il carattere ereditario della cittadinanza rispetto alla legge del 1912.

i) Riconoscimento. Il combinato disposto degli articoli 1 e 7 della l. n. 555 del 1912 consentiva al figlio di italiani che, nato in un paese straniero, ne avesse acquisito la cittadinanza *iure soli*, di conservare la cittadinanza italiana acquisita *iure sanguinis*. Tale disposizione, incoraggiando, di fatto, l'ambigua titolarità di una doppia cittadinanza (formalmente non riconosciuta dall'ordinamento italiano fino al 1992), ha comportato la «concreta possibilità che i discendenti di seconda, terza e quarta generazione ed oltre di nostri emigrati siano investiti della cittadinanza italiana»²⁸.

Detta eventualità si è ancor più estesa per gli appartenenti a famiglie di antica origine italiana sulla base dell'accoglimento, nella normativa vigente, a seguito di due storiche sentenze della Corte costituzionale, del principio di parità di genere nella trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis* e *iure conubii*²⁹.

²⁸ Ministero dell'interno, Circolare 8 aprile 1991, K. 28.1, *Riconoscimento del possesso dello status civitatis italiano ai cittadini stranieri di ceppo italiano*, p. 1.

²⁹ Con la sentenza 9 aprile 1975, n. 87, la Corte ha precisato che la perdita automatica della cittadinanza italiana a causa del matrimonio di una connazionale con un cittadino straniero si pone in conflitto con gli articoli 3 e 29 della Costituzione (di lì a poco, la legge di riforma del diritto di famiglia 19 maggio 1975, n.

È, infatti, sufficiente, per acquisire la cittadinanza italiana, dimostrare, da un lato, la diretta discendenza da un avo di nazionalità italiana e, dall'altro, l'assenza di interruzioni nella trasmissione della cittadinanza (vale a dire la mancata naturalizzazione dell'avo emigrato anteriormente alla nascita dell'ascendente, e l'assenza di dichiarazioni di rinuncia alla cittadinanza italiana)³⁰.

ii) Riacquisizione. Uno speciale favore è riconosciuto ai connazionali che abbiano perso la cittadinanza italiana a causa dell'acquisto di una nazionalità straniera. Tale favore era riconosciuto anche dalla legge del 1912, ove prevedeva che la cittadinanza italiana, perduta in seguito all'acquisto di una cittadinanza straniera, potesse essere riacquistata «[d]opo due anni di residenza nel Regno» (art. 9, co. 3).

La disciplina vigente agevola anch'essa il riacquisto della cittadinanza italiana. L'articolo 13 stabilisce che chi ha perduto la cittadinanza la riacquista sia «se dichiara di volerla riacquistare e ha stabilito o stabilisce, entro un anno dalla dichiarazione, la residenza nel territorio della Repubblica» (art. 13, co. 1, lett. c); sia «dopo un anno dalla data in cui ha stabilito la residenza nel territorio della Repubblica, salvo espressa rinuncia entro lo stesso termine» (art. 13, co. 1, lett. d).

iii) Reingresso. La normativa manifesta il proprio favore verso gli stranieri di origine italiana anche nei tempi notevolmente ridotti di residenza nel paese ai fini dell'acquisto della cittadinanza, incorag-

151 avrebbe recepito tale pronuncia nella nuova formulazione dell'articolo 143 *ter*, cod. civ.). Nel 1983, a seguito della seconda sentenza della Corte (sentenza 9 febbraio 1983, n. 30, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, n. 1, della l. n. 555 del 1912 «nella parte in cui non prevede che sia cittadino per nascita anche il figlio di madre cittadina»), la legge 21 aprile 1983, n. 123 ha sancito il diritto delle donne sposate di trasmettere la propria cittadinanza sia al marito che ai figli purché, nell'interpretazione datane dalla giurisprudenza, la data del matrimonio e, soprattutto dell'eventuale nascita dei figli, sia successiva all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Una giurisprudenza più recente della Corte di Cassazione (Cass. civ., sez. un., 25 febbraio 2009, n. 4466) ha esteso la possibilità di trasmettere la cittadinanza italiana per via materna anche ai nati prima del 1948.

³⁰ Ministero dell'interno, Circolare K. 28.1 del 1991, cit., pp. 2 - 3.

giando il loro reingresso nella comunità nazionale. Chiunque possa vantare un ascendente in linea retta entro il secondo grado che sia stato cittadino italiano per nascita (in contrasto con i tempi molto più lunghi della naturalizzazione ordinaria), può divenire cittadino risiedendo legalmente per almeno tre anni nel territorio della Repubblica (art. 9, co.1, lett. a) o anche solamente due anni qualora il soggiorno avvenga prima della maggiore età (art. 4, co. 1, lett. c)³¹.

Le conseguenze di lungo periodo di tali politiche di preferenza nazionale stanno affiorando lentamente. In particolare, la possibilità di conservare e trasmettere la cittadinanza italiana indefinitamente nel tempo (*a*) e il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni politiche del paese d'origine (*b*), riconosciuti alle diverse "generazioni" di italiani residenti all'estero, rivelano alcuni dei limiti principali della disciplina italiana in materia di cittadinanza *iure sanguinis*.

a) Una cittadinanza illimitata. La normativa italiana ammette la possibilità di tramandare la cittadinanza *iure sanguinis* senza limiti di generazioni. Nessuna disposizione della l. n. 91 del 1992 limita, infatti, l'accesso ai diritti di cittadinanza per i discendenti di avi italiani. A differenza di altri paesi, l'Italia non adotta alcun correttivo per evitare una trasmissione illimitata nel tempo dei diritti di cittadinanza, neppure quando sia ragionevole presumere un'interruzione del legame socio-culturale tra discendenti di connazionali emigrati e paese d'origine.

La l. n. 91 del 1992, infatti, non solo non impone un numero massimo di generazioni alle quali sia consentito trasmettere lo *status civitatis*, ma neppure impone un obbligo di residenza nel paese

³¹ La preferenza che la normativa vigente accorda agli appartenenti alla comunità nazionale è testimoniata da una serie di leggi volte a preservare l'italianità dei discendenti di connazionali nati o residenti in territori storicamente appartenuti all'Italia come quelli di Istria, Fiume e Dalmazia (per il periodo dal 1940 al 1947) o dell'ex Impero austro-ungarico (prima del 1920). Legge 14 dicembre 2000, n. 379, *Disposizioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico e ai loro discendenti*; legge 8 marzo 2006, n. 124, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, concernenti il riconoscimento della cittadinanza italiana ai connazionali dell'Istria, di Fiume e della Dalmazia e ai loro discendenti*.

per i discendenti di connazionali che vogliono conservare la cittadinanza italiana. Le conseguenze di tale disciplina, aggravate paradossalmente dall'introduzione dei principi di parità di genere e di doppia cittadinanza (che hanno ampliato notevolmente il bacino dei potenziali detentori di cittadinanza italiana), sono molteplici.

In particolare, l'acquisto della cittadinanza italiana ha come importante corollario l'acquisto dalla cittadinanza europea e dei diritti che da questa discendono. È noto come la riscoperta delle radici italiane per molti cittadini stranieri, ad esempio argentini o brasiliani, celi spesso un intento di accesso strumentale al mercato del lavoro europeo. Le libertà di circolazione e di lavoro all'interno dell'Unione europea vengono sfruttate soprattutto per accedere agli stati della penisola iberica, con i quali i cittadini sudamericani condividono affinità linguistiche e culturali. La Spagna si è trovata ad esempio a pagare il prezzo delle politiche di cittadinanza italiane a seguito della sentenza *Micheletti*, quando la Corte di giustizia europea, affermando che «non spetta [...] alla legislazione di uno Stato membro limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro», sancì il diritto del dentista argentino Micheletti, italiano *iure sanguinis*, di stabilirsi in Spagna e di esercitarvi la professione come cittadino comunitario³².

Il mantenimento della normativa attuale, nelle mutate circostanze storiche, comporta come conseguenza anche la possibilità, non meramente ipotetica, che immigrati naturalizzati in Italia, una volta rientrati nel paese d'origine, possano a loro volta tramandare indefinitamente nel tempo la cittadinanza italiana (ed europea) *iure sanguinis*, allargando ulteriormente il numero dei cittadini "italiani" nel mondo³³.

b) Un voto "straniero". Dal 2001, grazie ad una modifica costituzionale, i cittadini italiani residenti all'estero hanno acquisito il diritto alla rappresentanza politica nel paese d'origine³⁴.

³² Corte di giustizia delle comunità europee, sentenza 7 luglio 1992, Procedimento C-369/90, *Mario Vicente Micheletti e altri c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, para. 10.

³³ G. ZINCONE (a cura di), *Familismo legale*, cit., p. 156.

³⁴ Cfr. leggi costituzionali 17 gennaio 2000, n. 1, *Modifica all'articolo 48 della*

L'impatto effettivo che il voto degli italiani all'estero può avere sulla vita democratica del paese si è palesato in occasione delle elezioni politiche del 2006, quando l'appoggio di sette deputati e quattro senatori della circoscrizione Estero è stato determinante per il varo del secondo governo Prodi. I voti di soli due rappresentanti degli italiani all'estero hanno garantito alla coalizione di centrosinistra la maggioranza dei seggi al Senato della Repubblica³⁵.

Tale episodio è per molti versi sintomatico della discriminazione positiva che la legislazione vigente attua in favore di eletti ed elettori dei collegi esteri «i quali partecipano ad attività legislative che non li riguardano per intero, di cui non vivranno le conseguenze, e di un paese nel quale in larga maggioranza non pagano le tasse»³⁶.

In tal senso lo *status* di cittadino italiano all'estero, soprattutto per le “terze” e “quarte” generazioni, si configura come una condizione di privilegio che attribuisce diritti (anche di assistenza eco-

Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero e 23 gennaio 2001, n. 1, *Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero di deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero*. La legge 27 dicembre 2001, n. 459 (*Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*) e il relativo regolamento di esecuzione (d.P.R. 2 aprile 2003, n. 104) hanno dato attuazione all'art. 48, comma 3, della Costituzione, istituendo la “circoscrizione Estero”, cui sono assegnati dodici seggi per la Camera dei deputati e sei seggi per il Senato della Repubblica. I cittadini italiani residenti all'estero e regolarmente iscritti all'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (A.I.R.E.) possono esercitare il diritto di voto nel luogo di residenza per le elezioni politiche nazionali, per i referendum abrogativi e costituzionali (*ex artt. 75 e 138 Cost.*) e per le elezioni dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo nei paesi membri dell'Unione europea. Vedi anche Ministero degli esteri, *Elezioni politiche e Referendum*, sintesi disponibile all'indirizzo http://www.esteri.it/MAE/IT/Italiani_nel_Mondo/ServiziConsolari/VotoEstero/ElezioniPoliticheReferendum.htm (consultato in data 21/06/2014). Le predette norme stabiliscono i requisiti e le modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero: si noti come tra i requisiti non compaiono né la conoscenza della lingua italiana, né la prova di un legame effettivo con il paese d'origine.

³⁵ La Repubblica.it, *Senato, gli italiani all'estero danno la maggioranza all'Unione*, 11 aprile 2006.

³⁶ G. TINTORI, *Fardelli d'Italia? Conseguenze nazionali e transnazionali delle politiche di cittadinanza italiane*, Roma, 2009, p. 119.

nomica attraverso la rete consolare)³⁷ senza imporre corrispondenti doveri (ad esempio contributivi)³⁸.

3. *Dati e statistiche*

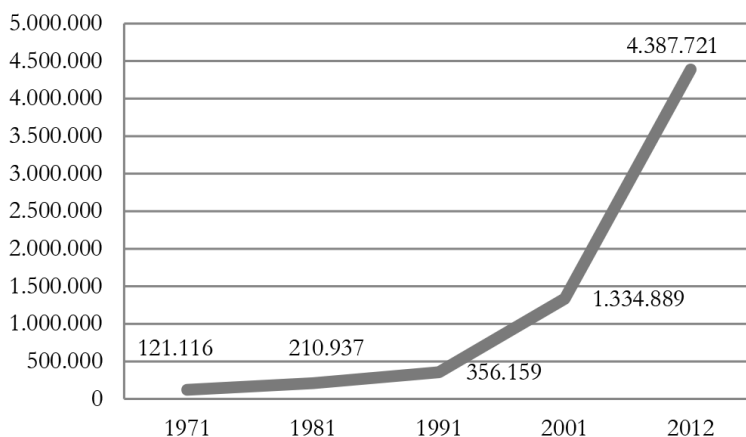
L'impatto a breve e lungo termine della legislazione vigente in materia di acquisto della cittadinanza italiana *iure soli, domicilii e sanguinis* emerge con chiarezza attraverso l'analisi dei più recenti dati e rilevamenti statistici. In particolare, i dati relativi alla popolazione straniera residente e al numero di naturalizzazioni concesse, unitamente alle proiezioni future riguardanti l'impatto socio-demografico delle seconde generazioni, contribuiscono a evidenziare i limiti della normativa italiana *iure domicilii* e *iure soli* verso gli stranieri "italiani" (§ 3.1); mentre i dati relativi alla popolazione italiana residente all'estero e al fenomeno dell'acquisizione o riacquisizione della cittadinanza italiana su larga scala, in paesi come l'Argentina o

³⁷ Nel 2012 sono stati destinati circa 5 milioni di euro alla "tutela e assistenza" di connazionali residenti in Argentina e Brasile (per avere un'idea delle proporzioni, per la medesima finalità e nella stessa annualità, sono stati destinati circa 35.000 euro ai connazionali degli Stati Uniti d'America). Nel 2007 i fondi stanziati per i due paesi sudamericani hanno raggiunto la cifra di quasi 13 milioni di euro. Ministero degli affari esteri, *Il Ministero degli affari esteri in cifre. Annuario statistico 2013*, p. 120; Ministero degli affari esteri, *Annuario statistico 2008*, pp. 146–147. Una fetta considerevole dei fondi è utilizzata in Argentina per garantire l'assistenza sanitaria dei cittadini con nazionalità italiana che possono accedere così a strutture private a carico della fiscalità generale italiana. Vedi G. TINTORI, *Fardelli d'Italia?*, cit., p. 117.

³⁸ Si noti che per entrambi i paesi sono in vigore convenzioni che evitano doppie imposizioni fiscali privilegiando il criterio della residenza (convenzione italo-argentina del 15 novembre 1979; convenzione italo-brasiliana del 3 ottobre 1978). Altri doveri del cittadino italiano residente all'estero sono quelli di mantenere aggiornata la propria posizione (anagrafica e di stato civile) presso il Consolato competente. Gli obblighi di leva sono stati di fatto aboliti e, già in passato, convenzioni bilaterali hanno regolato la materia (ad esempio, la convenzione italo-argentina del 1938 esonerava il cittadino italiano, in possesso anche della cittadinanza argentina, dagli obblighi militari nei confronti del paese d'origine qualora quest'ultimo avesse già assolto gli obblighi militari nei confronti della Repubblica argentina e viceversa).

il Brasile, esemplificano le conseguenze della normativa vigente *iure sanguinis* con riguardo agli italiani “stranieri” (§ 3.2).

Grafico 1. *La popolazione straniera in Italia (1971-2012)*



Fonte: elaborazione di dati ISTAT e Caritas Migrantes

3.1. *Gli stranieri “italiani”*

Dopo decenni di emigrazione italiana nel mondo, che hanno visto oltre ventisei milioni di connazionali lasciare il paese tra il 1871 e il 1970³⁹, dagli anni Settanta del secolo scorso il saldo migratorio del paese segna un’inversione di tendenza: l’Italia diviene in pochi anni un paese di immigrazione, registrando un incremento costante nel tempo della popolazione straniera residente.

Se la presenza degli stranieri nel paese inizia a rendersi visibile fin dall’inizio degli anni Novanta, è nel decennio successivo che quest’ultima segna una forte accelerazione, registrando, con il censimento del 2001, una variazione del 274,8% rispetto ai due lustri precedenti⁴⁰.

³⁹ Vedi *supra*, nota 27.

⁴⁰ Caritas e Migrantes, *Dossier statistico immigrazione 2012*, cit., p. 85.

La popolazione straniera passa dalle circa 120.000 unità del 1971 agli oltre quattro milioni di stranieri residenti (4.387.721) nel 2012, corrispondenti al 7,4% della popolazione complessiva (Grafico 1)⁴¹.

Le dimensioni del fenomeno migratorio e la sua trasformazione in una migrazione da “popolamento”, ovvero stanziale e non più legata a transitori flussi di lavoratori (come dimostrano, da un lato, i numerosi visti rilasciati nel 2012 per ricongiungimento familiare e, dall’altro, l’aumento dei soggiornanti di lungo periodo)⁴², illustrano un mutamento sociale dal carattere irreversibile e progressivamente strutturale all’interno della società italiana. Nel quadro demografico attuale, l’accesso ai diritti di cittadinanza diviene uno degli indicatori attraverso i quali misurare il successo delle politiche di integrazione statali.

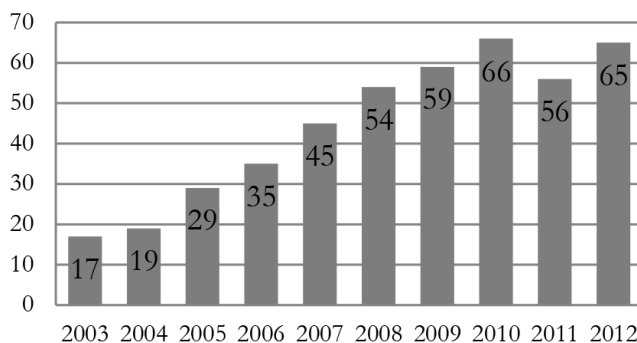
Nel corso del 2012, sono stati 65.383 i cittadini stranieri che hanno acquisito la cittadinanza italiana: un numero in crescita rispetto all’anno precedente (+16,4%), ma vicino a quello del 2010 (Grafico 2)⁴³. Il censimento 2011 segna un incremento del 135% nel numero dei cittadini italiani “per acquisizione” ri-

⁴¹ Il recente Rapporto UNAR, *Immigrazione dossier statistico 2013. Dalle discriminazioni ai diritti*, Roma, 2013, a cura del Centro Studi e Ricerche IDOS (da qui Rapporto UNAR) riporta i seguenti dati per l’anno 2012: Cittadini stranieri regolarmente presenti: 5.186.000 (stima); Cittadini stranieri residenti: 4.387.721; Distribuzione territoriale residenti: Nord 61,8%, Centro 24,2%, Sud 14,0%; Prime collettività: Romania (circa 1 milione, stima), Marocco (513.000), Albania (498.000), Cina (305.000), Ucraina (225.000). Il dato italiano di incidenza sulla popolazione residente (7,4% per l’anno 2012) è sostanzialmente in linea con la media UE (6,8% dell’anno precedente). Vedi anche ISTAT, *La popolazione straniera residente in Italia. Bilancio demografico*, Anno 2012, 26 luglio 2013.

⁴² Per i ricongiungimenti familiari sono stati rilasciati 81.322 visti, mentre tra i non comunitari, i soggiornanti di lungo periodo, autorizzati a una permanenza a tempo indeterminato, sono oltre due milioni, pari al 54,3% del totale (+8% rispetto al 2010). Rapporto UNAR, *Scheda di sintesi*, p. 2.

⁴³ Il dato comprende le acquisizioni della cittadinanza per matrimonio, per naturalizzazione, per trasmissione automatica da parte del genitore straniero divenuto cittadino italiano al minore convivente, per elezione al compimento della maggiore età da parte degli stranieri nati in Italia e ivi regolarmente residenti ininterrottamente dalla nascita, per *ius sanguinis*. ISTAT, *La popolazione straniera residente in Italia. Bilancio demografico*, cit., p. 4.

Grafico 2. *Acquisizioni della cittadinanza in Italia (2003-2012) in migliaia*



Fonte: ISTAT

petto al censimento del 2001⁴⁴ (a fronte però di un incremento del 201,8% della popolazione straniera residente nel paese nel medesimo periodo)⁴⁵. Dei 671.000 nuovi cittadini, oltre il 60% ha ottenuto la cittadinanza per motivi diversi dal matrimonio⁴⁶, a riprova del carattere ormai stabile della presenza straniera nel paese.

Per inquadrare compiutamente la problematica e comprendere l'esiguità del numero delle acquisizioni di nazionalità italiana, e il deficit strutturale di accesso ai diritti di cittadinanza, è utile affiancare il dato italiano a quello di altri paesi europei che hanno una popolazione autoctona e una popolazione straniera residente paragonabili a quelle italiane⁴⁷. Nel 2010 il Regno Unito contava il 7,2 % di popolazione straniera, un dato molto

⁴⁴ ISTAT, *Gli stranieri al 15° censimento della popolazione*, 23 dicembre 2013.

⁴⁵ ISTAT, *15° censimento generale della popolazione e delle abitazioni*, 9 ottobre 2011, *struttura demografica della popolazione: Dati definitivi*, 19 dicembre 2012, p. 17.

⁴⁶ ISTAT, *Gli stranieri al 15° Censimento della popolazione*, cit.

⁴⁷ Nel 2010 Regno Unito, Francia, Germania, Italia e Spagna contavano rispettivamente una popolazione di 62.435.7, 65.075.3, 81.751.6, 60.626.4 e 46.152.9 milioni di abitanti. Eurostat, *Population and social conditions*, 38/2011, p. 2.

vicino alla percentuale italiana del 7,5% nel medesimo anno, ma a fronte delle circa 66.000 acquisizioni di cittadinanza italiana, il Regno Unito ne ha contate quasi il triplo (circa 195.000). La Spagna, la Germania e la Francia, con una popolazione straniera rispettivamente del 12,3%, 8,8% e 5,9% hanno registrato tra le 100.000 e le 140.000 naturalizzazioni ciascuna, circa il doppio di quelle italiane⁴⁸.

Alcune tabelle statistiche relative all'acquisizione di cittadinanza italiana e all'origine geografica dei nuovi cittadini possono contribuire a evidenziare ulteriormente alcune delle principali problematiche legate all'accesso alla cittadinanza italiana.

Tabella 1. *Tasso di cittadinanza degli stranieri in Italia e all'estero (2010)*

Stranieri residenti	Stranieri "eleggibili" alla cittadinanza	Stranieri che hanno acquisito la cittadinanza italiana	Popolazione complessiva
4.570.317 (7,5% popolazione residente)	N.D.	In Italia 65.938 All'estero 76.874	60.626.442

Fonte: ISTAT, Ministero degli esteri

Tabella 2. *Modi di acquisto della cittadinanza in Italia (2010)*

<i>Ius sanguinis</i>	<i>Ius soli</i>	<i>Ius domicilii (ex art. 9)</i>
N.D.	N.D.	21.630

Fonte: Ministero dell'interno

⁴⁸ Caritas e Migrantes, *Dossier statistico immigrazione 2012*, cit., p. 32 ss.

Tabella 3. *L'origine geografica dei nuovi cittadini in Italia e all'estero (2010)*

	Marocco	Albania	Romania	Perù	Brasile	Tunisia
Acquisizioni cittadinanza in Italia (<i>ex artt. 5 e 9</i>) Tot: 40.223	6.952 (residenti 452.424)	5.628 (residenti 482.627)	2.929 (residenti 968.576)	1.377 (residenti 98.603)	1.313 (residenti 46.690)	1.215 (residenti 106.291)
	Argentina	Brasile	Canada	USA	Australia	Croazia
Acquisizioni cittadinanza all'estero Tot: 76.874	29.454	18.412	4.255	3.950	2.288	1.759

Fonte: Ministero dell'interno, Ministero degli esteri, ISTAT

Questi dati meritano di venir letti in una prospettiva storica più ampia che tenga conto soprattutto dell'integrazione delle seconde generazioni all'interno del tessuto sociale e politico del paese. Le proiezioni che l'ISTAT ha stilato per i prossimi decenni prevedono che nel 2065, a fronte di una popolazione complessiva di poco superiore a quella attuale, l'incidenza della popolazione straniera toccherà valori compresi tra il 22% e il 24%, raggiungendo i quattordici milioni di presenze. Entro il 2065, un numero compreso tra i 6,4 e gli 8,6 milioni di persone sarà rappresentato dai figli di coppie straniere nati in Italia⁴⁹.

Già oggi, i minori stranieri sono complessivamente poco meno di un milione⁵⁰, pari a circa il 10% della popolazione minorile com-

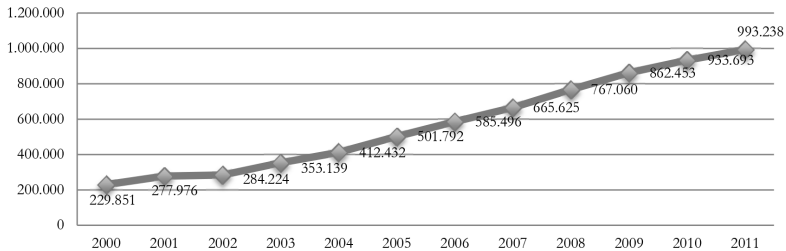
⁴⁹ ISTAT, *Il futuro demografico del paese. Previsioni regionali della popolazione residente al 2065*, 28 dicembre 2011, pp. 1; 8.

⁵⁰ Nel 2012 i minori stranieri presenti in Italia erano oltre 980.000. ISTAT, *Immigrati.Stat, Popolazione residente al 1° gennaio 2013 per sesso e età*. Di questi, due su tre (oltre 700.000) sono nati in Italia. M. GIOVANNETTI e V. NICOTRA (a cura di), *Da residenti a cittadini. Il diritto di cittadinanza alla prova delle seconde generazioni*, Cittalia Fondazione ANCI Ricerche, Roma, 2012, p. 33.

plexiva. La loro presenza è aumentata in poco più di un decennio (2000 – 2011) del 332%⁵¹, arrivando a rappresentare quasi il 22% della popolazione straniera residente⁵².

Solo nel 2012 sono nati da genitori entrambi stranieri quasi 80.000 bambini (il 15% del totale dei nati)⁵³. In meno di dieci anni l'incidenza dei nati stranieri sul totale dei nati residenti in Italia è più che triplicata passando dal 4,0% del 1999 al 12,6% del 2008⁵⁴ e proprio l'assenza di un criterio di accesso alla cittadinanza *iure soli* (o *iure soli* temperato), ha contribuito a far quasi quintuplicare il numero dei bambini "stranieri" nel paese nel corso dell'ultimo decennio (Grafico 3)⁵⁵.

Grafico 3. *Minori stranieri residenti in Italia (2000-2011)*



Fonte: Elaborazione Cittalia su dati ISTAT

3.2. *Gli italiani "stranieri"*

La popolazione straniera in Italia ha una dimensione numerica vicina a quella degli italiani residenti all'estero (rispettivamente

⁵¹ M. GIOVANNETTI e V. NICOTRA (a cura di), *Da residenti a cittadini*, cit., pp. 29 - 30.

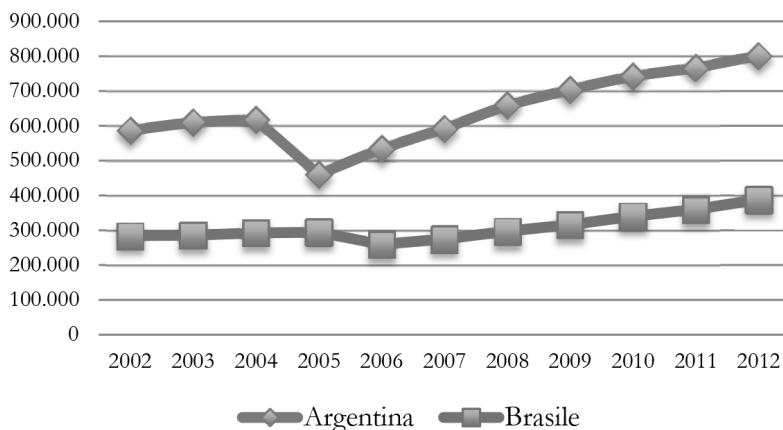
⁵² Al 1° gennaio 2011. *Ibidem*, p. 29.

⁵³ ISTAT, *Natalità e fecondità della popolazione residente*, Anno 2012, 27 novembre 2013, p. 3.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Il significativo aumento delle nascite da genitori stranieri in questo ultimo decennio si riflette sulla giovanissima età dei minori stranieri residenti: nel 2011 i minori di età inferiore a quindici anni hanno rappresentato l'87% della popolazione minorile straniera e la quasi la totalità (96%) delle seconde generazioni propriamente dette. M. GIOVANNETTI e V. NICOTRA (a cura di), *Da residenti a cittadini*, cit., p. 42.

Grafico 4. *Italiani iscritti alle anagrafi consolari di Brasile e Argentina (2002-2012)*



Fonte: Annuari statistici MAE. Elaborazione dell'autrice

7,4% e 7,8% della popolazione complessiva nel 2012)⁵⁶. Al 1° gennaio 2013, gli italiani residenti all'estero iscritti alle anagrafi consolari risultano essere 4.662.213⁵⁷.

Degli oltre quattro milioni di connazionali residenti all'estero, circa il 25%, quasi uno su quattro, risiede in Argentina (801.425) e in Brasile (387.743)⁵⁸.

Il dato diviene ancor più significativo se letto all'interno di un lasso di tempo più ampio: negli ultimi dieci anni il numero degli italiani residenti nei due paesi sudamericani è aumentato considerevolmente. L'Argentina è passata dai 587.434 italiani residenti nel paese nel 2002 agli 801.425 nel 2012, segnando un +36,6% di presenza italiana; il numero dei connazionali residenti in Brasile è cresciuto a sua volta di oltre 100.000 unità, passando, nel me-

⁵⁶ Nel 2012, la popolazione residente complessiva ammontava a 59.685.227 e quella straniera, come si è visto, raggiungeva nel medesimo anno i 4.387.721. ISTAT, database statistici *dati.istat.it* e *demo.istat.it*.

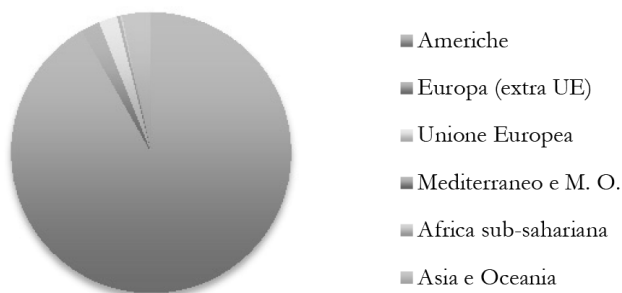
⁵⁷ Ministero degli affari esteri, *Annuario statistico 2013*, cit., pp. 76; 110.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 113.

desimo lasso di tempo, da 284.136 del 2002 a 387.743 del 2012 (Grafico 4).

Nel periodo in esame (2002 – 2012) aumenta di quasi 700.000 unità (circa il 18%) la popolazione italiana residente all'estero, che passa complessivamente dagli originari 3.964.586 agli attuali 4.662.213. Di questi connazionali “ritrovati”, oltre 300.000 (circa il 45%), vivono tra Argentina e Brasile⁵⁹.

Grafico 5. *Atti di acquisto della cittadinanza italiana per area geografica (2013)*



Fonte: Annuario statistico MAE. Elaborazione dell'autrice

Ancor più indicativa risulta essere la ripartizione del fenomeno per macro-aree geografiche, prendendo in considerazione l'intero continente americano, storico approdo dell'emigrazione italiana (Grafico 5). Tale crescita non è riconducibile a un aumento significativo dell'emigrazione italiana verso questi paesi⁶⁰, ma sembra

⁵⁹ Solo nel 2012, dei 72.353 “atti di cittadinanza” totali riportati dall'annuario statistico 2013 del Ministero degli esteri, quasi i tre quarti (55.292) si sono concentrati in questi due paesi. *Ibidem*, pp. 123; 126.

⁶⁰ Tra il 2001 e il 2010, dei circa 400.000 connazionali espatriati, oltre il 70% ha trasferito la propria residenza in paesi europei, mentre solo l'11% si è stabilito nei due paesi simbolo dell'emigrazione italiana nel continente americano (Stati Uniti e Argentina). Basti pensare che nel periodo 2006 – 2010, su di un totale complessivo di 200.712 italiani emigrati, il numero di espatriati in Argentina è stato di 5.719 unità (a fronte dei 34.672 connazionali accolti, ad esempio, in Germania). ISTAT, *Indagine conoscitiva sulle politiche relative ai cittadini italiani*

piuttosto legata all'impatto a lungo termine della disciplina italiana in tema di acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*.

Nel periodo tra il 1998 e il 2004 delle oltre 570.000 acquisizioni di cittadinanza italiana certificate dagli uffici consolari, ben 537.821 erano riconoscimenti per discendenza *iure sanguinis*⁶¹. L'Argentina (con oltre 235.000 riconoscimenti) e il Brasile (con quasi 117.000 riconoscimenti) rappresentano da soli oltre il 60% delle naturalizzazioni avvenute all'estero nel periodo considerato⁶².

Dati più recenti quantificano in quasi un milione, il numero dei passaporti rilasciati a italiani residenti all'estero tra il 1998 e il 2011⁶³: un numero ancora esiguo se comparato ai possibili detentori del diritto alla cittadinanza italiana, stimati in circa 70 milioni di persone nel mondo⁶⁴.

Il favore che la normativa vigente accorda ai discendenti di italiani emigrati all'estero ed i generosi diritti (correlati all'appartenenza all'Unione europea) che ne discendono rappresentano un potente incentivo alla riscoperta dell'italianità nel mondo, tanto più in assenza di corrispondenti doveri nei confronti del paese d'origine.

A fronte, infatti, di obblighi territoriali, come quelli contributivi, gravanti sugli stranieri residenti in Italia, ma non sugli italiani all'estero, la disciplina vigente attribuisce il diritto di voto e quello alla libera circolazione all'interno dello spazio europeo esclusivamente ai secondi. Le conseguenze, per dimensioni e impatto socio-politico, sono difficilmente prevedibili, ma sollecitano un profondo ripensamento della disciplina vigente in tema di acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*.

residenti all'estero e Allegato statistico, 13 giugno 2012; ISTAT, *Migrazioni internazionali e interne della popolazione residente*, Anno 2011, 28 dicembre 2012; Fondazione Migrantes, *Rapporto italiani nel mondo 2012*, Roma, 2012.

⁶¹ G. GALLO e G. TINTORI, *Come si diventa cittadini italiani: un approfondimento statistico*, in G. ZINCONI (a cura di), *Familismo legale*, cit., p. 127 ss.

⁶² *Ibidem*, p. 130 ss.

⁶³ G. TINTORI (a cura di), *Il voto degli altri. Rappresentanza e scelte elettorali degli italiani all'estero*, Torino, 2012, cit. in G. ZINCONI e M. BASILI, *Country Report: Italy*, cit., p. 4. Oltre 600.000 di questi passaporti sono stati rilasciati tra il 2002 e il 2012 ai cittadini "italiani" di Brasile e Argentina. Ministero degli affari esteri, *Annuari statistici*, 2002 – 2012.

⁶⁴ Caritas e Migrantes, *Dossier statistico immigrazione 2012*, cit., p. 19.

4. *Taxation without representation?*

Il paradosso che si cela dietro la normativa italiana in tema di cittadinanza si può riassumere nel sovvertimento del concetto democratico “*no taxation without representation*”. La disciplina esaminata impone, infatti, obblighi di *taxation without representation* a chi, privo di un legame etnico con la nazione italiana, concorre quotidianamente alla vita sociale ed economica del paese, e garantisce, viceversa, diritti di *participation without taxation* a chi possa vantare, anche a molte generazioni di distanza e in assenza di qualsiasi legame culturale con il paese, un ascendente di sangue italiano.

Il legislatore si preoccupa di preservare l’“italianità” nei discendenti di avi emigrati, ma non di costruire quella dei nuovi cittadini, nati o immigrati da tempo nel paese, italiani “di fatto”, ma stranieri “di diritto”.

L’auspicio è quello dell’approvazione di una nuova legge sulla cittadinanza che riallinei i principi di *taxation* e *representation* e che tenga conto, da un lato, dei rischi di una cittadinanza “espansiva” *iure sanguinis* e, dall’alto, delle esigenze di integrazione – anche giuridica – imposte da irreversibili processi migratori globali, che sfuggono alla capacità di controllo dei singoli stati (e dei loro legislatori).

L’idea che i tempi siano maturi per una modifica della disciplina è confermata da un sondaggio dell’ISTAT del 2011 in cui il 72,1% degli intervistati si è detto favorevole al riconoscimento alla nascita della cittadinanza italiana ai figli di immigrati nati nel nostro paese ed il 91,4% di essi ha ritenuto giusto che gli immigrati che ne facciano richiesta ottengano la cittadinanza italiana dopo un certo numero di anni di residenza regolare nel nostro paese⁶⁵.

⁶⁵ ISTAT, *I migranti visti dai cittadini*, Anno 2011, 11 luglio 2012, pp. 1; 12 ss.

5. Bibliografia

Sulla disciplina giuridica della cittadinanza italiana: M. ARENA, B. NASCIMBENE e G. ZINCONI, *Italy*, in R. BAUBÖCK *et al.* (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality, Volume 2: Country Analyses, Policies and Trends in 15 European Countries*, Amsterdam, 2006, p. 329 ss.; B. BAREL, *La cittadinanza*, in P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Manuale breve di diritto dell'immigrazione*, Santarcangelo di Romagna, 2013, p. 363 ss.; M. GIOVANNETTI e N. ZORZELLA, *Da nativi stranieri a cittadini italiani. L'art. 33 del d.l. 69/2013: tra apertura e occasione mancata*, in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», XV, n. 3, 2013, pp. 13 - 36; Ministero dell'interno, *Io cittadino. Regole per la cittadinanza italiana*, Milano, 2009; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Sui requisiti per l'acquisto della cittadinanza ai sensi dell'art. 4, co. 2, legge 91/1992*, in «Gli Stranieri: rassegna di studi e giurisprudenza», n. 3, 2012, pp. 5 - 27; F. PASTORE, *Droit de la nationalité et migrations internationales: le cas italien*, in P. WEIL e R. HANSEN (sous la direction de), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, 1999, p. 95 ss.; G. ZINCONI e M. BASILI, *Country Report: Italy*, EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence, 2013.

Sulle politiche in tema di cittadinanza e sulle problematiche ad esse connesse: E. CODINI e M. D'ODORICO, *Una nuova cittadinanza. Per una riforma della legge del 1992*, Milano, 2007; E. COLOMBO, L. DOMANESCHI e C. MARCHETTI, *'Prigionieri della burocrazia?' Significati e pratiche della cittadinanza tra i giovani figli di immigrati in Italia*, in «Polis», XXIII, n. 1, 2009, pp. 31 - 55; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La cittadinanza delle seconde generazioni. Disciplina attuale ed esigenze di riforma*, in «Gli Stranieri: rassegna di studi e giurisprudenza», n. 1, 2010, pp. 9 - 26; G. TINTORI, *Fardelli d'Italia? Conseguenze nazionali e transnazionali delle politiche di cittadinanza italiane*, Roma, 2009; G. ZINCONI (a cura di), *Familismo legale. Come (non) diventare italiani*, Roma - Bari, 2006.

Sui dati statistici relativi alla presenza degli stranieri in Italia: Caritas e Migrantes, *Dossier statistico immigrazione 2012, XXII*

rapporto, Roma, 2012; Fondazione ISMU, *Diciottesimo rapporto sulle migrazioni 2012*, Milano, 2013; M. GIOVANNETTI e V. NICOTRA (a cura di), *Da residenti a cittadini. Il diritto di cittadinanza alla prova delle seconde generazioni*, Cittalia Fondazione ANCI Ricerche, Roma, 2012; ISTAT, *Gli stranieri al 15° censimento della popolazione*, 23 dicembre 2013; ISTAT, *15° censimento generale della popolazione e delle abitazioni*, 9 ottobre 2011, *struttura demografica della popolazione. Dati definitivi*, 19 dicembre 2012; ISTAT, *La popolazione straniera residente in Italia. Bilancio demografico, Anno 2012*, 26 luglio 2013; ISTAT, *Cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti, Anni 2012-2013*, 30 luglio 2013; ISTAT, *Indicatori demografici. Stime per l'anno 2011*, 27 gennaio 2012; ISTAT, *Il futuro demografico del Paese. Previsioni regionali della popolazione residente al 2065*, 28 dicembre 2011; ISTAT, *Natalità e fecondità della popolazione residente, Anno 2012*, 27 novembre 2013; Centro Studi e Ricerche IDOS (a cura di), *Rapporto UNAR, Immigrazione dossier statistico 2013. Dalle discriminazioni ai diritti*, Roma, 2013.

Sui dati statistici relativi alla presenza degli italiani all'estero: Fondazione Migrantes, *Rapporto italiani nel mondo 2012*, Roma, 2012; ISTAT, *Indagine conoscitiva sulle politiche relative ai cittadini italiani residenti all'estero e Allegato statistico*, 13 giugno 2012; ISTAT, *Migrazioni internazionali e interne della popolazione residente, Anno 2011*, 28 dicembre 2012; Ministero degli affari esteri, *Il Ministero degli affari esteri in cifre. Annuari statistici 2003-2013*.