

c) *Ius sanguinis*: la trasmissione per discendenza dovrebbe essere automatica per una sola generazione e, per le successive, dipendere dalla effettività del legame con l'Italia.

Tra i paesi considerati, soltanto l'Italia, insieme alla Spagna, continua a prevedere la trasmissione per discendenza nella sua forma "pura", massimamente inclusiva per i discendenti degli emigrati.

Nell'Italia del XXI secolo, una simile scelta è priva di senso: è il retaggio di un passato di forti emigrazioni, nel quale si ponevano esigenze diverse, anzi opposte, rispetto a quelle di un presente caratterizzato da intensi flussi migratori in entrata. Inoltre, quella scelta è oggi inutilmente dannosa, perché priva lo Stato del controllo sulla estensione della sua popolazione, svaluta il significato dell'appartenenza (non occorrendo un legame socio-culturale con l'Italia) e si presta a un uso strumentale (sono sempre più numerosi gli extracomunitari che riscoprono la discendenza da avi italiani per poter accedere al mercato del lavoro dell'Unione).

Occorre, dunque, ripristinare il rispetto del principio di diritto internazionale secondo cui l'attribuzione della nazionalità a una persona dovrebbe fondarsi su un legame effettivo ("*genuine link*") con lo Stato<sup>21</sup>. In che modo?

L'opzione più convincente è adottare la regola di base prevista in quasi tutti i principali paesi di immigrazione, i quali consentono la trasmissione *iure sanguinis* per una sola generazione e, per le successive, richiedono la dimostrazione della persistenza del legame con l'Italia (tipicamente, in base alla conoscenza della lingua e a un periodo di soggiorno di almeno due o tre anni dei genitori o dell'interessato).

<sup>21</sup> R. BAUBÖCK, E. ERSBØLL, K. GROENENDIJK e H. WALDRAUCH, *Introduction*, in R. BAUBÖCK et al. (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality Policies and Trends in 15 European States*, I, cit., p. 20. Sul concetto di "*genuine link*", utilizzato dalla Corte internazionale di giustizia nel noto caso *Nottebohm* (1955), I. SHEARER e B. OPESKIN, *Nationality and Statelessness*, cit., p. 97 s.

## 7. Il paradosso della conservazione

Che cosa ostacola il processo di riforma della cittadinanza in Italia? Che cosa impedisce l'adesione al pragmatico modello della cittadinanza "territoriale"<sup>22</sup> verso il quale i maggiori paesi di immigrazione, europei e non, convergono?

Il principale ostacolo risiede nella non corretta individuazione – spesso, nella sopravvalutazione – della correlazione tra cittadinanza e immigrazione, ovvero tra accesso alla prima e controllo della seconda.

L'acquisto della nazionalità consente allo straniero non solo di esercitare il diritto di voto e di accedere alle (poche) prestazioni sociali ancora riservate ai cittadini, ma anche di poter soggiornare stabilmente nel paese ospitante, senza essere esposto all'alea che deriva dal periodico rinnovo del permesso temporaneo. Perciò, in astratto, una politica generosa della cittadinanza dovrebbe favorire l'immigrazione e, per converso, una politica restrittiva, scoraggiarla.

Muovendo da questo assunto, il legislatore italiano ha costruito sull'usurata intelaiatura della legge del 1912 percorsi di accesso alla cittadinanza molto restrittivi, allo scopo di limitare la crescente immigrazione e, in particolare, di scoraggiare l'immigrazione permanente in favore di quella c.d. circolare.

Tuttavia, se l'obiettivo era evitare il radicamento dei lavoratori migranti e i conseguenti ricongiungimenti familiari, esso non è stato raggiunto. Nonostante il bassissimo tasso di naturalizzazione, negli ultimi venti anni il numero degli stranieri stabilmente residenti in Italia è più che decuplicato, passando da 350.000 presenze nel 1991 a 4.387.721 nel 2012. Come si spiega questa dinamica?

La correlazione tra acquisto della cittadinanza e immigrazione è, in realtà, più tenue e indiretta di quanto si tenda a ritenere; dunque, il mezzo (restringere l'accesso alla cittadinanza) era ed è inadeguato rispetto al fine.

<sup>22</sup> *Supra*, § 5.4.

Innanzitutto, il sistema di incentivi e disincentivi all'immigrazione è molto articolato e poggia principalmente su altri fattori, quali l'accessibilità del mercato del lavoro (anche in "nero") e la presenza di una rete di connazionali (c.d. catene migratorie).

Inoltre, al diritto di soggiornare stabilmente l'immigrato può giungere per altra via: all'extracomunitario bastano cinque anni di presenza regolare in Italia per ottenere il permesso di soggiorno CE, che ha una validità temporale illimitata.

Il residuo effetto più o meno incentivante di una politica della cittadinanza è a sua volta condizionato dalle scelte compiute dai paesi di origine: ad esempio, ove l'immigrato provenga da un paese che non ammette la doppia cittadinanza, acquisire la nazionalità del paese ospitante potrebbe voler dire rinunciare alla prospettiva del ritorno.

Per questo complesso di ragioni, se si esclude l'opzione radicale dello *ius soli* "puro" – che in effetti può dar luogo a condotte opportunistiche dei migranti – né lo *ius soli* "temperato", nelle varianti illustrate (§ 5.2), né le altre modifiche inclusive sopra prospettate interferirebbero con la funzione statale di controllo delle frontiere.

Dissipato questo equivoco, viene alla luce il paradosso di fondo che alimenta il fronte della conservazione.

Chi teme che una modifica in senso più restrittivo dello *ius sanguinis* possa avere l'effetto di disperdere il patrimonio di italianità nel mondo dimentica che la trasmissione illimitata della cittadinanza per discendenza, a prescindere dalla sopravvivenza di un legame effettivo con l'Italia, ha l'effetto di svalutare la stessa a mera cittadinanza di comodo, asservendola a una logica utilitaristica invece che identitaria.

Lo stesso può dirsi di chi teme che lo *ius soli* e una naturalizzazione più agevole possano determinare una invasione di migranti e, quindi, una perdita netta in termini di tutela dell'identità nazionale. Come dimostra la più consolidata esperienza di altri paesi di immigrazione, chi (sia nato e) viva in un paese da un certo numero di anni trae dall'inclusione nella cittadinanza un incentivo alla

piena integrazione linguistica, sociale e culturale, cioè a quella più intensa condivisione di valori che è racchiusa nel concetto stesso di identità nazionale.

Perciò, quanti si oppongono al superamento della legge n. 91 del 1992, considerandola un prezioso lascito di quel passato in cui la logica identitaria era ancora prioritaria, paradossalmente condannano quella stessa logica all'estinzione.

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"<sup>1</sup>. I criteri fonamen-

<sup>1</sup> M. WALZER, *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, New York, 1983; vedi anche G. ZINCONE (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 stranieri<sup>2</sup>. 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)<sup>3</sup>. Dieci anni

*diventare italiani*, Roma – Bari, 2006; e M. ARENA, B. NASCIBENE e G. ZINCONE, *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.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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 naturalizzazione<sup>4</sup>.

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)<sup>5</sup>, 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).

<sup>4</sup> «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).

<sup>5</sup> Caritas, *Immigrazione. Dossier statistico 2003*, cit. in G. ZINCONI (a cura di), *Famalismo legale*, cit., p. 23.

aprile 1994, n. 362), sono spesso molto più lunghi e possono raggiungere i sei anni<sup>6</sup>.

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

<sup>6</sup> G. ZINCONI 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*).

<sup>7</sup> 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»<sup>8</sup>.

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 complessive<sup>9</sup> e il beneficio netto da essi apportato alla spesa pubblica sia stato stimato, per il medesimo anno, in 1,7 miliardi di euro<sup>10</sup>.

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 comunitari<sup>11</sup>. 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.

<sup>8</sup> 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. ZINCONI (a cura di), *Familismo legale*, cit., p. 116.

<sup>9</sup> G. ZINCONI e M. BASILI, *Country Report: Italy*, cit., p. 15.

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

<sup>11</sup> 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 definitiva<sup>12</sup>. 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 residenti<sup>13</sup>.

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 *ius 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 ignoti<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> 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».

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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)<sup>15</sup>.

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»<sup>16</sup>. Allontanandosi

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

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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)<sup>17</sup>, 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»<sup>18</sup>.

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)<sup>19</sup>, 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-

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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 Italia<sup>20</sup>.

*ii) Soggiorno continuativo.* Sebbene in anni recenti sia stata incoraggiata un'interpretazione più elastica del criterio della continuità della residenza<sup>21</sup>, la l. n. 91 del 1992 richiede ancora formalmente

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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»<sup>22</sup>.

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».

<sup>22</sup> 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)<sup>23</sup>.

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, accedervi<sup>24</sup>.

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)<sup>25</sup> o come quelle, meno visibili, che accompagnano negli

anni l'interazione dei giovani "italiani di origine straniera" con la macchina amministrativa deputata al controllo della presenza di stranieri sul territorio italiano<sup>26</sup>.

### 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 connazionali<sup>27</sup>. 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.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Caritas e Migrantes, *Dossier statistico immigrazione 2012*, cit., p. 81.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> «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.

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»<sup>28</sup>.

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*<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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)<sup>30</sup>.

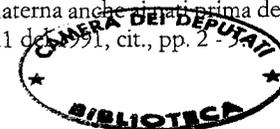
*ii) Riacquisizione.* Uno speciale favore è riconosciuto ai connazionali che abbiano perso la cittadinanza italiana a causa dell'acquisto di una nazionalità straniera. Tale favore era riconosciuto anche dalla legge del 1912, ove prevedeva che la cittadinanza italiana, perduta in seguito all'acquisto 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.

<sup>30</sup> 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)<sup>31</sup>.

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

<sup>31</sup> 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 vogliano 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 comunitario<sup>32</sup>.

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 mondo<sup>33</sup>.

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'origine<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> 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.

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

<sup>34</sup> 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 Repubblica<sup>35</sup>.

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»<sup>36</sup>.

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](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 fra i requisiti non compaiono né la conoscenza della lingua italiana, né la prova di un legame effettivo con il paese d'origine.

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

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

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

### 3. Dati e statistiche

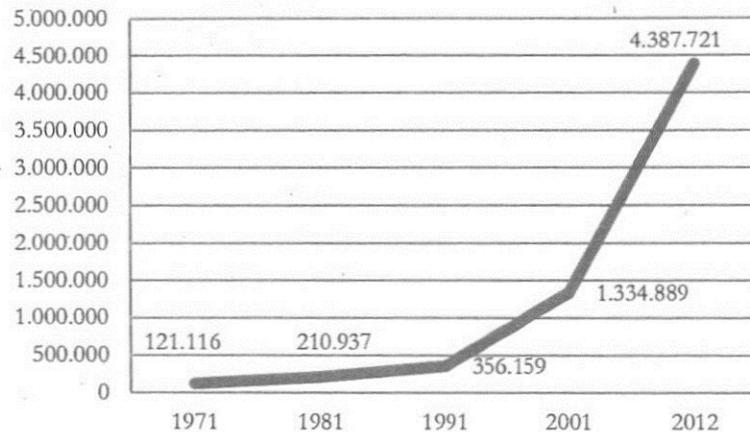
L'impatto a breve e lungo termine della legislazione vigente in materia di acquisto della cittadinanza italiana *iure soli, domicilii e sanguinis* emerge con chiarezza attraverso l'analisi dei più recenti dati e rilevamenti statistici. In particolare, i dati relativi alla popolazione straniera residente 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

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> 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 1970<sup>39</sup>, 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 precedenti<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Vedi *supra*, nota 27.

<sup>40</sup> 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)<sup>41</sup>.

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)<sup>42</sup>, 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.

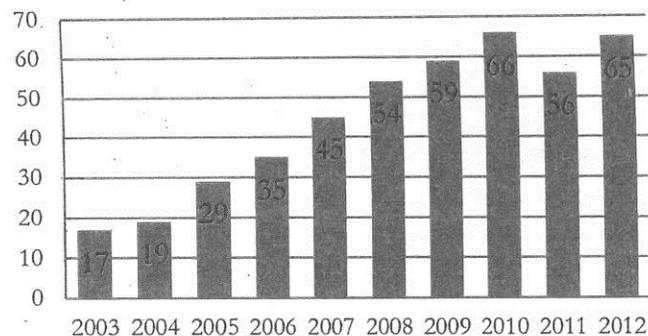
Nel corso del 2012, sono stati 65.383 i cittadini stranieri che hanno acquisito la cittadinanza italiana: un numero in crescita rispetto all’anno precedente (+16,4%), ma vicino a quello del 2010 (Grafico 2)<sup>43</sup>. Il censimento 2011 segna un incremento del 135% nel numero dei cittadini italiani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

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> 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 *iure 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 2001<sup>44</sup> (a fronte però di un incremento del 201,8% della popolazione straniera residente nel paese nel medesimo periodo)<sup>45</sup>. Dei 671.000 nuovi cittadini, oltre il 60% ha ottenuto la cittadinanza per motivi diversi dal matrimonio<sup>46</sup>, 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 italiane<sup>47</sup>. Nel 2010 il Regno Unito contava il 7,2 % di popolazione straniera, un dato molto

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

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

<sup>46</sup> ISTAT, *Gli stranieri al 15° Censimento della popolazione*, cit.

<sup>47</sup> 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 italiane<sup>48</sup>.

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

<sup>48</sup> 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 (ex artt. 5 e 9) 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 Italia<sup>49</sup>.

Già oggi, i minori stranieri sono complessivamente poco meno di un milione<sup>50</sup>, pari a circa il 10% della popolazione minorile com-

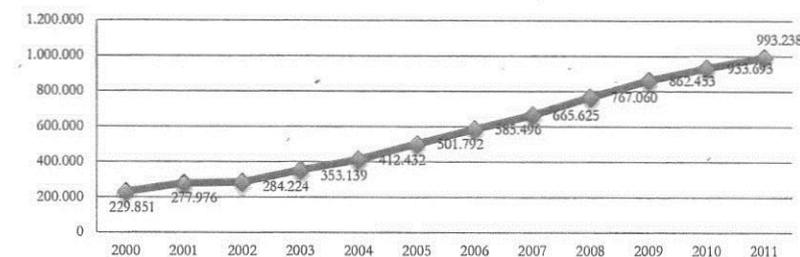
<sup>49</sup> ISTAT, *Il futuro demografico del paese. Previsioni regionali della popolazione residente al 2065*, 28 dicembre 2011, pp. 1; 8.

<sup>50</sup> 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.

plessiva. La loro presenza è aumentata in poco più di un decennio (2000 – 2011) del 332%<sup>51</sup>, arrivando a rappresentare quasi il 22% della popolazione straniera residente<sup>52</sup>.

Solo nel 2012 sono nati da genitori entrambi stranieri quasi 80.000 bambini (il 15% del totale dei nati)<sup>53</sup>. 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 2008<sup>54</sup> 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)<sup>55</sup>.

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

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

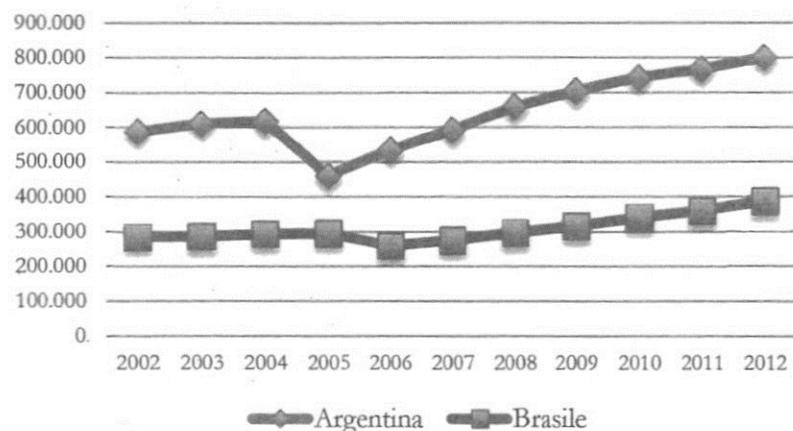
<sup>52</sup> Al 1° gennaio 2011. *Ibidem*, p. 29.

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

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> 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)<sup>56</sup>. Al 1° gennaio 2013, gli italiani residenti all'estero iscritti alle anagrafi consolari risultano essere 4.662.213<sup>57</sup>.

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)<sup>58</sup>.

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-

<sup>56</sup> 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*.

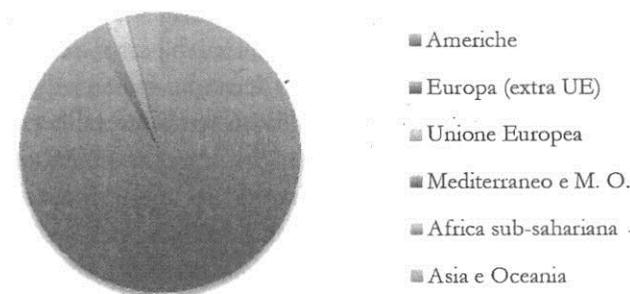
<sup>57</sup> Ministero degli affari esteri, *Annuario statistico 2013*, cit., pp. 76; 110.

<sup>58</sup> *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 Brasile<sup>59</sup>.

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 paesi<sup>60</sup>, ma sembra

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> 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*<sup>61</sup>. 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 considerato<sup>62</sup>.

Dati più recenti quantificano in quasi un milione, il numero dei passaporti rilasciati a italiani residenti all'estero tra il 1998 e il 2011<sup>63</sup>: un numero ancora esiguo se comparato ai possibili detentori del diritto alla cittadinanza italiana, stimati in circa 70 milioni di persone nel mondo<sup>64</sup>.

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.

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

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 130 ss.

<sup>63</sup> G. TINTORI (a cura di), *Il voto degli altri. Rappresentanza e scelte elettorali degli italiani all'estero*, Torino, 2012, cit. in G. ZINCONE 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.

<sup>64</sup> 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 *partecipation 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 paese<sup>65</sup>.

<sup>65</sup> 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. NASCIBENE e G. ZINCONE, *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. ZINCONE 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. ZINCONE (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*.

## FRANCIA

*Francesca Comanducci*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. I modi di acquisto della nazionalità. – 2.1. L'evoluzione della disciplina. – 2.2. La legislazione vigente. – 2.3. La normativa secondaria e l'attuazione amministrativa. – 3. Dati e statistiche. – 4. Bibliografia.

*1. Introduzione*

Dopo secoli in cui il principio dello *ius sanguinis* e quello dello *ius soli* si sono alternati in base alle differenti concezioni ideologiche di nazionalità e a seconda dei diversi obiettivi politici, l'ordinamento francese ha definito una disciplina piuttosto consolidata sull'acquisto della nazionalità da parte degli stranieri. E' prevista l'attribuzione automatica della nazionalità, alla nascita, per gli stranieri di terza generazione (doppio *ius soli*) e, alla maggiore età, per quelli di seconda generazione (*ius soli* semplice). La nazionalità è garantita anche agli stranieri maggiorenni dopo cinque anni di residenza, tramite la naturalizzazione (*ius domicilii*).

La Francia è uno dei principali paesi in Europa per il maggior numero di stranieri che hanno acquisito la nazionalità: essa si è classificata, nel 2010, dopo la Gran Bretagna, e prima di Spagna e Germania<sup>1</sup>.

Tuttavia, negli ultimi anni il numero di stranieri naturalizzati è decisamente diminuito a seguito, in particolare, dell'irrigidimento dei requisiti per ottenere la nazionalità. Al contrario, il tasso di stranieri divenuti francesi in forza dello *ius soli* è rimasto costante: un dato che sembra confermare la prevalenza di una politica francese volta all'integrazione degli stranieri nati e residenti nel territorio.

<sup>1</sup> Si v. Acquisition of citizenship by sex, age group and former citizenship - Eurostat, consultabile online sul sito [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

## 2. I modi di acquisto della nazionalità

### 2.1 L'evoluzione della disciplina

Secondo una decisione del 1515 del Parlamento francese, erano considerati francesi coloro che, pur non avendo genitori francesi, fossero nati e risiedessero nel regno. Fu, così, introdotto nel diritto francese il principio monarchico dello *ius soli* fondato sulla nascita, la quale era garanzia di alleanza e fedeltà al re<sup>2</sup>. In questo modo, il re cercava, in un periodo in cui l'Europa era colpita da continue guerre, di legare tutti i "regnicoles" al proprio regno, compresi quelli stranieri. Questi ultimi potevano diventare francesi attraverso il procedimento di naturalizzazione o, a partire dal 1790, automaticamente dopo cinque anni di residenza<sup>3</sup>.

Se fino al XVIII secolo la nazionalità era concessa soprattutto in forza dello *ius soli*, a partire dal XIX secolo essa fu attribuita principalmente *iure sanguinis*<sup>4</sup>. In base a tale criterio, disciplinato dal codice civile del 1804, era cittadino francese chi nasceva, in Francia o all'estero, da un padre francese. La perdita della nazionalità avveniva solo nel caso in cui il cittadino, risiedente all'estero, ne acquistava una straniera.

Secondo la tesi prevalente, il principio dello *ius sanguinis* si è affermato anche in ragione della diffusione di un'idea romantica di

nazione e della necessità di rafforzare il sentimento di appartenenza a questa. L'applicazione automatica ed incondizionata dello *ius soli* aveva, infatti, creato dei cittadini con un debole legame alla nazione<sup>5</sup>.

Invero, il codice civile conteneva anche disposizioni relative allo *ius soli*, ma queste, non prevedendo automatismi, trovarono scarsa applicazione<sup>6</sup>. Difatti, molti stranieri nati in Francia non rivendicavano la nazionalità per sottrarsi ai doveri di cittadinanza, in particolare a quello del servizio militare<sup>7</sup>.

Tuttavia, lo *ius soli* tornò ad essere il criterio dominante alla fine XIX secolo. In quel periodo, si andava affermando una concezione "assimilatrice" della nazionalità, ancorata al principio di socializzazione dei membri della comunità, ed era altresì avvertita l'esigenza politica di garantire il principio di uguaglianza, in materia di obblighi giuridici, tra cittadini e stranieri. Pertanto, lo *ius soli* mirava, da un lato, a favorire l'assimilazione degli stranieri che risiedevano da tempo nel territorio francese e, dall'altro lato, a garantire nuovi giovani alla difesa della nazione<sup>8</sup>.

Così, la legge del 26 giugno 1889 stabilì che i bambini nati in Francia da genitori stranieri, a loro volta nati in territorio francese, erano automaticamente francesi al compimento della maggiore età, senza possibilità di rinuncia (criterio del c.d. doppio *ius soli*), e che gli stessi erano tenuti a prestare il servizio militare. La stessa legge dispose, altresì, l'acquisto (non automatico) della nazionalità tramite il criterio del c.d. *ius soli* semplice, per i bambini nati in Francia da genitori stranieri al compimento della maggiore età, salvo che questi non decidessero di restare stranieri.

<sup>5</sup> R. BRUBAKER, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge - Harvard University Press, 1992, pp. 149-160, 171.

<sup>6</sup> Il codice civile del 1803 prevedeva l'acquisto non automatico della nazionalità *iure soli* alla maggiore età per i figli nati in Francia da genitori stranieri, a condizione che questi vi fissassero il loro domicilio.

<sup>7</sup> E. GROSSO, *Si fa presto a dire "ius soli". Considerazioni sparse sull'acquisto della cittadinanza nel diritto comparato*, in *Dir. imm. citt.*, 2013, 2, p. 19.

<sup>8</sup> R. BRUBAKER, *Citizenship and Nationhood*, cit., p. 136-137, 171; P. WEIL, *Mission d'étude des législations de la nationalité*, cit., p. 16; P. WEIL, *Qu'est - ce qu'un français?*, cit., p. 88-91.

<sup>2</sup> Sull'attribuzione della nazionalità in forza della nascita in Francia, a condizione di avere la residenza, presente e futura, nel regno, si v. P. WEIL, *Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration: rapports au Premier ministre*, in *La Documentation française*, Paris, 1997, p. 19; P. WEIL, *Qu'est - ce qu'un français? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Paris, 2004, p. 24.

<sup>3</sup> Secondo la legge del 30 aprile - 2 maggio 1790, era francese lo straniero che, residente da almeno cinque anni in Francia, avesse acquistato degli immobili o sposato una francese o avviato un'attività commerciale. Dal 1793, il requisito residenziale fu ridotto ad un solo anno al fine di assicurare nuovi giovani all'esercito.

<sup>4</sup> P. WEIL e A. SPIRE, *France*, in R. BAUBOCK et al. (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in the 15 European States*, vol. 2, Amsterdam, 2006, p. 196.

Nel corso del XX secolo, e fino agli anni Settanta, la disciplina relativa all'acquisto della nazionalità ha subito diverse modifiche.

A fronte della necessità di incrementare la densità demografica del Paese, duramente colpita dalla guerra mondiale e dall'influenza spagnola del 1917-1919, furono adottate disposizioni più elastiche in materia di *ius sanguinis* e di naturalizzazione<sup>9</sup>. In particolare, la legge del 10 agosto 1927 estese alle madri francesi, sposate con uno straniero, il diritto di conservare la loro nazionalità e di trasmetterla ai figli nati in Francia. La stessa legge ridusse il periodo di residenza necessario per la naturalizzazione, il quale passò da dieci a tre anni.

Durante gli anni Trenta del XX secolo, il governo francese non modificò i criteri dello *ius sanguinis* e dello *ius soli*; piuttosto, fissò misure restrittive per limitare il numero dei cittadini ammessi a godere dei diritti di cittadinanza<sup>10</sup>. In particolare, ai "français de papier", così definiti in contrapposizione ai francesi di "nationalité d'origine", fu negato l'accesso ad alcune professioni, nonché l'esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo per cinque anni<sup>11</sup>.

A partire dal 1945, la nazionalità tornò ad essere uno strumento funzionale alle politiche demografiche del Paese, nonché ad essere utilizzata per fronteggiare la carenza di manodopera degli anni Sessanta e Settanta del XX secolo<sup>12</sup>.

In particolare, fu favorito l'accesso degli stranieri alla naturalizzazione: dapprima, dei cittadini del Nord Europa perché considerati di "facile" assimilazione (in quanto non avrebbero alterato il tratto etnico e culturale della nazionalità francese)<sup>13</sup>; poi, dei mi-

granti delle ex colonie francesi<sup>14</sup>. Quindi, la legge del 9 gennaio 1973, n. 42 estese l'acquisto automatico tramite doppio *ius soli* ai bambini nati in Francia da genitori nati nei territori d'Oltremare e nelle ex colonie, senza possibilità di rinuncia.

Successivamente, l'instabilità economica e l'aumento della disoccupazione fecero emergere nel dibattito politico degli anni Ottanta del XX secolo l'esigenza di controllare i flussi migratori e di rivedere l'automatismo dello *ius soli*. Tale criterio aveva creato, soprattutto tra quelli provenienti dalle colonie, cittadini inconsapevoli, "français sans le savoir et sans le vouloir"<sup>15</sup>.

Così, per un verso, la legge del 7 maggio 1984, n. 341, innalzò il requisito di residenza necessario per la naturalizzazione da cinque a dieci anni; per l'altro verso, la legge del 22 luglio 1993, n. 933, approvata dal governo gollista per favorire lo *ius sanguinis*, irrigidì il criterio del doppio *ius soli*, per i figli di genitori nati in un ex territorio francese e in Algeria. L'acquisto della nazionalità tramite *ius soli* semplice fu, invece, subordinato ad una manifestazione di volontà dell'interessato tra i 16 e i 21 anni, come ulteriore prova di appartenenza alla Repubblica<sup>16</sup>.

Con il ritorno al governo della maggioranza socialista, la legge 16 marzo 1998, n. 170, ristabilì, in materia di *ius soli* semplice, l'acquisto automatico della nazionalità alla maggiore età (purché il soggetto avesse trascorso l'adolescenza in Francia), e fissò i termini per la dichiarazione anticipata di nazionalità. Infine, per coloro che richiedevano la naturalizzazione, il requisito di residenza tornò ad essere di cinque anni, la quale poteva non essere continuativa.

I modi di acquisto della nazionalità fissati dalla riforma del 1998 non hanno subito sostanziali modifiche negli anni successivi.

da "naturalizzare"; si veda anche la circolare del 23 aprile 1952 in cui vengono specificati ulteriori criteri e condizioni.

<sup>14</sup> Legge del 22 dicembre 1961, n. 1408.

<sup>15</sup> E. GROSSO, *Si fa presto a dire "ius soli"*, cit., p. 21.

<sup>16</sup> Lo *ius soli* semplice, come disciplinato dalla l. n. 933 del 1993, si rivelò problematico in quanto gli adolescenti avevano difficoltà a dimostrare di aver risieduto continuamente in Francia per cinque anni. Nel 1996, circa il 42% delle domande fu rigettata per tale motivo. Sul punto, si v. P. WEIL, *Qu'est - ce qu'un français?*, cit., p. 271.

<sup>9</sup> P. WEIL, *Qu'est - ce qu'un français?*, cit., p. 17.

<sup>10</sup> Difatti, il governo avviò numerose procedure di "denaturalizzazione" tra il 1935 e il 1938 verso coloro che erano considerati indegni di essere cittadini francesi ed adottò misure per favorire la perdita della nazionalità: cfr. P. LAGARDE, *La nationalité française*, Paris, 2011, p. 55.

<sup>11</sup> P. WEIL, *Qu'est - ce qu'un français?*, cit., p. 117.

<sup>12</sup> R. BRUBAKER, *Citizenship and Nationhood*, cit., p. 122.

<sup>13</sup> Si v. lettera del 12 giugno 1945 indirizzata al Ministro della giustizia, Pierre-Henri Teitgen, in cui Charles de Gaulles specificò le caratteristiche etniche, demografiche, professionali e geografiche da privilegiare nella scelta degli immigrati

Tuttavia, nuove restrizioni sono state introdotte dal governo di centro-destra, in carica tra il 2003 e il 2011, al fine di accertare che gli stranieri richiedenti la naturalizzazione fossero realmente assimilati alla società francese e consapevoli del significato di “cittadinanza francese”<sup>17</sup>.

## 2.2. La legislazione vigente

La nazionalità francese è riconosciuta *iure sanguinis*, *iure soli* (doppio e semplice) o *iure domicilii* (naturalizzazione), oltre che per matrimonio<sup>18</sup>.

### a) *Ius sanguinis*

Secondo il principio dello *ius sanguinis*, la nazionalità è attribuita automaticamente alla nascita per filiazione, quando almeno uno dei due genitori è francese.

Essa è trasmessa da cittadini francesi, che risiedono all'estero, alle successive generazioni, ma la “catena” si interrompe – determinandosi la perdita della cittadinanza a seguito di accertamento giudiziale – qualora il soggetto interessato non abbia mai risieduto abitualmente in Francia e i suoi ascendenti non vi risiedano più da almeno 50 anni<sup>19</sup>.

### b) *Ius soli*

Secondo il criterio del c.d. doppio *ius soli* (art. 19-3 c.c.), è automaticamente francese alla nascita il figlio nato in Francia da genitori

<sup>17</sup> Cfr. leggi del 26 novembre 2003, n. 1139, del 24 luglio 2006, n. 64, del 20 novembre del 2007, n. 1361, del 16 giugno 2011, n. 672 e la circolare del 24 agosto 2011, n. IOC/N/11/14306/C. In proposito, si v. C. BERTOSI e A. HAJJAT, *Report on France*, Eudo Citizenship Observatory, 2013, consultabile online sul sito [www.eudo-citizenship.eu](http://www.eudo-citizenship.eu), nonché P. WEIL e A. SPIRE, *France*, cit., p. 202.

<sup>18</sup> Secondo l'art. 21-2 c.c., lo straniero, sposato con una francese, può acquisire la nazionalità dopo quattro anni di matrimonio, presentando apposita domanda alla prefettura.

<sup>19</sup> Art. 23-6 c.c.

stranieri purché uno dei due sia altresì nato in Francia<sup>20</sup>. In tale fattispecie, lo *ius soli* del figlio è rafforzato dallo *ius soli* del genitore.

In base al criterio dello *ius soli* c.d. semplice, di cui all'art. 21-7 c.c., è automaticamente francese alla maggiore età il figlio nato in Francia da genitori stranieri. Ciò avviene a condizione che l'adolescente sia residente in Francia e vi abbia risieduto abitualmente per un periodo, continuo o discontinuo, di almeno cinque anni, dall'età di 11 anni in poi.

Pertanto, la nazionalità può essere ottenuta in anticipo, ai sensi dell'art. 21-11 c.c., con una dichiarazione dello stesso interessato, se in un'età compresa tra i 16 e i 17 anni, ovvero dei genitori, previo consenso dell'interessato, se si tratta di un minore tra i 13 e i 16 anni. In quest'ultimo caso, il requisito della residenza quinquennale deve essere soddisfatto a decorrere dall'età di 8 anni.

La normativa riguardante lo *ius soli* semplice è, quindi, caratterizzata dalla commistione di due requisiti: la nascita e la residenza, presente e passata, sul territorio.

### c) *Naturalizzazione*

Lo straniero maggiorenne può diventare francese tramite decreto di naturalizzazione del primo ministro, su proposta del ministero competente, ai sensi dell'art. 21-15 c.c. A tal fine, lo straniero deve dimostrare che, al momento della presentazione della domanda e nei cinque anni precedenti alla stessa, abbia risieduto abitualmente in Francia (art. 21-17 c.c.)<sup>21</sup>, e sia in possesso di un regolare permesso di soggiorno (art. 21-27 c.c.). Tale soggetto deve, altresì, provare di aver raggiunto l'assimilazione alla comunità francese (art. 21-24 c.c.).

La naturalizzazione, che si fonda sul requisito dello *ius domicilii* e su specifici requisiti aggiuntivi, non costituisce un diritto, ma è subordinata ad una decisione discrezionale dell'amministrazione.

<sup>20</sup> Per Francia si intende, ai sensi dell'art. 17-4 c.c., il territorio metropolitano, alcune ex colonie come Guadalupa, Martinique e altre collettività territoriali d'oltremare come la Polinesia francese.

<sup>21</sup> La l. n. 672 del 2011 ha modificato gli artt. 21-18 e 21-19 c.c., introducendo nuovi casi di riduzione del requisito residenziale a due anni.

#### d) Perdita della nazionalità

In generale, la nazionalità francese può venir meno, ai sensi dell'art. 23 c.c., su espressa richiesta del soggetto che risiede abitualmente all'estero, in seguito all'acquisto di una nazionalità straniera.

In caso di naturalizzazione, l'art. 25 c.c. prevede la revoca della nazionalità tramite decreto dal Governo, su parere conforme del Consiglio di Stato, qualora lo straniero naturalizzato commetta particolari crimini nei primi dieci anni di nazionalità, ovvero si scopra averli commessi prima di ottenerla.

#### 2.3 La normativa secondaria e l'attuazione amministrativa

Come si è visto, la nazionalità francese è attribuita automaticamente alla nascita, in forza del criterio dello *ius sanguinis* e del doppio *ius soli*, ovvero alla maggiore età, in ragione del criterio dello *ius soli* semplice.

L'acquisizione automatica è constatata, ai sensi dell'art. 31 c.c., dal Tribunale d'istanza, che rilascia il certificato di nazionalità dopo aver controllato i documenti utili a soddisfare le diverse condizioni di attribuzione<sup>22</sup>. Ad esempio, sono necessari l'atto di nascita (del figlio e dei genitori) o il libretto di famiglia in caso di *ius sanguinis* e doppio *ius soli*, nonché i documenti (ad esempio i certificati scolastici) che attestino la residenza regolare (presente e passata), in caso di *ius soli* semplice<sup>23</sup>.

Contro l'eventuale diniego del certificato, è ammesso, ai sensi dell'art. 31-3 c.c., un ricorso amministrativo innanzi al Ministero di giustizia, senza termini di decadenza. In caso di ulteriore dinie-

<sup>22</sup> Il Tribunale d'istanza giudica le controversie civili non superiori ad una certa somma e riguardano le materie che gli sono attribuite dalla legge, in particolare dall'art. R 321-2 e successivi del Codice dell'Organizzazione giudiziaria (quali, ad esempio, beni immobiliari, crediti al consumo, locazioni, atti di notorietà e certificati di nazionalità). I compiti di codesto tribunale sono, altresì, specificati nella circolare del 5 maggio 1995, n. 95-8/D3, del Ministero di giustizia.

<sup>23</sup> In caso di *ius soli*, altri documenti sono indicati dall'art. 11 del decreto del 30 dicembre 1993, n. 1362.

go, è possibile un ricorso giudiziale davanti al Tribunale di grande istanza<sup>24</sup>.

La nazionalità può essere acquisita in seguito ad un'istanza di parte - come precedentemente detto - in due casi: attraverso una dichiarazione anticipata di nazionalità, per anticipare gli effetti dello *ius soli* semplice prima della maggiore età, o nel caso di naturalizzazione.

Il Tribunale d'istanza ha sei mesi di tempo per registrare la dichiarazione anticipata, cioè per accordare la nazionalità ai sensi dell'art. 26-3 c.c.<sup>25</sup>. La decisione di irricevibilità, per mancata soddisfazione dei requisiti legali, può essere impugnata dall'interessato entro sei mesi dalla notifica della stessa, davanti al Tribunale di primo grado<sup>26</sup>. Nonostante la giurisprudenza si sia espressa, in generale, in maniera restrittiva sul concetto di residenza<sup>27</sup>, nel 2008 la Corte di cassazione ha affermato che il requisito della residenza quinquennale di un soggetto può essere comunque soddisfatto dal requisito residenziale dei genitori, nonché dalla presenza di una formazione scolastica e di interessi legati alla Francia nel corso dell'adolescenza dello stesso<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Il Tribunale di grande istanza si occupa, in qualità di tribunale di primo grado, di controversie civili superiori ad una certa somma. Le materie, spettanti a questo tribunale, sono disciplinate dall'art. L 311-1 e successivi del Codice dell'organizzazione giudiziaria; tra queste vi erano, ad esempio, diritto di famiglia, successioni, stato civile e cittadinanza.

<sup>25</sup> Secondo gli artt. 15-1 e 15-2 del d. n. 1362 del 1993, la dichiarazione anticipata deve contenere, in particolare, l'atto di nascita del minore, i documenti che provino la residenza passata e presente del beneficiario e, all'occorrenza, la residenza e l'autorità paterna del dichiarante. Quanto ai termini per la registrazione, si v. circolare dell'11 giugno 2010, n. JUSC1017281C, del Ministero di giustizia.

<sup>26</sup> Sul riparto di competenze tra giudice civile e quello amministrativo in materia di dichiarazioni di nazionalità, si v. P. LAGARDE, *La nationalité française*, cit., p. 338 ss.

<sup>27</sup> Corte di cassazione, 29 giugno 1983. Sul concetto di residenza in giurisprudenza, si v. P. LAGARDE, *La nationalité française*, cit., p. 144 ss.

<sup>28</sup> Corte di cassazione, 9 gennaio 2008, n. 06-17290/2008, ove viene confermata la decisione della Corte d'appello di Parigi di riconoscere la nazionalità francese, in forza dello *ius soli* semplice, ad un ragazzo nato in Francia, benché non vi avesse risieduto abitualmente per cinque anni dall'età di 11 anni.

La domanda di naturalizzazione è sottoposta ad una decisione discrezionale da parte dell'amministrazione pubblica, la quale deve essere adottata entro diciotto mesi<sup>29</sup> dalla ricezione della domanda stessa<sup>30</sup>.

In seguito al decentramento del potere decisionale in materia di naturalizzazione<sup>31</sup>, la prefettura del luogo di residenza ha sei mesi di tempo per decidere se accogliere la domanda (e quindi trasmetterla, per un'ulteriore valutazione, al Ministero incaricato della naturalizzazione), o emettere una decisione sfavorevole.

La prefettura accerta, oltre ad alcuni requisiti "oggettivi" (come l'atto di nascita, la residenza quinquennale<sup>32</sup>, la capacità linguistica<sup>33</sup>), una serie di requisiti "soggettivi", quali la capacità d'assimilazione dello straniero alla comunità francese,<sup>34</sup> la condotta e la lealtà di questo.

La prefettura può, dunque, disporre l'aggiornamento della domanda (entro un termine compreso tra uno e tre anni); rigettarla,

<sup>29</sup> La l. n. 64 del 2006 ha modificato l'art. 21-25-1 c.c., prevedendo la riduzione del termine a dodici mesi per lo straniero che risulta residente in Francia da almeno dieci anni.

<sup>30</sup> Il decreto del 29 giugno 2010, n. 725, che ha modificato l'art. 35 del d. n. 1362 del 1993, afferma che lo straniero può completare la domanda entro sei mesi dalla presentazione di questa, pena l'archiviazione.

<sup>31</sup> Il processo di decentramento è stato avviato con il citato decreto del 1993, che ha assegnato ai prefetti il compito di classificare le domande di naturalizzazione, per trasmetterle poi al sotto-segretariato per le naturalizzazioni di Nantes, il quale deteneva, così, un potere decisionale centrale. Successivamente, il d. n. 725 del 2010 ha ampliato i compiti e i poteri delle prefetture.

<sup>32</sup> La Circolare del 27 luglio 2010, n. IMIC/10/00113/C del Ministero dell'immigrazione e dell'integrazione ha specificato che per residenza si intende, in accordo con una consolidata giurisprudenza, il centro di interessi familiari e di quelli materiali (generalmente legati alla professione). Se il coniuge e/o i figli non risiedono in Francia, questo potrà vedersi negato l'accesso alla nazionalità francese. Su quest'ultimo punto si v. J.P. THIELLAY, *Le droit de la nationalité française*, Paris, 2011, p. 128 – 129.

<sup>33</sup> Il livello della capacità linguista, di cui agli artt. 37 e 37-1 del d. n. 1362 del 1993, è stato innalzato dalla l. n. 672 del 2011.

<sup>34</sup> Secondo l'art. 41 del d. n. 1362 del 1993, come modificato dalla l. n. 1139 del 2003, il grado d'assimilazione viene verificato attraverso un test sulla conoscenza della storia, cultura e società francese nonché un colloquio individuale in materia di diritti e doveri del cittadino.

se ritiene inopportuna la naturalizzazione del soggetto<sup>35</sup>; o dichiararla irricevibile, per mancanza dei requisiti fissati dalla legge<sup>36</sup>.

È ammesso un ricorso gerarchico innanzi al Ministero dell'interno entro due mesi dalla notifica dell'irricevibilità o del rigetto. Nel caso in cui il ministero disponga l'irricevibilità della domanda o si avvalga del silenzio-rigetto (a decorrere dopo quattro mesi dalla ricezione del ricorso), è possibile un ricorso giudiziale davanti al Tribunale amministrativo di Nantes<sup>37</sup>.

Negli ultimi anni le domande di naturalizzazione sono state spesso rigettate per difetto di capacità linguistica ed assimilazione nella comunità francese<sup>38</sup>. Inoltre, proprio sul difetto di assimilazione, si è sviluppata una corrente giurisprudenziale piuttosto restrittiva in materia<sup>39</sup>.

### 3. Dati e statistiche

A partire dalla seconda metà del XX secolo, il numero degli stranieri residenti nella Francia metropolitana è cresciuto dell'1,5%<sup>40</sup>. Nel 1946, essi rappresentano il 4,4% della popolazione complessiva, nel 1999 il 5,6% e nel 2009 il 5,9%. In egual maniera, il tasso

<sup>35</sup> Art. 44 del d. n. 1362 del 1993.

<sup>36</sup> Art. 43 del d. n. 1362 del 1993, ove, inoltre, si precisa che la manifesta irricevibilità può essere dichiarata ancor prima del controllo sul grado di assimilazione.

<sup>37</sup> Artt. 45 e 48 del d. n. 1362 del 1993. A tal riguardo, P. LAGARDE, *La nationalité française*, cit., p. 193 ss.; J.P. THIELLAY, *Le droit de la nationalité française*, cit., p. 42.

<sup>38</sup> Parere della *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration général de la République* sul progetto di legge finanziaria n. 235 del 2013 – Immigrazione, Asilo e Integrazione – Immigrazione, Integrazione e Accesso alla nazionalità francese, del 10 ottobre 2012, n. 258-TVI, pp. 23-25, consultabile online sul sito [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr).

<sup>39</sup> Consiglio di stato, 27 giugno 2008, n. 286798; Consiglio di stato, 14 febbraio 2007, n. 279704; Tribunale amministrativo di Nantes, 19 gennaio 2006, n. 051658; Corte d'appello di Nantes, 6 maggio 2005, n. 04NTO124T. In dottrina si v. C. BERTOSI e A. HAJJAT, *Report on France*, cit.

<sup>40</sup> Tuttavia, il tasso di stranieri residenti nella Francia metropolitana ha subito una diminuzione tra il 1982 e il 1999 a causa della chiusura delle frontiere e di una rigida politica di accesso alla nazionalità. Sul punto si v. Y. CROGUENNEC, *La population étrangère en 2007*, in *Info migrations*, 2011, 20, p. 1.

di stranieri che ha ottenuto la nazionalità francese nelle singole annualità è aumentato dello 0,13%. Essi costituiscono lo 0,07% della popolazione nel 1946 e lo 0,2% nel 2009.

Tabella 4. Tasso di cittadinanza degli stranieri in Francia (in milioni)

	Stranieri residenti in Francia		Stranieri "eleggibili" alla cittadinanza	Stranieri che hanno acquisito la cittadinanza ( <i>ius soli</i> , <i>ius domicili</i> ) *		Popolazione complessiva
1946	1,74	4,4%	n.d.	0,029	0,07%	39,85
1968	2,66	5,4%	n.d.	0,027	0,05%	49,66
1982	3,71	6,8%	n.d.	0,022	0,04%	54,30
1990	3,60	6,3%	n.d.	0,033	0,06%	56,65
1999	3,26	5,6%	n.d.	0,113	0,2%	58,52
2009	3,66	5,9%	n.d.	0,111	0,2%	62,47
2010	3,71	5,9%	n.d.	0,114	0,2%	62,77

Dati dal 1946 al 2009, Fonte: Evolution de la part des populations étrangères et immigrées en 2009 - Institut National de la statistique et des études économiques (Insee).

Dati relativi al 2010, Fonte: Population par sexe, âge et nationalité - Insee.

\* Dati sugli stranieri che hanno acquisito la nazionalità dal 1946 al 1990, si v. P. WEIL, *Qu'est-ce qu'un français?*, cit., pp. 588-589. Dati dal 1999 al 2010, Fonte: Acquisitions de la nationalité française en 2012 - Insee. Tutte le tabelle sono consultabili online sul sito [www.insee.fr](http://www.insee.fr).

La percentuale dei tassi di cittadinanza del 2009 sono gli stessi del 2010. Sono 3,71 milioni gli stranieri che risiedono nella Francia metropolitana: il 5,9% della popolazione complessiva (la quale è stimata attorno ai 62,77 milioni di persone). Mentre sono 0,114 milioni gli stranieri diventati francesi nel 2010, i quali rappresentano lo 0,2% dell'intera popolazione.

Tabella 5. Modi di acquisto della cittadinanza in Francia<sup>41</sup> (in milioni)

	<i>Ius sanguinis</i> <sup>**</sup>		<i>Ius soli</i> <sup>***</sup>				<i>Ius domicili</i> <sup>***</sup>		Tot.
			Automatico alla maggiore età		Dichiaraz. Antic. tra 13-17 anni (di cui tra 13-15anni)				
1999	0,724	86,5%	0,011	1,3%	0,042 (0,019)	5,0%	0,060	7,2%	0,838
2000	0,755	87,0%	0,0086	1,0%	0,036 (0,018)	4,1%	0,069	7,9%	0,868
2005	0,750	86,4%	0,0030	0,3%	0,027 (0,020)	3,1%	0,089	10,2%	0,869
2009	0,767	87,3%	0,0024	0,3%	0,024 (0,019)	2,7%	0,085	9,7%	0,878
2010	0,778	87,2%	0,0024	0,3%	0,023 (0,018)	2,6%	0,088	9,9%	0,892
2011	0,766	89,8%	0,0021	0,2%	0,023 (0,018)	2,7%	0,062	7,3%	0,853
2012	0,760	91,6%	0,0022	0,3%	0,024 (0,019)	2,9%	0,043	5,2%	0,830

*Ius sanguinis*, Fonte: Naissances selon la nationalité des parents - Insee, consultabile online su [www.insee.fr](http://www.insee.fr).

*Ius soli* e *Ius domicili*, Fonte: Ensemble des acquisitions de la nationalité française selon le mode d'acquisition - Ministère de l'intérieur, consultabile online sul sito [www.immigration.interieur.gouv.fr](http://www.immigration.interieur.gouv.fr).

I dati riguardanti le diverse modalità di acquisto della nazionalità si riferiscono alla Francia.

<sup>41</sup> I valori relativi al doppio *ius soli* e allo *ius soli* semplice alla maggiore età sono stimati, dal momento che non è previsto alcuna procedura amministrativa di registrazione. Talvolta, il numero di bambini diventati francesi in forza del c.d. doppio *ius soli* è stato definito in riferimento al numero delle nascite legittime ovvero dei certificati di nazionalità. Ad esempio, nel 2000, sono circa 6000 i bambini divenuti francesi tramite il suddetto criterio. Sul punto, si v. A. LEBON, *Migration e Nationalité en France 2001*, in *La documentation Française*, Paris, 2002, p. 33.

A partire dal 1999, la principale modalità di acquisto della nazionalità francese è stato lo *ius sanguinis*. Nel 2012, il 91,6% dei francesi lo è diventato per filiazione, il 5,2% per *ius domicilii* e il restante 3,2% tramite *ius soli*. Peraltro, dal 1999 al 2012, il tasso di francesi *iure sanguinis* è aumentato del 5,1%.

Al contrario, fin dal 1999, la naturalizzazione ha rappresentato il criterio prevalente per acquisire la nazionalità dopo la nascita. Questo dato trova conferma nelle statistiche relative all'anno 2012: i francesi *iure domicilii* sono il 62,1%, quelli *iure soli* il 37,9%.

Quanto allo *ius soli* semplice, la maggior parte degli adolescenti sono diventati cittadini francesi tramite dichiarazione anticipata, piuttosto che automaticamente al compimento della maggiore età. Nel 2012, il 72,5% degli adolescenti ha acquisito la nazionalità tra i 13-15 anni, il 19,1% tra i 16-17 anni e solo l'8,4% ha atteso l'attribuzione automatica alla maggiore età. Tale andamento è riscontrabile anche negli anni precedenti<sup>42</sup>.

Tuttavia, a partire dal 2011 è diminuito il tasso di stranieri che ha ottenuto la nazionalità tramite naturalizzazione. Infatti, se nel 2010 gli stranieri naturalizzati sono 9,9%, nel 2011 sono il 7,3% e nel 2012 il 5,2%. Vi è stata, quindi, una diminuzione del 4,7%, sulla quale sembra aver influito sia l'aumento del potere decisionale delle prefetture in materia di cittadinanza, sia l'irrigidimento dei criteri di naturalizzazione disposto da alcune circolari ministeriali<sup>43</sup>.

Invece, il numero di adolescenti divenuti francesi in forza dello *ius soli* è rimasto pressoché costante<sup>44</sup>: nel periodo compreso tra il 2010 e il 2012, tale numero è leggermente aumentato dello 0,1%<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> C. REGNARD, *L'intégration à la française: plus de 130000 nouveaux français chaque année*, in *Infos migrations*, 2010, 16, p. 2, 8.

<sup>43</sup> Sulla riduzione del numero di cittadini naturalizzati, e le cause di tale diminuzione, si cfr. parere della *Commission des lois constitutionnelles*, cit., p. 19 - 32; J.P. THIELLAY, *Le droit de la nationalité française*, cit., p. 166-168.

<sup>44</sup> Il numero di francesi *iure soli* è più alto nel 1999 e nel 2000 per effetto delle norme transitorie adottate per disciplinare il passaggio dallo *ius soli* semplice, previsto dalla l. n. 933 del 1993, a quello introdotto dalla l. n. 170 del 1998. Peraltro, in quegli anni il numero di adolescenti suscettibili di beneficiare della dichiarazione anticipata di *ius soli* era maggiore. In merito, si v. il dossier *Acquisition de nationalité française*, in *Collection Insee Références - Immigrés et descendants d'immigrés en France*, 2012, p. 110-111.

<sup>45</sup> Sull'aumento dei francesi *iure soli*, si v. il documento *L'access à la nationalité*

Tabella 6. *Origine geografica degli stranieri residenti in Francia (in milioni)*

	America		Africa		Asia	
1946	0,001	0,5%	0,05	3,1%	0,07	4,0%
1968	0,03	1,1%	0,65	24,9%	0,045	1,7%
1982	0,05	1,4%	1,60	42,9%	0,29	7,8%
1990	0,073	2,0%	1,63	45,5%	0,42	11,7%
1999	0,08	2,5%	1,42	43,5%	0,41	12,6%
2009	0,13	3,6%	1,54	41,5%	0,53	14,3%
2010	0,23	6,0%	1,54	40,4%	0,53	13,9%

	Europa		Oceania	
1946	1,60	91,7%	0,01	0,7%
1968	1,89	72,3%	0,001	0,0%
1982	1,78	47,8%	0,001	0,1%
1990	1,46	40,7%	0,002	0,1%
1999	1,35	41,3%	0,003	0,1%
2009	1,50	40,4%	0,006	0,2%
2010	1,51	39,6%	0,006	0,1%

Dati dal 1946 al 1999, Fonte: *Étrangers selon la nationalité de 1946 à 1999* - Insee, consultabile online sul sito [www.insee.fr](http://www.insee.fr).

Dati del 2009 e 2010, Fonte: *Répartition des étrangers par nationalité en 2010* - Insee, consultabile online sul sito [www.insee.fr](http://www.insee.fr). I dati si riferiscono alla Francia.

*française* del Ministero dell'interno, consultabile online sul sito [www.immigration.interieur.gouv.fr](http://www.immigration.interieur.gouv.fr).

Come si è visto, nel secondo dopo-guerra, la Francia è caratterizzata da un forte flusso migratorio proveniente specialmente dall'Europa<sup>46</sup>. Infatti, nel 1946, su 1,74 milioni di stranieri residenti 1,60 milioni sono cittadini europei, ossia il 91,7%. Solo il 4,0% degli stranieri ha origini cinesi e il 3,1% origini africane. Tra i principali paesi di origine dei cittadini europei vi è l'Italia (28,2%) e la Polonia (26,5%)<sup>47</sup>.

La prevalenza degli stranieri europei sul suolo francese permane solo fino agli anni Ottanta del XX secolo<sup>48</sup>. Difatti, a seguito delle politiche coloniali avviate negli anni Settanta, sono soprattutto di origine africana gli stranieri che popolano la Francia nel 1990. In tale anno, dei 3,60 milioni di stranieri, il 45,5% sono cittadini africani, il 40,7% cittadini europei e l'11,7% cittadini asiatici. Scendendo nel dettaglio, i Paesi da cui provengono maggiormente tali soggetti sono Portogallo (15,3%), Marocco (14,2%), Algeria (13,1%) e Turchia (5,7%)<sup>49</sup>.

I dati relativi al 1990 trovano conferma anche negli anni successivi: 1999, 2009 e 2010. In particolare, nel 2010, su 3,8 milioni di stranieri residenti su tutto il suolo francese, il 40,4% sono cittadini africani, il 39,6% cittadini europei e il 13,9% cittadini asiatici.

Con riferimento allo stesso anno, Portogallo (13%), Algeria (12,2%), Marocco (11,4%) e Turchia (5,8%) sono, ancora una volta, i principali Paesi di nascita di tali soggetti<sup>50</sup>.

<sup>46</sup> A partire dai primi anni del XX secolo, la Francia si aprì all'ondata migratoria proveniente dal Nord Europa in quanto, a causa delle due guerre mondiali, aveva bisogno di manodopera e di uomini. Sulla storia dell'immigrazione in Francia nel XX secolo, si v. G. NOIRIEL, *Le Creuset français. Histoire de l'immigration (XIX-XX siècle)*, Paris, 1992, p. 16 ss.

<sup>47</sup> Si v. *Étrangers selon la nationalité de 1946 à 1999* – Insee, consultabile online sul sito [www.insee.fr](http://www.insee.fr).

<sup>48</sup> Sulle ragioni storiche e politiche dell'apertura favorevole ai cittadini europei, si v. nota n. 13.

<sup>49</sup> Si v. *Étrangers selon la nationalité de 1946 à 1999* – Insee, cit.

<sup>50</sup> Si v. *Répartition des étrangers par nationalité en 2010* – Insee, consultabile online sul sito sul sito [www.insee.fr](http://www.insee.fr).

Tabella 7. *Origine geografica degli stranieri divenuti cittadini francesi (in milioni)*

	America		Africa		Asia	
1999	0,003	2,7%	0,066	59,5%	0,023	20,7%
2005	0,004	3,1%	0,084	65,6%	0,024	18,8%
2009	0,005	4,4%	0,074	65,5%	0,018	15,9%
2010	0,005	4,5%	0,073	66,4%	0,017	15,4%
2011	0,003	3,8%	0,051	64,6%	0,013	16,4%
2012	0,003	5,0%	0,038	63,3%	0,010	16,7%

	Europa		Oceania	Totale
1999	0,019	17,1%	0	0,111
2005	0,016	12,5%	0	0,128
2009	0,016	14,2%	0	0,113
2010	0,015	13,7%	0	0,110
2011	0,012	15,2%	0	0,079
2012	0,009	15,0%	0	0,060

Fonte: Origine géographique des acquérants de la nationalité française par décret et par déclaration anticipée (13-17 ans) – Ministero dell'interno, tabella consultabile online sul sito [www.immigration.interieur.gouv.fr](http://www.immigration.interieur.gouv.fr). La tabella si riferisce alla Francia e comprende i cittadini divenuti francesi tramite *ius soli* (dichiarazione anticipata), *ius domicilii* e reintegrazione alla nazionalità francese.

Quanto all'origine geografica degli stranieri che hanno ottenuto la nazionalità francese a partire dagli anni Novanta del XX secolo, essi provengono soprattutto da paesi africani. Questo dato incominciò a manifestarsi già dai primi anni Ottanta, periodo in cui iniziò a diminuire il numero di francesi con origini europee<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Per tutta la prima metà del Novecento, gli stranieri che diventarono fran-

Nel 1999, dei 0,11 milioni di cittadini che diventano francesi, tramite *ius soli* e *ius domicilii*, il 59,5% degli stranieri è nato in Africa, il 20,7% in Asia e il 17,1% in Europa. I principali paesi di provenienza sono Marocco (31,7%) e Portogallo (10,6%). Seguono poi Algeria (10%) e Turchia (10%)<sup>52</sup>.

I paesi di origine di coloro hanno acquisito la nazionalità nel 2012 è analoga: dei 0,06 milioni di nuovi francesi, il 63,3% sono cittadini africani, il 16,7% cittadini asiatici e il 15,0% cittadini europei<sup>53</sup>. Allo stesso modo, il tasso dei nuovi francesi nati in Marocco è pari al 20,0%, di quelli nati in Algeria è del 13,5%, in Portogallo del 7,2% e in Turchia del 7,1%<sup>54</sup>.

In conclusione, mentre il numero dei cittadini europei ed asiatici che hanno acquisito la nazionalità francese, tra il 1999 e il 2012, è diminuito (rispettivamente del 2,1% e 4,0%), quello dei cittadini africani è aumentato del 3,8%.

#### 4. Bibliografia

Sulla disciplina giuridica della nazionalità francese: R. BRUBAKER, *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemande*, 1997; E. GROSSO, *Si fa presto a dire "ius soli". Considerazioni sparse sull'acquisto della cittadinanza nel diritto comparato*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, 2013, 2, p. 19-24; P. WEIL, *Qu'est – ce qu'un français? Histoire de la nationalité française depuis la Revolution*,

Paris, 2004; P. WEIL e A. SPIRE, *France*, in R. BAUBÖCK *et al.* (EDS.), *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in the 15 European States*, vol. 2, Amsterdam, 2006, p. 187-210; P. WEIL, *Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration: rapports au Premier ministre*, in *La Documentation française*, 1997, p. 12-26.

Sulle norme secondarie, attuazione amministrativa e giurisprudenza: P. LAGARDE, *La nationalité française*, 2011; J. P. THIELLAY, *Le droit de la nationalité française*, 2011; C. BERTOSI e A. HAJJAT, *Report on France*, EUDO Citizenship Observatory, 2013.

Sulla storia dell'immigrazione in Francia: G. NOIRIEL, *Le Creuset français. Histoire de l'immigration (XIX-XX siècle)*, Paris, 1992.

Sui flussi migratori e statistiche relative all'acquisto della nazionalità: A. MAINGUÈNE, *Qui sont les personnes devenues françaises?*, in *Infos migrations*, 2013, 47, p. 1-4; P. MENNUCCI, *Accès à la nationalité française: revenir à des critères justes et transparents à la nationalité française*, 2012; Y. CROGUENNEC, *La population étrangère en 2007*, in *Info migrations*, 2011, 20, p. 1-8; Y. CROGUENNEC, *Les acquisitions de la nationalité française en 2010*, in *Infos migrations*, 2011, 25, p. 1-8; C. RÉGNARD, *L'intégration à la française: plus de 130000 nouveaux française chaque année*, in *Infos migrations*, 2010, 16, p.1-8; A. LEBON, *Migration e Nationalité en France 2001*, in *La documentation Française*, 2002, p. 33-38.

cesi provenivano soprattutto dall'Europa. Difatti, nel 1946, dei 39.000 stranieri che acquisirono la nazionalità, il 38% erano italiani, il 16% spagnoli e il 15% polacchi. Dati citati in P. WEIL e A. SPIRE, *France*, cit., p. 192.

<sup>52</sup> Si v. Origine géographique des acquérants de la nationalité française par décret et par déclaration anticipée (13-17ans) – Ministero dell'interno, consultabile online sul sito [www.immigration.interieur.gouv.fr](http://www.immigration.interieur.gouv.fr).

<sup>53</sup> Sulla prevalenza di nuovi cittadini francesi con origini africane nel 2009 e 2010, si cfr. Y. CROGUENNEC, *Les acquisitions de la nationalité française en 2010*, in *Infos migrations*, 2011, 25, p. 4; A. MAINGUÈNE, *Qui sont les personnes devenues françaises?*, in *Infos migrations*, 2013, 47, p. 1-3; C. REGNARD, *L'intégration à la française*, cit., p. 4-7.

<sup>54</sup> Si v. nota n. 51.

Lorenzo Carbonara e Giuseppe Sciascia\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I modi di acquisto della nazionalità. – 2.1. L'evoluzione della disciplina. – 2.2. La legislazione vigente. – 2.3. La normativa secondaria e l'attuazione amministrativa. – 3. Dati e statistiche. – 4. Bibliografia.

### 1. Introduzione

Per lungo tempo nel Regno Unito è stato del tutto assente un chiaro concetto giuridico di “cittadinanza britannica”. Tale lacuna affonda le radici nella storia feudale del Paese e nella tradizione coloniale dell'impero che, sulla base dei secolari usi consuetudinari assorbiti nel *common law*, ha instaurato un regime di acquisizione della cittadinanza basato sul rapporto di fedeltà tra i cittadini-sudditi e sull'evento della nascita sul territorio britannico e i suoi domini (*iure soli*). Tale sistema era inoltre integrato da riconoscimenti *ad hoc*, su iniziativa del sovrano o del Parlamento, per ragioni prevalentemente economiche<sup>1</sup>.

Alla decolonizzazione dei territori del *Commonwealth*, avvenuta nella seconda metà del secolo scorso, ha fatto séguito il timore dell'afflusso di migranti, con la conseguente creazione di diversi *status* di cittadinanza, ai quali sono ricollegati differenti diritti di residenza e stabilimento sul territorio<sup>2</sup>.

\* Sulla base delle ricerche e di una riflessione comune, Lorenzo Carbonara ha scritto il § 2, dedicato ai modi di acquisto della cittadinanza, e Giuseppe Sciascia il § 3, che raccoglie i dati statistici.

<sup>1</sup> Costituiscono un esempio, in tal senso, le lettere patenti rilasciate dai sovrani nel tardo Medioevo, che conferivano specifici diritti assimilabili ad uno *status* “intermedio” di cittadinanza; particolarmente significativa la previsione della *Magna Charta* che consentiva ai mercanti stranieri il libero accesso sul territorio britannico. Per tali profili si veda Baubock R. et al. (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality Policies and Trends in 15 European States - Volume 2: Country Analyses*, Amsterdam, 2007, p. 555.

<sup>2</sup> Questa è peraltro la ragione per la quale il Regno Unito non ha ratificato

L'aspetto di maggiore interesse, ai fini della presente ricerca, riguarda i criteri di acquisizione della "British Citizenship". Il Governo ha mostrato di preferire un concetto di cittadinanza capace di associare i rapporti di discendenza (*ius sanguinis*) ad un'effettiva connessione con il territorio (*ius soli*) e, dunque, con la comunità statale. La ricerca di un equilibrio tra i tre principali criteri per l'acquisto della cittadinanza previsti dalla legislazione britannica (*iure soli, iure sanguinis, iure domicilii*) si è tradotta dunque in un contemperamento degli stessi. *Ius soli* e *ius sanguinis*, in particolare, non sono applicati in forma pura (come avviene in altri Paesi, con le inevitabili distorsioni che ne conseguono), ma sono corretti e temperati in modo attento, per evitare la creazione di cittadini "nominali", privi di un legame effettivo con il Regno Unito. Lo stesso *ius domicilii* prevede un requisito di residenza relativamente breve (cinque anni), cui si associa un'ampia discrezionalità amministrativa, ulteriormente accresciuta a seguito delle recenti riforme.

D'altra parte ancora oggi i flussi migratori appaiono in costante crescita. Come emerge dai dati statistici (§ 3), esiste una evidente correlazione fra l'aumento dei flussi migratori in entrata ed il crescente numero di cittadini naturalizzati. Sullo sfondo si osservano, inoltre, tanto un uso strumentale della discrezionalità da parte delle autorità amministrative in sede di valutazione dei requisiti per l'attribuzione della cittadinanza<sup>3</sup>, quanto una discrepanza tra il riconoscimento dello *status* giuridico di cittadino e la percezione di reale e pieno godimento dei diritti che a tale *status* si accompagnano<sup>4</sup>.

l'art. 3 del Protocollo addizionale n.4 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui riconosce a tutti i cittadini di uno Stato il diritto insopprimibile di entrare nel proprio territorio.

<sup>3</sup> MAARTEN P. VINK; GERARD-RENE DE GROOT, *Citizenship Attribution in Western Europe: International Framework and Domestic Trends*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2010, 5, p. 713 ss.

<sup>4</sup> Secondo alcuni, la cittadinanza rischia di trasformarsi in un elemento quasi simbolico, i cui contenuti e benefici sono percepiti come compressi da specifiche minoranze della popolazione. Per un'interessante analisi empirica sull'effetto e la portata di tale discrepanza, e sulle conseguenze delle politiche anti-terroristiche successive agli attacchi dell'11 settembre a New York e del luglio 2005 a Londra,

## 2. I modi di acquisto della nazionalità

### 2.1. L'evoluzione della disciplina

Il Regno Unito è un Paese con una forte tradizione di impero coloniale che, soprattutto a partire dal sedicesimo secolo, ha visto considerevoli masse di propri cittadini insediarsi su territori oltreoceano. Ciò ha avuto notevoli riflessi sui criteri di attribuzione della cittadinanza britannica, che affonda le sue radici nel diritto medievale e per lungo tempo si è retta sul rapporto tra i cittadini-sudditi ("subjects") e la Corona. Tale rapporto era connotato dalla fedeltà ("allegiance") dei primi nei confronti della seconda, che assurgeva a debito di gratitudine per la protezione ricevuta e poteva sorgere automaticamente in forza della nascita su un territorio sotto il dominio britannico ("natural-born subjects") oppure con successivo atto del Parlamento ("naturalised subjects") o del Re ("denizens")<sup>5</sup>. Gli stranieri, pertanto, erano individuati in via residuale, coincidendo con tutti coloro i quali si ponevano al di fuori di tale rapporto ("aliens").

Nella tradizione di *common law* vige un rigido criterio di attribuzione della cittadinanza *iure soli*: si diviene *British subjects* in forza della mera nascita sul territorio britannico (e dei suoi domini oltreoceano) a prescindere dallo *status* dei propri genitori.

Per diversi secoli, d'altra parte, il Paese non ha subito flussi migratori tanto significativi da imporre l'adozione di una legislazione organica volta a regolamentare l'ingresso degli stranieri, limitandosi a singoli provvedimenti estemporanei<sup>6</sup>.

si veda L. JARVIS E M. LISTER, *Disconnected Citizenship? The Impacts of Anti-terrorism Policy on Citizenship in the UK*, in *Political Studies*, 2013, vol. 61, p. 656-675.

<sup>5</sup> Il concetto di "allegiance" fu legato dal luogo di nascita degli individui, per individuare piuttosto il vincolo di fedeltà mostrato nei confronti del Re, a partire dal caso *Calvin* (1608), su cui si v. P.J. PRICE, *Natural Law and Birthright Citizenship in Calvin's Case (1608)*, in *Yale Journal of Law & the Humanities*, 1997, p. 73 ss.

<sup>6</sup> Come, ad esempio, l'*Alien Registration Act* del 1836, che poneva solo obblighi di registrazione degli stranieri senza costituire un reale ostacolo al fenomeno migratorio.

I primi atti normativi in materia sono stati l'*Aliens Act* del 1905, volto a regolare i flussi migratori di ebrei provenienti dall'Europa dell'Est, e l'*Aliens Restriction Act* del 1914, inizialmente adottato per esigenze belliche, ma la cui portata applicativa fu successivamente allargata fino a consentire al Governo un generale potere di controllo dell'immigrazione.

A tale controllo, tuttavia, sfuggivano i flussi migratori provenienti dalle colonie ed ex colonie oltreoceano che, dalla seconda metà del XIX secolo, avevano registrato un aumento crescente. Il *British Nationality Act* del 1948, infatti, non aveva modificato la sostanziale assimilazione tra i cittadini nati in Inghilterra e gli abitanti dei domini del *Commonwealth*: aveva suddiviso i *British subjects* in due categorie, i "*Citizens of independent Commonwealth countries*" e i "*Citizen of the United Kingdom and Colonies-CUKC*", ma a tale distinzione non corrispondeva un diverso diritto di insediarsi, anche permanentemente, nel territorio dello Stato.

Il timore suscitato dal maggiore afflusso di abitanti del *Commonwealth*, nei confronti dei quali la legge non consentiva alcun controllo, portò il Parlamento ad approvare il *Commonwealth Immigrants Act* del 1962, con cui, per la prima volta, fu limitato il diritto di ingresso nel Regno Unito a cittadini muniti dello *status* di *British subjects*. Tale legge operò una distinzione netta tra i cittadini nati in Inghilterra e gli abitanti dei domini del *Commonwealth*, riconoscendo solo in capo ai primi una libertà di circolazione piena e non soggetta alle norme sull'immigrazione: ciò determinò la fine del concetto di cittadinanza basato sul rapporto di fedeltà tra cittadini-sudditi e la Corona.

Tale atto fu parzialmente modificato dal *Commonwealth Immigrants Act* del 1968, cui fece seguito l'*Immigration Act* del 1971, tutt'oggi in vigore. Quest'ultimo ha introdotto la controversa distinzione tra *patrials* e *non-patrials*, valevole per ogni tipologia di cittadino e basata, tra gli altri, sul concetto di *patriality*, ovvero il grado di parentela con un cittadino del Regno Unito. La legge ha attribuito solo alla prima categoria<sup>7</sup> il diritto di godere in modo

pieno del diritto di ingresso e stabilimento nello Stato, sottoponendo da quel momento i *non-patrials* del *Commonwealth* allo stesso sistema di permessi di immigrazione già in vigore per gli stranieri e in pratica rimuovendo ogni distinzione tra cittadini del *Commonwealth* privi di legami di sangue con il Regno Unito e qualsiasi altro straniero ("*alien*")<sup>8</sup>. Per questa via, dunque, si è stabilito un legame sempre più stringente tra titolarità della cittadinanza e diritto di residenza sul territorio, con la conseguenza che, più di quanto non avvenga in altri Paesi, la prima è in grado di influenzare il secondo.

All'*Immigration Act* del 1971 si è affiancato il *British Nationality Act* del 1981 (BNA). Queste due leggi compongono, insieme alle norme di rango secondario (*infra* § 2.3.), il quadro normativo in vigore.<sup>9</sup>

(a) who acquired that citizenship by birth, adoption, registration or naturalisation in the United Kingdom or Islands, or;

(b) who was born to or legally adopted by a parent who was a United Kingdom citizen at the time of the birth or adoption by virtue of any of the circumstances in (a), or;

(c) if that parent had been born to or legally adopted by a parent who was a United Kingdom citizen at the time of the birth or adoption as described in (a), or;

(d) who has been at any time settled in the United Kingdom or Islands and had at that time and whilst a citizen of the United Kingdom and Colonies been ordinarily resident in the United Kingdom for the last five years or more.

<sup>8</sup> Era ben chiaro al legislatore che la maggior parte dei cittadini dei "vecchi" Paesi del *Commonwealth* (come l'Australia, il Canada o la Nuova Zelanda) avrebbero soddisfatto le condizioni, mentre i cittadini dei "nuovi" Paesi in via di sviluppo del *Commonwealth* (Africa, Asia e Caraibi), erano privi di tale collegamento con il Regno Unito.

<sup>9</sup> Nella materia sono successivamente intervenuti il *Nationality, Immigration and Asylum Act* del 2002 (che, tra gli altri, ha introdotto l'accertamento del requisito della conoscenza della lingua e dello stile di vita inglese, nonché particolari cerimonie per l'acquisto della cittadinanza); l'*Immigration, Asylum and Nationality Act* 2006 (che, tra gli altri, ha introdotto l'accertamento del requisito del "*good character*" per l'acquisto della cittadinanza); il *Borders, Citizenship and Immigration Act* del 2009 (che ha riformato alcune norme per la naturalizzazione). Delle modifiche apportate al *British Nationality Act* del 1981 si darà conto di seguito (§ 2.2).

<sup>7</sup> I *Patrials* vengono definiti (*Immigration Act* del 1971, sect. 2) come "*a citizen of the United Kingdom and Colonies*

## 2.2. La legislazione vigente

Il BNA del 1981, entrato in vigore il 1° gennaio 1983, ha abrogato tutte le precedenti leggi in materia di cittadinanza, nonché lo status di cittadino del *Commonwealth*, ed ha significativamente limitato l'acquisto della cittadinanza *iure soli*.<sup>10</sup> Con esso, la nozione di *allegiance*, già messa in crisi dai precedenti provvedimenti, è stata definitivamente superata, consentendo di delineare un concetto di cittadinanza associato sia alla discendenza (*ius sanguinis*), sia al legame con il territorio (*ius soli*), che, benché depotenziato, resta il criterio prevalente nel sistema britannico. Rispetto agli altri sistemi (*in primis* quello italiano) il tratto prevalente è, infatti, il riconoscimento dello *ius soli*, sia pure temperato.

L'attuale legislazione individua sei diverse categorie di cittadinanza:

1. *British Citizenship* (BC);
2. *British Overseas Territories Citizenship* (BOTC);
3. *British Overseas Citizenship* (BOC);
4. *British Subjects* (BS);
5. *British Protected Persons* (BPP);
6. *British Nationals (Overseas)* (BNO)

Non tutti i cittadini tuttavia godono degli stessi diritti di ingresso, circolazione e stabilimento nel territorio britannico: tale diritto, infatti, discende in via automatica unicamente dall'appartenenza alla prima categoria, quella più importante, ovvero la *British Citizenship*. Le altre categorie ricomprendono gli abitanti dei territori d'oltremare come Gibilterra e Hong Kong o quelli dei protettorati o ex colonie, ormai indipendenti, quali l'India, la Malesia e il Kenya. In questa sede non ci si soffermerà su di esse, in quanto categorie residuali: l'analisi si concentrerà sulle modalità di acquisto della sola cittadinanza britannica (*British Citizenship*).

<sup>10</sup> La versione aggiornata del testo può essere consultata dal sito dell'Archivio nazionale inglese (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/61/contents>).

### a) *Ius soli*

Come si è accennato, nel previgente sistema (*ante* 1983) la nascita sul territorio britannico era di per sé sufficiente a conferire la cittadinanza, a prescindere dallo status dei genitori (erano tuttavia previste alcune eccezioni, ad es. per i figli dei diplomatici).

L'attuale regime, invece, ha introdotto alcune limitazioni, prevedendo l'acquisto della cittadinanza *iure soli*, automaticamente alla nascita, a condizione che almeno uno dei genitori<sup>11</sup>, a quella data, sia cittadino britannico oppure sia legalmente stabilito in Gran Bretagna (*"legally settled"*).<sup>12</sup> Tale elemento si considera perfezionato in capo ai soggetti che soggiornino senza alcuna restrizione in ordine alla durata della loro permanenza sul territorio (ovvero, in presenza del *"right of abode"*<sup>13</sup> o dell'*"indefinite leave to enter or remain in the United Kingdom"*<sup>14</sup>). Alcune particolari categorie (es. diplomatici o membri di organizzazioni internazionali), seppur esonerate dai controlli in materia di immigrazione, non vengono ritenute *legally settled* ai fini dell'attribuzione della cittadinanza *iure soli*. Diversamente avviene con riferimento ai cittadini di altro paese dell'Unione europea stabilitisi sul territorio: a partire dal 30 aprile 2006, tali soggetti maturano automaticamente il diritto alla residenza permanente (*permanent residence*

<sup>11</sup> È da notare, sotto il profilo della parità di genere, che fino al 1983 le donne non avevano la possibilità di trasferire la cittadinanza alla propria prole. I figli illegittimi (nati al di fuori del matrimonio), inoltre, possono ricevere la cittadinanza dal proprio genitore solo a partire dal 2006, previo accertamento della paternità.

<sup>12</sup> BNA sect. 1, para. 1. Una persona è considerata *settled* nel Regno Unito qualora sia *"ordinarily resident there without being subject under the immigration laws to any restriction on the period for which he may remain"*.

<sup>13</sup> Sostanzialmente, il diritto di vivere e lavorare nel Regno Unito.

<sup>14</sup> "Soggiorno a tempo indeterminato", abbreviato con l'acronimo "ILR", ovvero il permesso di rimanere nel Regno Unito senza alcuna restrizione di tempo per la durata del soggiorno (una sorta di diritto di insediamento, che naturalmente è cosa ben diversa dalla naturalizzazione come cittadino britannico). Tale diritto può, in determinate circostanze, essere sospeso o revocato, per esempio, qualora si scopra che è stato ottenuto sulla base di dati fraudolenti, o se la persona risiede fuori del Regno Unito per più di due anni od anche a seguito di una condanna penale che si traduca in un provvedimento di espulsione.

*leave*) dopo che abbiano risieduto continuativamente per cinque anni<sup>15</sup>.

In difetto dei citati requisiti (genitore cittadino britannico o con residenza stabile sul territorio), la persona nata sul territorio dello Stato può comunque ottenere la cittadinanza al verificarsi delle condizioni previste dalla particolare procedura di *registration* (*infra* § 2.3.1.).

#### b) *Ius sanguinis*

La possibilità, per chi non nasca nel Regno Unito, di acquisire la cittadinanza “*by descent*”, cioè per discendenza da un genitore di nazionalità britannica, non è illimitata.

Il criterio dello *ius soli*, ad esempio, assume rilevanza in via sussidiaria: coloro che acquistano la cittadinanza per discendenza, infatti, pur godendo dei privilegi connessi alla cittadinanza britannica, non possono a loro volta trasmettere lo *status* ai loro figli, a meno che questi ultimi non nascano nel Regno Unito. Pertanto, con riguardo ai figli di britannici nati al di fuori del Regno Unito, condizione fondamentale per l’acquisizione automatica della cittadinanza britannica è che il genitore abbia a suo tempo acquisito la propria cittadinanza in una modalità diversa dalla discendenza.<sup>16</sup>

In caso contrario, subentra il criterio della residenza. Il genitore cittadino britannico *per discendenza* può comunque trasmettere – tramite la procedura di *registration* (*infra* § 2.3.1.) – la cittadinanza al proprio figlio minore nato all’estero qualora il genitore abbia risieduto, in qualsiasi tempo, per almeno tre anni nel Regno Unito, sempre che il proprio genitore (ovvero: il nonno del bambino) abbia a sua volta acquisito la cittadinanza in una qualsiasi modalità diversa dalla discendenza. In difetto anche di quest’ultima condizione, è comunque

<sup>15</sup> Tra la recente giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di libertà di circolazione si v. il caso C-434/09 *Shirley McCarthy v Secretary of State for the Home Department*.

<sup>16</sup> BNA, sect. 2. Come visto *supra* § 2.2.1., nota 5, dal 1983 il sesso del genitore non ha più rilevanza e dal 2006 la costanza di matrimonio non è più condizione necessaria per ricevere la cittadinanza dal proprio padre.

ancora possibile trasmettere la cittadinanza qualora sia il bambino, sia entrambi i genitori, risiedano nel Regno Unito da almeno tre anni.<sup>17</sup>

Appare evidente come la *ratio* della disciplina sia quella di rinsaldare i rapporti tra cittadini e terra di origine, evitando la concessione della cittadinanza in favore di soggetti che hanno ormai perso qualsiasi legame con essa, poiché nel lungo periodo ciò finirebbe per far perdere allo Stato qualsiasi controllo sull’estensione effettiva della propria comunità<sup>18</sup>.

#### c) *Naturalizzazione*

La cittadinanza può anche essere acquisita attraverso la procedura di naturalizzazione<sup>19</sup>, i cui presupposti sono i seguenti: maggiore età; residenza stabile e regolare per almeno cinque anni continuativi, termine ridotto a tre anni per coloro i quali abbiano contratto matrimonio con un cittadino britannico<sup>20</sup>; comprovata volontà di continuare a vivere nel Regno Unito o di lavorare all’estero per conto del Governo o di una società britannica (requisito non richiesto a quanti abbiano contratto matrimonio con un cittadino britannico); attitudine caratteriale (“*good character*”) e sanità di mente (“*sound mind*”); adeguata conoscenza dello stile di vita, della società e delle istituzioni britanniche, nonché della lingua inglese (o anche gallese o scozzese, a seconda del luogo di insediamento).<sup>21</sup>

<sup>17</sup> BNA sect. 3, para. 2; sect. 3, para. 5; 41A.

<sup>18</sup> L’adozione di un minore infradiciottenne consente l’attribuzione automatica della cittadinanza qualora sia stata autorizzata da un tribunale britannico oppure qualora sia eseguita in conformità alla Convenzione dell’Aja del 1993 in materia di adozione internazionale e gli adottanti siano abitualmente residenti nel Regno Unito. In entrambi i casi, tuttavia, almeno uno dei genitori adottivi deve essere cittadino britannico (BNA sect. 1, para. 5).

<sup>19</sup> BNA sect. 6; 40-42B.

<sup>20</sup> Inoltre, nel primo caso sono previsti periodi massimi di assenza di quattrocentocinquanta giorni nell’arco dei cinque anni e di novanta giorni nell’ultimo anno di residenza; nel secondo caso, il richiedente che sia coniuge di un cittadino non deve essersi allontanato dal Paese per più di duecentosettanta giorni nell’arco dei tre anni e per più di novanta giorni nell’arco dell’ultimo di tali anni.

<sup>21</sup> Ciò può essere attestato con il superamento del “*Life in the United Kingdom test*” oppure con la frequenza di appositi corsi ESOL di lingua inglese (*En-*

Nel caso in cui tali condizioni siano rispettate, a partire dal 2004, il richiedente è chiamato a perfezionare la propria domanda di cittadinanza in una speciale cerimonia (“*citizenship ceremony*”) organizzata nei consigli municipali, durante la quale si è chiamati a prestare giuramento di fedeltà alla Corona e al Regno Unito (“*oath of allegiance*”) e ci si impegna ad osservarne le leggi ed i principi democratici.

#### d) Procedura di registrazione

La *registration* è una particolare procedura attraverso la quale hanno accesso alla cittadinanza unicamente persone che sono già in possesso di specifici legami con il Regno Unito e le sue colonie. Si tratta, da un lato, degli appartenenti a una delle seguenti categorie di cittadini del *Commonwealth – British overseas territories citizen, British Overseas citizen, British subject, British protected person* o *British National (Overseas)* – anche adulti, che abbiano risieduto legalmente nel Regno Unito per un periodo di almeno cinque anni; dall’altro, dei minori, nati nel Regno Unito, che si trovino in una delle seguenti condizioni:

- uno dei genitori sia diventato cittadino britannico o *legally settled* in un momento successivo alla nascita dell’interessato (altrimenti si rientrerebbe nell’ipotesi esaminata *supra*, § 2.2.1.) e la domanda di *registration* venga presentata prima del compimento del diciottesimo anno di età<sup>22</sup>;

- aver risieduto nel Regno Unito per almeno dieci anni, con periodi massimi di assenza di novanta giorni per ogni anno di residenza<sup>23</sup>;

- essere sempre stato apolide e aver risieduto nel Paese per cinque anni prima del compimento del ventiduesimo anno di età (oltre tale limite temporale, l’interessato potrà ottenere la cittadinanza unicamente attraverso la procedura di naturalizzazione).<sup>24</sup>

*glish for Speakers of Other Languages*) e di cittadinanza (“*citizenship classes*”). A discrezione, possono essere esentati dal provare la conoscenza dello stile di vita e della lingua i soggetti di età superiore ai sessantacinque anni.

<sup>22</sup> BNA sect. 1, para. 3, 41A.

<sup>23</sup> BNA sect. 1, para. 4.

<sup>24</sup> BNA, Schedule 2, para. 3(1).

A partire dal decimo anno di età, si dà sempre luogo anche all’accertamento dell’attitudine caratteriale “*good character*”. Va aggiunto inoltre che, al di fuori delle ipotesi sopra menzionate, il Ministro dell’immigrazione ha sempre la facoltà di concedere la cittadinanza.

#### 2.3. La normativa secondaria e l’attuazione amministrativa

Il sistema normativo si compone di fonti legislative di rango primario (“*primary legislation*”) e secondario (“*secondary*” o “*subsidiary legislation*”). Le prime comprendono gli atti legislativi richiamati nei precedenti paragrafi (in primo luogo, il *British Nationality Act* del 1981); le seconde includono le *British Nationality Regulations*, adottate con cadenza quasi annuale dal Ministro dell’immigrazione (“*Home Office*”, il nostro Ministro dell’Interno) e annullabili con risoluzione dal Parlamento.<sup>25</sup> Esse hanno la funzione di specificare, con contenuti pratici e descrittivi, le disposizioni di rango primario che regolano la concessione della cittadinanza.

La funzione amministrativa è esercitata esclusivamente a livello centrale: il Ministro svolge i propri compiti avvalendosi di dipartimenti e autorità amministrative, tra le quali un ruolo preminente spetta alla *UK Border Agency-UKBA*, istituita nel 2007.

Nell’ottica della trasparenza, tale Agenzia pubblica una vasta gamma di documenti, tra cui spiccano le *Nationality Instructions*, istruzioni applicative necessarie all’attuazione concreta delle leggi e delle *Regulations* in materia di cittadinanza da parte del personale dell’Agenzia.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> BNA, sect. 41, para. 7. Le *British Nationality (General) (Amendment) Regulations 2013* sono entrate in vigore il 28 ottobre 2013 e sono consultabili alla pagina [www.legislation.gov.uk/ukxi/2013/2541/pdfs/ukxi\\_20132541\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2013/2541/pdfs/ukxi_20132541_en.pdf).

<sup>26</sup> Le *Nationality Instructions*, disponibili al sito <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/policyandlaw/guidance/nationalityinstructions/>, sono divise in due volumi e, diversificando sulla base delle singole modalità di richiesta della cittadinanza, affrontano tutti i profili sostanziali e procedurali della presentazione di una candidatura.

Accanto alle *Regulations*, pertanto, le *Instructions* costituiscono un'ulteriore fonte di rango *sub*-primario del diritto amministrativo della cittadinanza, la quale assume particolare rilevanza soprattutto con riferimento alla procedura di naturalizzazione, che impone l'accertamento di requisiti soggettivi (condotta, condizioni economiche e grado di assimilazione del richiedente) che possono dare luogo ad esiti alquanto discrezionali. Da una parte, infatti, la presenza di tutti i presupposti previsti dalla legge non è garanzia dell'automatico accoglimento della domanda; dall'altra l'amministrazione può, in presenza di speciali circostanze, attribuire la cittadinanza anche in assenza di alcuni di essi. D'altronde, la stessa formulazione di alcuni requisiti (per tutti, si pensi a quello relativo al "*good character*") lascia margini di apprezzamento estremamente ampi (ad es. nella valutazione della condotta dell'interessato, anche al di fuori del Regno Unito; della gravità di eventuali precedenti penali o fiscali; dell'intrattenimento di relazioni con Paesi in conflitto con il Regno Unito, ecc.)<sup>27</sup>. Si tratta di un aspetto rilevante, dal momento che, nel 2012, il 37% dei dinieghi di naturalizzazione sono stati giustificati proprio con l'assenza del requisito del *good character*.<sup>28</sup> A tale criticità pongono parzialmente rimedio le nuove *Nationality Instructions* (in vigore dal 31 ottobre 2013), le quali, attraverso l'individuazione di una serie di casistiche, dovrebbero rendere più prevedibile ed oggettiva la valutazione dell'attitudine caratteriale dei candidati.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> H. WRAY, *Naturalisation Procedures for Immigrants: United Kingdom*, in *EURO Citizenship Observatory*, April 2013.

<sup>28</sup> Si v. S. BLINDER, *Naturalisation as a British Citizen: Concepts and Trends*, 2<sup>nd</sup> revision, 30 august 2013, p. 7, in <http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/>.

<sup>29</sup> *Nationality Policy Guidance and Casework Instruction*, Chapter 18, Annex D: *The Good Character Requirement*, 5 ed. (31 October 2013) disponibili alla pagina [www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/nationalityinstructions/nichapter18/ch18annexd?view=Binary](http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/nationalityinstructions/nichapter18/ch18annexd?view=Binary). Allo stesso modo, le *Instructions* disciplinano gli altri requisiti imposti dalla procedura di naturalizzazione, contribuendo a chiarire aspetti che altrimenti sarebbero di difficile univoca misurazione/interpretazione: ad esempio, la conoscenza della lingua e dello stile di vita inglese ([www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/](http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/)

Le autorità preposte sono tenute ad esplicitare le ragioni dell'eventuale diniego attraverso la motivazione ed è possibile ottenere una revisione richiedendo una nuova valutazione a un diverso funzionario. Il diritto all'impugnazione giurisdizionale ("*judicial review*") è, invece, previsto nei casi di "*illegality, irrationality, procedural impropriety or breach of human rights and/or proportionality*".<sup>30</sup>

In definitiva, emergono non solo costi elevati (la tassa ammonterà ad oltre 850 sterline<sup>31</sup>) e tempi dilatati della procedura (fino a sei mesi), ma anche rigidi requisiti personali e ampi margini nella fase della loro valutazione, indice del fatto che il Governo intende riservarsi un potere altamente discrezionale sulla naturalizzazione di cittadini stranieri.

### 3. Dati e statistiche

Dal raffronto tra le due aree statistiche che seguono emerge un'interessante continuità tra flussi migratori del recente "passato" e composizione dell'attuale popolazione.

La forza attrattiva della Gran Bretagna è cresciuta negli ultimi vent'anni, ed il legame con i Paesi appartenenti al suo antico impero è divenuto un legame di migrazione e di "nuova" cittadinanza<sup>32</sup>.

[policyandlaw/modernised/cross-cut/knowledge-of-life/kol.pdf?view=Binary](http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/policyandlaw/modernised/cross-cut/knowledge-of-life/kol.pdf?view=Binary)) o la volontà di continuare a vivere nel Regno Unito ([www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/nationalityinstructions/nichapter18/ch18annexf?view=Binary](http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/nationalityinstructions/nichapter18/ch18annexf?view=Binary)).

<sup>30</sup> Nel caso *R v SSHD ex p Fayed* [1996] EWCA Civ 946 la Corte d'appello ha statuito che, pur non dovendo l'amministrazione fornire giustificazioni per il diniego, quest'ultimo era sottoponibile a sindacato giurisdizionale ("*judicial review*"). Per poter difendere in giudizio la decisione adottata, l'amministrazione è dunque tenuta a dimostrare che essa è stata presa correttamente ("*fairly*"). Fra la giurisprudenza più recente si segnala *MH and others v SSHD* [2009] EWCA Civ 287; *R (on application of Thamby v SSHD)* [2011] EWHC 1763 (*Admin*).

<sup>31</sup> Per le *fees*: [www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/britishcitizenship/nationality-fees.pdf](http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/britishcitizenship/nationality-fees.pdf).

<sup>32</sup> Le statistiche presentate nei successivi paragrafi sono tratte da pubblicazioni ufficiali governative e di istituti statistici internazionali. In particolare, si sono assunte a riferimento le pubblicazioni dell'*Office for national statisti-*

Di seguito ci si soffermerà brevemente sui dati relativi ai flussi migratori degli ultimi decenni (§ 3.1). Quindi, si analizzeranno i dati relativi alla concessione della cittadinanza, con particolare attenzione al rapporto tra accoglimento e respingimento delle richieste, alle ragioni fondanti l'istanza e all'individuazione delle aree del globo dalle quali provengono i nuovi cittadini britannici (§ 3.2).

Tali dati testimoniano il mantenimento di forti legami con i Paesi del sub-continente indiano nonché come gli ampi margini di discrezionalità rimessi alle autorità amministrative, esaminati *supra* § 2.3, si concretizzino nel rigetto su basi non sempre oggettive di migliaia di domande di cittadinanza ogni anno.

Tabella 8. *Tasso di cittadinanza nel Regno Unito (2012)*

Stranieri residenti	Stranieri "eleggibili" alla cittadinanza	Stranieri che hanno acquisito la cittadinanza	Popolazione complessiva
7.711.543	n.d.	193.344	63.182.878

L'attrattività, per i migranti<sup>33</sup>, del Regno Unito si è significativamente consolidata negli ultimi anni<sup>34</sup>. Con riferimento agli anni

cs (<http://www.ons.gov.uk/ons/index.html>), della *UK statistics authority* (<http://www.statisticsauthority.gov.uk>), del *Migration Observatory di Oxford* ([migrationobservatory.ox.ac.uk](http://migrationobservatory.ox.ac.uk)), di *EUROSTAT* (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/introduction>) e del sito specializzato *EUDO* ([eudo-citizenship.eu](http://eudo-citizenship.eu)).

<sup>33</sup> La nozione di "migrante" adottata nei dati statistici forniti dall'*Home Office* è tratta dalla "Raccomandazione ONU sulle Statistiche Migratorie internazionali" del 1998, il cui testo aggiornato e integrale è reperibile all'indirizzo [http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM\\_58rev1e.pdf](http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1e.pdf). Tale nozione è la seguente: "A person who moves to a country other than that of his or her usual residence for a period of at least a year (12 months), so that the country of destination effectively becomes his or her new country of usual residence".

<sup>34</sup> I dati più recenti sono stime ricavate dalle risposte all'*IPS (International Passenger Survey)*, ponderati in relazione al tasso di attendibilità e al numero di

2010-2011, il saldo migratorio è stato nettamente positivo, con l'ingresso di circa 1.085.000 individui sul territorio britannico e l'uscita di circa 618.000 persone.

Tale *trend* è emerso nella prima metà degli anni '90 (1993-1994) e si è sviluppato negli ultimi vent'anni, in controtendenza rispetto ai saldi negativi riscontrati dalla seconda metà degli anni '70 sino a tutti gli anni '80 del secolo scorso. I flussi in uscita sono pressoché stabili.

La distribuzione della provenienza geografica dei migranti di medio-lungo termine è rimasta costante, come emerge dalla "provenienza" delle richieste di cittadinanza.

La prevalenza di migranti originari di Paesi del *Commonwealth* è netta. Con riferimento al 2010-2011, 356.000 individui provenienti da tali Paesi si sono spostati nel Regno Unito, a fronte di 314.000 europei. Tale "forbice" si è tuttavia ridotta negli ultimi anni. A partire dalla seconda metà degli anni '90 sono aumentati i cittadini europei in ingresso sul territorio britannico, specie in rapporto al totale dei migranti provenienti dai Paesi del *Commonwealth*<sup>35</sup>. L'aumento della presenza di europei è connesso all'allargamento dell'Unione europea<sup>36</sup>, sebbene il dato resti significativo anche rispetto agli originari Paesi membri della Comunità<sup>37</sup>.

Il rapporto è inverso nei flussi in uscita: tra il 2010 e il 2011, a fronte di 178.000 cittadini UE in uscita dal Regno Unito, 107.000 migranti si sono spostati in Paesi del *Commonwealth*.

repliche fornite, come indicato in "Migration Table - May 2013", [www.homeoffice.gov.uk](http://www.homeoffice.gov.uk).

<sup>35</sup> Ad esempio, mentre tra il 1990 e il 1991 solo 70.000 cittadini UE hanno fatto ingresso nel territorio britannico, a fronte di circa 128.000 cittadini del *Commonwealth*, tra il 2004 e il 2005 tali cifre si sono attestate rispettivamente a 224.000 e 375.000 individui, e, come si è appena osservato, tra il 2010 e il 2011, rispettivamente a 314.000 e 356.000

<sup>36</sup> Allargamento che ha riguardato Cipro, Polonia, Malta, Ungheria, Slovacchia, Lettonia, Estonia, Lituania, Rep. Ceca e Slovenia.

<sup>37</sup> Ovvero i Paesi membri dalla fondazione e sino al maggio 2004, quali Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi, Francia, Germania, Italia, Irlanda, Grecia, Portogallo, Spagna, Austria, Svezia, Finlandia, (Regno Unito) e Danimarca.

Tabella 9. *Le acquisizioni della cittadinanza nel Regno Unito (2012)*

<i>Iure sanguinis</i>	<i>Iure soli</i>	<i>Iure domicili</i> <sup>38</sup>
n.d.	20.701	146.224

I casi di riconoscimento della cittadinanza britannica sono aumentati a partire dagli anni 2000. Nel 2012, 193.344 cittadini non britannici hanno ottenuto la naturalizzazione nel Regno Unito, con un incremento consistente rispetto ai 177.878 nuovi cittadini del 2011 e alla media di circa 169.373 riconoscimenti annuali nel periodo tra il 2006 ed il 2010. La media era di circa 114.284 domande accolte tra il 2000 ed il 2004, mentre nel quinquennio precedente (1995-1999) si registrava una media di circa 45.886 riconoscimenti di cittadinanza per anno<sup>39</sup>.

L'incremento si spiega anche in ragione del fatto che, a partire dal 2001, e ancor più dal 2005, il numero delle istanze di naturalizzazione è cresciuto notevolmente, in virtù dell'aumento dei *grants of settlement* concessi a cittadini non appartenenti alla Unione europea che, risiedendo stabilmente per cinque anni sul territorio britannico, acquisiscono il diritto di presentare domanda di naturalizzazione<sup>40</sup>.

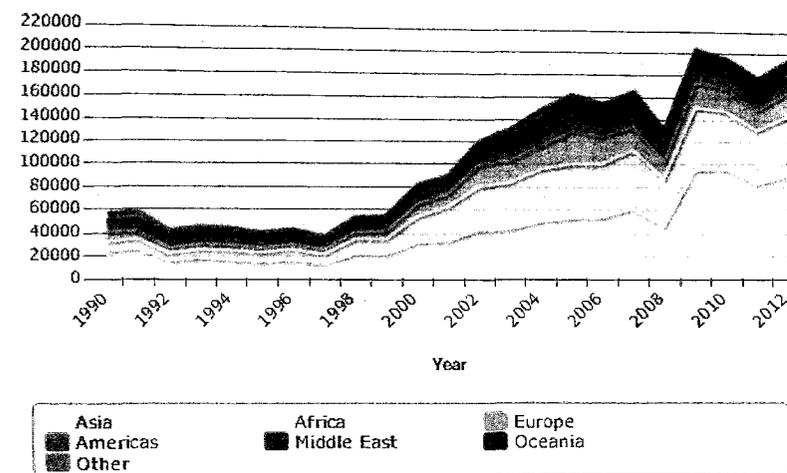
Nel 2009 le *applications* per l'acquisizione della cittadinanza britannica sono state 193.810, con un aumento del 24% rispetto all'anno precedente. Negli anni successivi il *trend* si è mantenuto positivo: nel 2010 sono state presentate 199.767 domande, nel 2011 205.210, mentre nel 2012 vi è stata una leggera flessione, con 179.083 istanze.

<sup>38</sup> In tale categoria rientrano coloro i quali abbiano ottenuto la cittadinanza a seguito di residenza continuativa secondo i requisiti previsti dalla legge o coloro i quali abbiano sposato un cittadino britannico.

<sup>39</sup> Si veda, "Briefing: Naturalisation as a British Citizen: Concepts and Trends", The Migration Observatory at University of Oxford, 30.08.2013, in [www.migrationobservatory.ox.ac.uk](http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk)

<sup>40</sup> Per tale osservazione si veda "Home office statistical bulletin - British Citizenship Statistics United Kingdom, 2009", p. 9, [homeoffice.gov.uk/rds](http://homeoffice.gov.uk/rds).

Grafico 6. *Nazionalità di origine dei nuovi cittadini del Regno Unito (1990-2012)*



La provenienza dei nuovi sudditi della Corona è stabile: nel 2009 il 29,9% proveniva da Paesi del sub-continente indiano (India, Bangladesh, Pakistan), il 27% dall'Africa (55.205 individui, pari al 27% del totale) e il 16% dai restanti Paesi dell'Asia (pari a poco più del 16%); nel 2012, su un totale di 194.209 naturalizzati, il 46% proveniva dall'Asia (sub-continente indiano compreso), il 27% dall'Africa e l'11% dall'Europa<sup>41</sup>.

Quanto alle modalità di acquisizione della cittadinanza, dei 194.209 nuovi cittadini registrati nel 2012, oltre il 55% è stato naturalizzato in virtù della residenza continuativa per almeno cinque anni, mentre il 20% circa ha acquisito la cittadinanza in virtù di naturalizzazione a seguito di matrimonio contratto con un cittadino britannico, ed il restante 25% quale minore "collegato" ad un cittadino britannico, o per altre ragioni.

Scendendo al dettaglio della distribuzione geografica, nel 2012 i cittadini provenienti da Paesi asiatici hanno ottenuto la cittadinanza principalmente a seguito di naturalizzazione per residenza

<sup>41</sup> "Immigration statistics - April to June 2013 - British Citizenship", [www.homeoffice.gov.uk](http://www.homeoffice.gov.uk).

(47.920, pari al 54%), ed in numero notevolmente inferiore per matrimonio (19.713, pari al 22%), come nel caso dei nuovi cittadini di origine africana (57% delle naturalizzazioni per residenza e 15% per matrimonio) ed europea (13.579 naturalizzati per residenza, pari al 60%, e 4.479 per matrimonio, pari al 20%).

Infine, per quanto concerne il rigetto delle istanze di riconoscimento della cittadinanza, i casi sono progressivamente diminuiti: si è passati da circa il 10% di domande rifiutate nel corso degli anni '90 del secolo scorso, al respingimento del 9,3% delle domande nel 2005, del 3,9% nel 2011 e del 3,5% nel 2012. La diminuzione è anche indotta dall'introduzione di un controllo preliminare per il "blocco" di domande incomplete o prive dei requisiti minimi.

Tabella 10. Domande di cittadinanza rifiutate nel Regno Unito (2002-2012)

Reason for refusal	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Incomplete applications	558	608	827	1.310	1.596	929
Parent not a British citizen	531	775	1.100	1.669	2.161	2.533
Not of good character	798	945	1.187	1.663	1.764	1.693
Delay in replying to enquiries from UKBA	1.269	1.756	1.600	2.161	1.953	2.232
Residence	3.338	4.277	6.509	6.259	4.740	4.137
Oath not taken in time	70	115	186	339	105	38
Insufficient knowledge of English and KC	-	-	-	234	502	2.365
Other	363	500	709	896	789	796
<b>Total refusals</b>	<b>6.927</b>	<b>8.976</b>	<b>####</b>	<b>####</b>	<b>####</b>	<b>####</b>
British already	1.225	1.395	1.501	1.861	1.442	659
Withdrawn	179	184	199	250	257	246
<b>Total refused or withdrawn</b>	<b>8.331</b>	<b>####</b>	<b>####</b>	<b>####</b>	<b>####</b>	<b>####</b>
Rejected applications	-	-	-	3.261	6.105	255

Reason for refusal	2008	2009	2010	2011	2012
Incomplete applications	530	447	380	414	661
Parent not a British citizen	1.306	1.692	786	627	514
Not of good character	2.667	2.747	2.168	2.369	2.428
Delay in replying to enquiries from UKBA	819	584	767	314	306
Residence	2.219	3.651	2.409	2.216	2.105
Oath not taken in time	37	26	9	10	0
Insufficient knowledge of English and KC	608	267	382	143	103
Other	548	488	692	483	400
<b>Total refusals</b>	<b>8.734</b>	<b>9.902</b>	<b>7.593</b>	<b>6.576</b>	<b>6.517</b>
British already	264	285	316	227	281
Withdrawn	88	64	65	81	80
<b>Total refused or withdrawn</b>	<b>9.086</b>	<b>####</b>	<b>7.974</b>	<b>6.884</b>	<b>6.878</b>
Rejected applications	41	131	200	151	139

Sono divenuti statisticamente preponderanti i dinieghi fondati sulla mancanza del requisito del "good character". Sotto l'ombrello di tale motivazione convivono fattori molteplici, connessi principalmente a preoccupazioni di ordine pubblico<sup>42</sup>, ma anche ad altri elementi<sup>43</sup>: trattasi, come è evidente, di un criterio che lascia all'amministrazione un'ampia discrezionalità<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Quali, ad esempio la sottoposizione dell'istante a procedimenti penali, la vicinanza ad associazioni terroristiche, e così via.

<sup>43</sup> Rilevano, ad esempio, tratti personali quali forme di eccentricità tali da destare scandalo pubblico, o l'aver subito procedure fallimentari.

<sup>44</sup> Si veda *supra*, § 2.3 ed il testo completo delle linee guida amministrative per il riscontro del good character in <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecon>

Nel 2012, il 37% delle domande è stato rigettato in virtù della assenza di “good character”. È interessante osservare come la percentuale di dinieghi così motivati è aumentata a partire dal 2005-2006, con una crescita di oltre il 40% nel raffronto con i dati del 2004. È probabile che esista una connessione con gli attacchi terroristici compiuti e/o organizzati sul territorio britannico da cittadini britannici ma di origini medio-orientali nell'estate del 2005<sup>45</sup>.

#### 4. Bibliografia

Sulla disciplina giuridica della cittadinanza britannica, A. DUMMETT, *United Kingdom*, in R. BAUBÖCK *et al.* (eds.), *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and trends in 15 European countries. Vol. 2: Country Analyses*, Amsterdam, 2006, p. 551 ss.; C. SAWYER, H. WRAY, *EUDO Citizenship Observatory Country Report. United Kingdom*, November 2012 (<http://www.eudo-citizenship.eu/>); L. FRANSMAN, *Fransman's British nationality law*, Londra, 2011, p. 3 ss.; N. BLAKE, *British Nationality Law*, in B. NASCIMBENE, *Nationality Law in the European Union*, Londra, 1996, p. 679 ss.; L.P. VANONI, *Il diritto dell'immigrazione nel Regno Unito*, in V. GASPARINI CASARI, G. CORDINI (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione*, Vol. II, *Profili di diritto comparato*, Modena, 2010, pp. 495-526; G. CLAYTON, *Textbook on Immigration and Asylum Law*, 5<sup>th</sup> ed., Oxford, 2012; M.R. GENERAZIO, *Immigration Law: A Guide to Laws and Regulations*, American Bar Association, 2012; R. KARATANI, *Defining British citizenship. Empire, commonwealth and modern Britain*, Frank Cass, 2003; I. MACDONALD, R. TOAL, *Immigration law and practice in the United Kingdom*, 8<sup>th</sup> ed., LexisNexis, 2010; M. PHELAN, J. GILLESPIE, *Immigration law handbook*, 8<sup>th</sup> ed., Oxford, 2013; O. RICHARDS, *British immigration practice*

*handbook*, 2<sup>nd</sup> ed., Northamptonshire, 2012, 2 vv.; A. TORRE, *Cittadinanza, immigrazione e condizione degli stranieri nel Regno Unito*, in *Dir. Comp. Eur.*, 2003, 2, pp. 781-799.; A. HARVEY, *The Borders, Citizenship and Immigration Act 2009*, in *Journal of Immigration Asylum and Nationality Law*, 2010, 2, p. 118 ss.; C. SAWYER, *Country Report: United Kingdom*, EUDO Citizenship Observatory, Firenze, 2009.

In chiave comparata: M.P. VINK, G.R. DE GROOT, *Citizenship Attribution in Western Europe: International Framework and Domestic Trends*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2010, Vol.36(5), pp.713-734; P. WEIL, *Access to Citizenship. A Comparison of Twenty-five Nationality Laws*, in T.A. ALENIKOFF and D. KLUSMEYER (eds.), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, Washington DC, 2001, pp. 17-35; C. JOPPKE, *How immigration is changing citizenship: a comparative view*, in *Ethnic and Racial Studies*, 1999, Vol.22(4), p. 629-652; M.M. HOWARD, *The Politics of Citizenship in Europe*, Cambridge, 2010, in particolare pp. 148 ss.; T. JANOSKI, *Colonization in reverse: the degrees of empire in the UK and France*, in ID., *The Ironies of Citizenship. Naturalization and Integration in Industrialized Countries*, Cambridge, 2010, pp. 55 ss.; C. JOPPKE, *Immigration and the nation-state. The United States, Germany, and Great Britain*, Oxford, 1999; A. FAHRMEIR, *Citizens and Aliens: Foreigners and the Law in Britain and the German States, 1789-1870*, New York, 2000, p. 3 ss.

Sul diritto della cittadinanza nei contesti post-coloniali: C. MARGIOTTA, O. VONK, *Doppia cittadinanza e cittadinanza duale: normative degli Stati membri e cittadinanza europea*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2010, 4, pp. 13-34, in particolare pp. 23-24; R. HANSEN, *Citizenship and Immigration in Postwar Britain*, Oxford, 1998; R. HANSEN, *British Citizenship after Empire: A Defence*, in *Political Quarterly*, 2000, 71 (1), pp. 42-49.

Sulle politiche promosse dal governo: J. DRONKERS and M.P. VINK, *Explaining access to citizenship in Europe: How citizenship policies affect naturalization rates*, in *European Union Politics*, 2012, Vol.13(3), pp. 390-412; V. MITSILEGAS, *Immigration Control*

tent/documents/policyandlaw/nationalityinstructions/nichapter18/ch18annexd?view=Binary, consultato in data 17.11.2013.

<sup>45</sup> Si veda <http://www.theguardian.com/uk/2005/jul/13/july7.uksecurity6>, consultato in data 17.11.2013.

*in an Era of Globalization: Deflecting Foreigners, Weakening Citizens, and Strengthening the State*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2012, 1, pp. 3-60; J. HAMPSHIRE, *Disembedding Liberalism? Immigration Politics and Security in Britain since 9/11*, in T. E. GIVENS, G. P. FREEMAN and D. L. LEAL (eds), *Immigration and Security: US, European and Commonwealth Perspectives*, Londra, 2009, pp. 109-29.

Sulla nozione di *patriality*: C. JOPPKE, *Selecting by origin. Ethnic migration in the liberal state*, Cambridge, 2005, p. 3 ss.

Sulla naturalizzazione: S. BLINDER, *Naturalisation as a British Citizen: Concepts and Trends*, *Migration Observatory Briefing*, University of Oxford, 2013 ([www.migrationobservatory.ox.ac.uk](http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk)); H. WRAY, *Naturalisation Procedures for Immigrants. United Kingdom (EUDO Citizenship Observatory) April 2013* (<http://www.eudo-citizenship.eu/>); P. J. SPIRO, *A new international law of citizenship*, in *The American Journal of International Law*, 2011, 4, pp. 694-746.

Sull'attuazione amministrativa: S. MACGREGOR, G. BAILEY, *British citizen or other? Reflections on New Labour's reforms to the UK citizenship process*, in *British Politics*, 2012, 4, pp. 365-388; B. BYRNE, *A local welcome? Narrations of citizenship and nation in UK citizenship ceremonies*, in *Citizenship Studies*, 2012, 3, p. 531-544; T. BROOKS, *The 'Life in the United Kingdom' Citizenship Test: Is It Unfit for Purpose?*, consultabile all'indirizzo [http://thombrooks.info/Brooks\\_citizenship\\_test\\_report.pdf](http://thombrooks.info/Brooks_citizenship_test_report.pdf), Durham University, 2013.

## GERMANIA

Francesco Giovanni Albinini

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I modi di acquisto della nazionalità. – 2.1. L'evoluzione della disciplina. – 2.2. La legislazione vigente. – 2.3. La normativa secondaria e l'attuazione amministrativa. – 3. Dati e statistiche. – 4. Bibliografia.

### 1. Introduzione

La disciplina tedesca in tema di modi di acquisto della nazionalità costituiva, fin dall'emanazione della prima legge in materia del 1913, espressione quasi paradigmatica del criterio di *ius sanguinis*<sup>1</sup>.

I fenomeni migratori che hanno interessato questo Paese hanno però imposto una riflessione sui criteri di concessione della cittadinanza, portando in ultima analisi all'introduzione, a partire dal 2000, di rilevanti elementi espressione dello *ius soli*, prevedendo perciò criteri maggiormente inclusivi. Esaminare questa vicenda, ed evidenziare attraverso quali modalità si è verificato il passaggio da un sistema normativo incentrato sullo *ius sanguinis* ad uno che invece introduce il principio – pur se in forma temperata – dello *ius soli* costituisce perciò un punto di osservazione privilegiato per comprendere i possibili sviluppi futuri della disciplina italiana.

<sup>1</sup> Avverte P. WEIL, *Access to Citizenship: A Comparison of Twenty-Five Nationality Laws*, in T.A. ALENIKOFF, D. KLUSMEYER (a cura di), *Citizenship Today. Global Perspectives and Practices*, Washington, 2001, p. 17, che le leggi nazionali in tema di cittadinanza sono costituite da una combinazione di diversi elementi, tra cui appunto la discendenza (*ius sanguinis*) così come il luogo di nascita (*ius soli*): è l'interazione tra i diversi elementi che definisce poi la concreta disciplina applicabile.

## 2. I modi di acquisto della nazionalità

### 2.1. L'evoluzione della disciplina

La *Staatsangehörigkeitsgesetz*, emanata il 22 luglio 1913, costituisce la prima legge tedesca in materia di cittadinanza. Veniva conferita, per la prima volta, la nazionalità tedesca a tutti i cittadini degli Stati di cui si componeva il *Reich* del 1871. I singoli Stati che lo costituivano infatti già possedevano autonome discipline in tema di acquisizione di cittadinanza, e la nuova legge si affiancò ad esse, piuttosto che sostituirle. Fu la *Weimar Verfassung* del 1919 a stabilire la riserva di legge statale in tema di acquisto e perdita della cittadinanza, prevedendo che ogni cittadino di uno dei *Länder* fosse, in ragione di tale appartenenza, contemporaneamente cittadino del *Reich*, e che ad ognuno di essi venissero garantiti medesimi diritti e richiesti medesimi doveri<sup>2</sup>.

Il principale criterio di concessione della cittadinanza previsto dalla legge si basava sulla discendenza<sup>3</sup>. Era cittadino tedesco pertanto chiunque – anche se nato all'estero – fosse figlio di padre tedesco<sup>4</sup>.

Altre modalità previste al fine dell'ottenimento della cittadinanza erano costituite dalla naturalizzazione, per la quale erano necessari 15 anni di residenza sul territorio tedesco, ed il matrimonio con un cittadino tedesco. La legge, pur con alcune modifiche<sup>5</sup>, è rimasta sostanzialmente invariata fino al 2000<sup>6</sup>,

<sup>2</sup> Art. 110, WRV.

<sup>3</sup> Criterio appunto convenzionalmente definito di *ius sanguinis*.

<sup>4</sup> § 4, StAG.

<sup>5</sup> Si tratta principalmente di emendamenti, intervenuti tra il 1955 ed il 1957, volti ad annullare le naturalizzazioni collettive intervenute durante gli anni 1938-1945 ed a parificare, quanto agli effetti ai fini dell'ottenimento della cittadinanza nei confronti dei figli e del proprio sposo, la figura della donna a quella dell'uomo.

<sup>6</sup> Una menzione a parte, testimonianza di come i criteri di concessione della cittadinanza scelti da uno Stato siano largamente influenzati dalle concrete vicende storiche di questo, è necessaria per dar conto delle modifiche intervenute durante il nazismo. La legge venne modificata varie volte, nel periodo compreso

anno di entrata in vigore della legge di riforma della cittadinanza<sup>7</sup>.

Già l'incremento dei flussi migratori verso la Germania, a partire dagli anni '60 del secolo scorso, evidenziò tuttavia l'inadeguatezza del *corpus* normativo all'epoca vigente a regolare efficacemente l'acquisto della cittadinanza in presenza di un sempre maggiore numero di persone straniere, ma di fatto stabilmente residenti in Germania, quasi sempre per ragioni lavorative, ed inserite nel tessuto sociale dello Stato. Il contrasto risultava ancora più stridente nei confronti dei figli di tali immigrati, nati e cresciuti in Germania, che ricevevano un'educazione tedesca e che verosimilmente li avrebbero fatto ingresso nel mondo del lavoro, ma che continuavano ad essere stranieri, pur in assenza di un legame con il Paese di origine dei propri genitori<sup>8</sup>.

Si tentò pertanto di elaborare opportuni strumenti di "integrazione attraverso la cittadinanza" a favore dei c.d. immigrati di seconda generazione, cioè coloro che, nati sul territorio tedesco, avevano ricevuto la propria educazione scolastica e professionale in Germania.

In particolare, alcuni *Länder* introdussero nel proprio ordinamento disposizioni che riconoscevano agli stranieri legalmente re-

tra il 1933 ed il 1943, per ragioni ideologiche oltre che razziali. Vennero abolite le leggi relative alla cittadinanza dei singoli *Länder*, secondo l'idea che la Germania, unica patria del popolo tedesco, dovesse disporre di un'unica legge che ne disciplinasse l'appartenenza. Fu inoltre prevista la perdita della cittadinanza per gli ebrei che vivessero al di fuori dei confini statali e per chiunque violasse il patto di fedeltà con lo Stato. La legge sulla cittadinanza del 1913 tornò in vigore nel 1949. Invece che mettere in opera un processo di netta discontinuità, si optò per una ripresa della disciplina del 1913, pur con gli emendamenti accennati alla nota precedente.

<sup>7</sup> V. par. 2.2.

<sup>8</sup> K. HAILBRONNER, *Germany*, in R. BAUBÖCK, E. ERSBØLL, K. GROENENDIJK, H. WALDRAUCH (a cura di), *Acquisition and Loss of Nationality Policies and Trends in 15 European States. Volume 2: Country Analyses*, IMISCOE Research, Amsterdam, 2007, p. 219, si riferisce a tale attitudine con la locuzione "emotional attachment".

sidenti alcuni diritti politici<sup>9</sup>. Il *Bundesverfassungsgericht* evidenziò però, con due decisioni del 1990<sup>10</sup>, come la cittadinanza tedesca costituissero prerequisito imprescindibile per il godimento dei diritti di partecipazione politica, e giudicò pertanto incostituzionali le norme. L'unica possibile soluzione per superare il divario esistente tra la popolazione reale, inserita nel tessuto sociale tedesco, ed il numero – più ristretto – di coloro ai quali era anche formalmente garantita la partecipazione alla vita democratica del Paese, risiedeva, nell'ottica del giudice costituzionale, nella modifica della legislazione sulla cittadinanza, con l'introduzione di disposizioni volte a rendere più semplice l'acquisto della cittadinanza, per gli stranieri residenti in modo permanente sul territorio tedesco.

Preso atto, anche a livello politico, del contrasto via via più intenso causato dall'intensificarsi dei fenomeni migratori, la riflessione del *Bundesverfassungsgericht* ha indirizzato l'ordinamento tedesco verso una possibile soluzione legislativa di carattere strutturale della questione, che ha trovato la sua coerente evoluzione nella previsione di elementi di *ius soli* tra i criteri di concessione della cittadinanza.

## 2.2. La legislazione vigente

Entrata in vigore il 1° gennaio 2000, la *Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeit (STAG Reform)* si basa ancora, per alcuni aspetti, sulla legge del 1913: il modello imperniato sullo *ius sanguinis* è rimasto sostanzialmente invariato<sup>11</sup>, pur se con l'aggiunta di alcune limitazioni. Tuttavia è innegabile che la nuova disciplina contenga alcune significative innovazioni, di cui una, ai fini che qui rilevano, di capitale importanza: l'introduzione, tra i criteri di concessione della cittadinanza, di un elemento di *ius soli* nell'ordinamento tedesco.

<sup>9</sup> Si trattava principalmente della previsione del diritto di voto a livello locale.

<sup>10</sup> BverfGE 83, 37 e BverfGE 83, 60, del 31.10.1990.

<sup>11</sup> Naturalmente con la precisazione dell'equiparazione tra uomini e donne quanto agli effetti della trasmissione della discendenza. E' dunque sufficiente che uno dei genitori possieda la cittadinanza tedesca.

### a) *Ius soli*

La nuova modalità di ottenimento della cittadinanza è disciplinata dal § 4, *StAGReform*, e prevede che il figlio, nato in Germania da genitore ivi residente da almeno otto anni ed in possesso di regolare permesso di soggiorno, sia cittadino tedesco.

Si tratta di un modello che la dottrina ha definito opzionale. Infatti – in ragione della tradizionale avversione dell'ordinamento tedesco per la doppia cittadinanza – si impone una scelta al soggetto che abbia ottenuto la cittadinanza tedesca, da compiersi nell'arco di tempo che intercorre tra il compimento del diciottesimo ed il ventitreesimo anno di età<sup>12</sup>. La scelta riguarda appunto la nazionalità che si intende conservare, tra quella tedesca e quella invece di cui si è in possesso secondo le regole<sup>13</sup> di un altro Stato. La scelta implica pertanto, per l'ordinamento tedesco, la rinuncia all'altra nazionalità. Sia il lungo periodo di soggiorno richiesto al genitore, che la rinuncia alla doppia nazionalità, hanno una spiegazione «sistemica»<sup>14</sup>: si vuole infatti evitare che la scelta della cittadinanza tedesca, che è automatica e non subordinata ad alcun accertamento ulteriore<sup>15</sup>, corrisponda all'effettiva permanenza del nucleo familiare nel territorio statale, e non si risolva poi nella mancata partecipazione del soggetto alla vita sociale del Paese<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> V. § 29, *StAGReform*.

<sup>13</sup> Verosimilmente in ragione di un criterio di *ius sanguinis*, trattandosi di figli di persone non aventi la nazionalità tedesca.

<sup>14</sup> E. GROSSO, *Si fa presto a dire "ius soli". Considerazioni sparse sull'acquisto della cittadinanza nel diritto comparato*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, XV, 2-2013, p. 28.

<sup>15</sup> La cittadinanza tedesca si acquista direttamente alla nascita. Potrà essere abbandonata successivamente, al momento della decisione in favore della cittadinanza acquisita *iure sanguinis*.

<sup>16</sup> Occorre peraltro segnalare che, nell'ambito dell'accordo di governo concluso dai principali partiti tedeschi nell'autunno del 2013, è stata raggiunta un'intesa per modificare il sistema di acquisto della nazionalità secondo il criterio di *ius soli*, così come attualmente in vigore. In particolare dovrebbe essere eliminato, secondo tale accordo, il modello "opzionale" che obbliga a scegliere la propria cittadinanza. Si tratta ovviamente di vicende tutt'altro che concluse e sulle quali non è possibile fornire una valutazione definitiva: ciò costituisce in ogni caso di un'ulteriore conferma di quanto il tema delle modalità di acquisto della nazionalità

Il divieto di doppia cittadinanza è però temperato da rilevanti eccezioni<sup>17</sup>.

#### b) *Ius sanguinis*

Sono state contestualmente introdotte alcune limitazioni all'ottenimento della cittadinanza attraverso il criterio dello *ius sanguinis*, al fine di definire meccanismi di acquisto della cittadinanza che rispecchino realmente una connessione tra il soggetto ed il Paese. Così è stata esclusa la nazionalità tedesca del soggetto che, nato all'estero, abbia un genitore (tedesco) nato al di fuori dai confini della Germania dopo il 31 dicembre 1999<sup>18</sup> ed abitualmente residente al di fuori di essa. Ai soggetti che non mantengono alcuna forma di vincolo – escluso appunto quello di sangue – con lo Stato tedesco non viene pertanto riconosciuta la nazionalità.

La trasmissione della cittadinanza per discendenza è, dunque, limitata alla prima generazione, ma esistono deroghe. Innanzitutto nell'ipotesi di cittadinanza tedesca posseduta da entrambi i genitori. In questo caso, anche per chi viva stabilmente al di fuori del territorio nazionale, è riconosciuta la possibilità di trasmettere *iure sanguinis* la cittadinanza tedesca. Inoltre, è comunque possibile far ottenere la cittadinanza tedesca al proprio figlio, presentando apposita richiesta ad un ufficio consolare.

#### c) *Naturalizzazione*

Un ulteriore elemento di novità introdotto dalla legge del 2000 riguarda la semplificazione del processo di naturalizzazione. Princi-

palmente consiste nel minor numero di anni (di stabile residenza sul territorio tedesco) quale necessario requisito per l'ottenimento della cittadinanza. Dagli originari quindici anni, infatti, si è passati ad otto<sup>19</sup>.

tra costituisca argomento di capitale ed attuale importanza nell'ambito delle scelte di governo di uno Stato.

Non si è obbligati, ai fini dell'ottenimento della cittadinanza tedesca, a rinunciare alla nazionalità dell'altro Stato nelle seguenti ipotesi: se l'altra cittadinanza è irrinunciabile; se si viene autorizzati al mantenimento da parte delle autorità tedesche (il che può avvenire per varie ragioni: ad esempio se la procedura di rinuncia sia sproporzionatamente difficoltosa, ovvero comporti, per l'interessato, la perdita dei diritti civili o determini eccessivi svantaggi economici o finanziari); infine se si tratta della nazionalità di un altro paese dell'Unione Europea, dietro condizione di reciprocità.

<sup>18</sup> La data coincide con l'entrata in vigore della legge di riforma della cittadinanza.

Tra gli altri requisiti, si segnalano: il possesso di un regolare permesso di soggiorno e la dimostrazione di avere un reddito sufficiente al proprio mantenimento; l'impegno a conoscere la Costituzione tedesca e l'ordinamento sociale e giuridico tedesco nonché le condizioni di vita in Germania, attraverso il superamento di un test di naturalizzazione<sup>20</sup>; la dimostrazione di una conoscenza sufficiente della lingua tedesca; la rinuncia alla doppia nazionalità<sup>21</sup>. Anche in questo caso la rinuncia alla doppia nazionalità costituisce un elemento essenziale, ma sono previste le medesime eccezioni di cui all'ipotesi di acquisto tramite *ius soli*.

La modifica intervenuta nel 2007 ha introdotto un'interessante ipotesi di acquisto della nazionalità tedesca. La *Gesetz zur Umsetzung von aufenthalts- und asylrechtlichen Richtlinien der Europäischen Union* del 19 agosto 2007 ha infatti previsto che acquisisca la nazionalità tedesca anche chi sia stato considerato dalle autorità tedesche, per un periodo di dodici anni, come avente nazionalità tedesca, anche se questi non è residente in Germania<sup>22</sup>. La concessione della nazionalità opera *ex tunc*, e retroagisce fino al momento in cui per la prima volta il soggetto è stato considerato tedesco, ad esempio nell'occasione del matrimonio o della sua adozione. Nei riguardi dei cittadini degli altri Stati dell'Unione europea, inoltre, è stato eliminato il requisito della reciprocità al fine di riconoscere la doppia nazionalità: i cittadini dell'Unione, pertanto, non devono rinunciare alla loro nazionalità al fine di ottenere quella tedesca.

<sup>19</sup> § 10, StAG, § 85, AuslG.

<sup>20</sup> *Einbürgerungstest*.

<sup>21</sup> È significativo osservare che, tra i casi in cui la doppia nazionalità non può essere mantenuta, vi è ricompreso quello di cittadini di doppia nazionalità tedesca e turca: si tratta, in ragione della significativa presenza di soggetti originari della Turchia sul territorio tedesco, di un elemento di frizione, oggetto più volte del dibattito politico e che verosimilmente determinerà delle modifiche alla disciplina attualmente vigente.

<sup>22</sup> V. § 3, ab. 2.

Di converso, ai cittadini tedeschi che intendono ottenere la cittadinanza di un altro Stato dell'Unione, non viene più richiesto di rinunciare alla cittadinanza tedesca.

#### d) Perdita della cittadinanza

Ulteriori modifiche alla legge sono state previste nel 2009, attraverso la *Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes*. Innanzitutto sono state previste ipotesi di perdita della cittadinanza, in precedenza non disciplinate: così se l'atto amministrativo di naturalizzazione è stato ottenuto illegalmente, o fornendo informazioni non corrette sul proprio stato, si determina la perdita della cittadinanza. Questa tuttavia può intervenire solamente entro cinque anni dalla concessione della cittadinanza. Un ulteriore problema che si è posto riguarda gli effetti legali della perdita della cittadinanza nei confronti dei propri discendenti: la perdita retroattiva della cittadinanza tedesca anche per questi ultimi contrasta con il principio costituzionale dell'irrinunciabilità della cittadinanza<sup>23</sup>. Il legislatore ha elaborato pertanto una soluzione di compromesso, stabilendo che la cittadinanza tedesca di un minore non è più contestabile (in armonia con l'irrinunciabilità di cui al dettato costituzionale) a partire dal quinto anno di età, momento in cui si valuta che possa sorgere la consapevolezza della propria nazionalità<sup>24</sup>.

### 2.3. La normativa secondaria e l'attuazione amministrativa

Le diverse modalità di acquisto della nazionalità si fondano, in ragione delle peculiarità di ciascuna, su procedure tra loro dissimili.

Nel caso in cui la nazionalità venga acquisita *iure sanguinis*, l'effetto dell'acquisto è automatico, a partire dal momento della nascita. L'unica attività da compiere in ordine alla verifica del possesso dei requisiti richiesti consiste nel rilevare la nazionalità tede-

sca di almeno uno dei genitori, che non pone particolari problemi, consistendo in un accertamento vincolato.

Anche il sistema di acquisto della nazionalità *iure soli*, pur se più complesso in ragione della scelta della nazionalità da mantenere<sup>25</sup>, che deve effettuare colui il quale è nato nel territorio tedesco da cittadini stranieri<sup>26</sup>, non presenta profili di discrezionalità. La scelta in favore della nazionalità tedesca, effettuata dopo il compimento del diciottesimo anno di età, determina la perdita della ulteriore nazionalità<sup>27</sup>, anche se ciò non avviene immediatamente. Viene infatti concesso un diritto di ripensamento fino al compimento del ventunesimo anno di età. Se invece viene preferita, quale propria nazionalità, quella dei genitori, la nazionalità tedesca – acquisita alla nascita<sup>28</sup> – si perde automaticamente al compimento del ventitreesimo anno di età.

La nazionalità tedesca *iure domicilii*, cioè per effetto della naturalizzazione, si ottiene all'esito di un procedimento amministrativo che presenta significativi margini di discrezionalità. La richiesta viene presentata, di norma, all'*Ausländeramt*, la competente autorità locale. Mentre con riferimento ad alcuni requisiti previsti dalla legge l'accertamento condotto è vincolato<sup>29</sup>, altri sono oggetto di valutazioni che possono differire significativamente da caso a caso e dar luogo a disparità di trattamento nell'acquisto (o meno) della nazionalità.

Si consideri ad esempio il requisito della conoscenza della lingua tedesca. Esso era accertato, di norma, in un colloquio con un funzionario pubblico, in cui occorreva dimostrare di conoscere la lingua in modo da poter vivere in Germania e non essere esclusi dalla partecipazione quotidiana alla vita sociale: per questa ragione il livello

<sup>25</sup> A fronte del divieto di doppia cittadinanza, v. par. 2.2.

<sup>26</sup> Che presentino tutti i requisiti esaminati *infra*, v. par. 2.2.

<sup>27</sup> Con esclusione dei casi, sopra evidenziati, in cui sia concesso il mantenimento della doppia nazionalità.

<sup>28</sup> V. par. 2.2.a.

<sup>29</sup> Si pensi alla verifica in ordine al possesso di regolare permesso di soggiorno o alla mancanza di condanne penali.

<sup>23</sup> V. Art. 16, Grundgesetz.

<sup>24</sup> V. § 17, StAGReform.

richiesto non era molto alto ed il candidato non veniva sottoposto, nella maggioranza dei casi, ad un esame scritto, più complesso. La legge tuttavia non specificava puntualmente questo aspetto, lasciando spazio alla discrezionalità dei *Länder* e degli enti locali: pertanto poteva accadere che una amministrazione preferisse utilizzare l'esame scritto al fine di stabilire le conoscenze linguistiche del candidato, rendendo più complesso il rispetto del requisito e determinando così una disegualianza su base territoriale. L'evidenza di tale disparità ha imposto che, con apposito provvedimento statale<sup>30</sup>, si stabilisse con maggiore precisione il livello di conoscenza della lingua ed il tipo di esame richiesti<sup>31</sup>. D'altro canto la discrezionalità riconosciuta alle amministrazioni può essere utilizzata anche per ampliare il novero dei soggetti cui riconoscere la nazionalità: il requisito della autosufficienza economica, che si basa, in via ordinaria, su cifre prestabilite, può essere valutato discrezionalmente da parte dell'autorità, che può limitarne la portata applicativa per ragioni di pubblico interesse o per evitare conseguenze particolarmente pregiudizievoli al richiedente.

Per quanto attiene alla possibilità di revisione giudiziale delle decisioni prese dalle autorità competenti, viene fatta applicazione delle ordinarie regole di cui al *Verwaltungsgerichtsordnung*: pertanto la decisione amministrativa in ordine alla nazionalità viene impugnata innanzi ai giudici amministrativi come qualsiasi altro provvedimento<sup>32</sup>.

### 3. Dati e statistiche

Che la Germania sia una «*country of immigration*»<sup>33</sup> è confermato anche dalle evidenze statistiche. Dalla tabella 11 emerge

<sup>30</sup> Vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern vom 19. Oktober 2007 zum Staatsangehörigkeitsgesetz in der Fassung des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007, Note applicative del Ministero dell'Interno sulle riforme alla legge di cittadinanza.

<sup>31</sup> Si tratta del livello B1 del Common European Framework of Reference for Languages.

<sup>32</sup> V. § 74, VwGO.

<sup>33</sup> Secondo la definizione di P. WEIL, *op. cit.*, p. 21.

come, a fronte di circa 80 milioni di abitanti<sup>34</sup>, alla fine del 2012 risiedevano in Germania 7.213.708 cittadini stranieri, una cifra molto vicina al 10% della popolazione totale. Come si evince dalla tabella 13, la maggior parte di questi (pari a circa il 79% degli stranieri residenti) proviene dall'Europa.

Tabella 11. *Tasso di cittadinanza degli stranieri in Germania (2012)*

Stranieri residenti	Stranieri "eleggibili" alla cittadinanza	Stranieri che hanno acquisito la cittadinanza	Popolazione complessiva
7.213.708	n.d.	112.348	80.523.700

Fonte: Statistisches Bundesamt

Tabella 12. *Modi di acquisto della cittadinanza in Germania (2010)*

<i>Ius sanguinis</i>	<i>Ius soli</i>	<i>Ius domicilii</i>
645.000	n.d.	101.600

Fonte: Statistisches Bundesamt

Tabella 13. *Origine geografica degli stranieri in Germania*

	Europa	Asia	Africa	America	Oceania	Altri
Residenti dati 2012	5.726.902	896.931	287.954	232.148	13.825	55.948
Candidati alla cittadinanza dati 2012	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: Statistisches Bundesamt

<sup>34</sup> Al 31 dicembre 2012, secondo lo *Statistisches Bundesamt*, la Germania contava 80.523.700 abitanti.

Meritano di essere segnalati i dati riguardanti la Turchia. Con 1.575.717 di cittadini turchi presenti sul territorio tedesco, si tratta di gran lunga il Paese maggiormente rappresentato. A ciò si aggiunga il numero elevato di cittadini turchi nati in Germania, pari a 489.331 unità, circa il 39% del totale<sup>35</sup>. Ciò ovviamente assume rilevanza con riferimento al criterio dello *ius soli*: è intuibile che il numero di soggetti di origine turca che avranno la possibilità di acquisire la nazionalità tedesca è destinato ad aumentare<sup>36</sup>.

Con riferimento alle altre modalità di acquisto della nazionalità, l'esame del tasso di naturalizzazione permette di evidenziare come queste siano soggette ad un *trend* costante. Dai dati riportati emerge come nell'ultimo decennio siano occorse circa 100.000 naturalizzazioni l'anno. Questo significa che, nell'arco di tale periodo di tempo, una indicativa percentuale della popolazione, corrispondente al 1,25% del totale, viene ad essere costituita da stranieri che hanno ottenuto la nazionalità tedesca.

Tabella 14. *Tasso di naturalizzazione degli stranieri in Germania (1990-2006)*

Data di riferimento	Popolazione straniera	Naturalizzazioni	Tasso di naturalizzazione in %
1990	5.582.400	101.400	1.82
1995	7.342.800	313.600	4.27
2000	7.267.600	186.700	2.57
2001	7.318.300	178.100	2.43
2002	7.348.000	154.500	2.10
2003	7.341.800	140.700	1.92
2004	7.288.000	127.200	1.74
2005	7.289.100	117.200	1.61
2006	7.255.900	124.600	1.72

<sup>35</sup> Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters, 2012.

<sup>36</sup> Il meccanismo di acquisto della cittadinanza attraverso la nascita in Germania da genitori stranieri residenti entrerà a regime nell'ordinamento tedesco solamente a partire dal 2018, dunque i dati sul tema sono ancora parziali e non particolarmente significativi.

Tabella 15. *Tasso di naturalizzazione degli stranieri in Germania (2007-2012)*

Data di riferimento	Popolazione straniera	Naturalizzazioni	Tasso di naturalizzazione in %
2007	7.255.400	113.000	1.56
2008	7.185.900	94.500	1.30
2009	7.130.900	96.100	1.34
2010	7.198.900	101.600	1.41
2011	7.409.800	106.900	1.44
2012	7.696.400	112.300	1.46

Fonte: Statistisches Bundesamt

#### 4. Bibliografia

Sulla disciplina giuridica della cittadinanza tedesca: K. HAILBRONNER, G. RENNER, H.G. MAASSEN, *Staatsangehörigkeitsrecht*, 5. Auflage, München, 2010; R. GÖBEL-ZIMMERMANN, A. EICHHORN, *Entwicklungen des Staatsangehörigkeitsrechts seit 2000 – eine kritische Bilanz (Teile 1-2)*, in *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 293-302, 348-350, 2010; R. BRUBAKER, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, 1992; R. GÖBEL-ZIMMERMANN, *Das neue Staatsangehörigkeitsrecht – Erfahrungen und Reformvorschläge*, in *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 2, 65-75, 2003; M. WIEDEMANN, *Die Neuregelung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts unter besonderer Berücksichtigung von Rechtsfragen mehrfacher Staatsangehörigkeit*, Konstanz, 2005; F. STURM, *Die versteckte Novelle des Staatsangehörigkeitsgesetzes*, in *Das Ständesamt*, 61, 129-139, 2008.

Sull'introduzione del principio di *ius soli* nell'ordinamento tedesco: H.-U. PREDEICK, *Staatsangehörigkeitsrecht und Ausländerpolitik, Verfassungsrechtliche Probleme der Einführung des ius-soli-Prinzips*, *Deutsche Verwaltungsblätter*, 12, 623-631, 1991; H. VON MANGOLDT, *Ius-sanguinis- und ius-soli-Prinzip in der Entwicklung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts*, in *Das Ständesamt*, 2, 33-42, 1994; K. KRÖMER, *Der Ius-Soli-Erwerb der deutschen*

*Staatsangehörigkeit und die Aufgaben des Standesbeamten*, in *Das Standesamt*, 12, 363-369, 2000; F. LÄMMERMANN, *Ein Jahrhundert ius soli – Bilanz und Ausblick*, in *Zeitschrift für Ausländerrecht*, 1-8, 2011.

Sui dati e le statistiche dei fenomeni di immigrazione in relazione alla Germania: <https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/Population/MigrationIntegration/Naturalisations/Tables/Tables.html> (Tabelle dell'Ufficio federale di Statistica tedesco relative al fenomeno della naturalizzazione); <https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/Population/CurrentPopulation/Tables/Tables.html> (Tabelle dell'Ufficio federale di Statistica tedesco relative alla popolazione); <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/AuslaendBevoelkerung.html> (Pubblicazioni dell'Ufficio federale di Statistica tedesco inerenti i fenomeni migratori e le naturalizzazioni).

## STATI UNITI

*Elena Mitzman e Lorenzo Carbonara\**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I modi di acquisto della nazionalità. – 2.1. L'evoluzione della disciplina. – 2.2. La legislazione vigente. – 2.3. La normativa secondaria e l'attuazione amministrativa. – 3. Dati e statistiche. – 4. Bibliografia.

### *1. Introduzione*

Il sistema statunitense presenta i tratti tipici di un Paese di immigrazione, in quanto rende particolarmente agevole l'acquisto della cittadinanza *jure soli*, mentre la trasmissione della cittadinanza *jure sanguinis* è condizionata al possesso di un legame effettivo con il Paese. La naturalizzazione è inoltre concepita come uno strumento di integrazione degli stranieri, che presuppone un legame anche culturale con lo Stato<sup>1</sup>.

Nel corso degli anni, tuttavia, il progressivo aumento dei flussi migratori in entrata (le cui dimensioni sono comparabili a quelle dei primi anni del XX secolo) ha indotto il sistema statunitense ad interrogarsi sulla sostenibilità del proprio modello di cittadinanza. Come si vedrà, uno dei profili più controversi è proprio il criterio

\* Sulla base delle ricerche e di una riflessione comune, Elena Mitzman ha scritto il § 2, dedicato ai modi di acquisto della cittadinanza, e Lorenzo Carbonara il § 3, che raccoglie i dati statistici.

<sup>1</sup> In questa sede si analizzano i criteri normativi e i dati statistici sull'acquisto della cittadinanza federale degli Stati Uniti, mentre non vengono esaminati i criteri di appartenenza ai singoli Stati, né i diritti e doveri che la cittadinanza stessa conferisce, quali il diritto di voto attivo e passivo alle cariche rappresentative degli organi federali, il diritto alla protezione diplomatica, vari obblighi di tipo fiscale, l'obbligo del servizio militare (nei periodi della storia americana in cui esso è stato previsto come obbligatorio) ed il dovere di ricoprire l'incarico di membri di una giuria popolare, ove richiesti (c.d. *jury duty*, nota specificità dell'ordinamento statunitense).

storicamente più caratterizzante di questo sistema, ossia la regola dello *ius soli*, la cui attualità (e in certi casi addirittura legittimità) è in parte oggi messa in discussione.

## 2. I modi di acquisto della nazionalità

### 2.1. L'evoluzione della disciplina

Prima dell'indipendenza americana tutti i cittadini liberi nati nelle colonie erano considerati sudditi del Re inglese, sulla base del principio di *common law* per il quale ogni persona nata nei domini britannici aveva un dovere di fedeltà nei confronti del sovrano, come statuito nel noto *Calvin's case* del 1607, che a sua volta aveva mutuato il principio romanistico dello *ius soli*<sup>2</sup>.

Dopo l'indipendenza, invece, la Costituzione federale, entrata in vigore nel 1789, ha sancito la nascita di una cittadinanza statunitense separata da quella britannica, assegnando al Congresso federale il potere di approvare una «uniform rule of naturalization» (art. I, sec. 8, clause 4).

Tale potere è stato esercitato per la prima volta con il *Naturalization Act* del 26 marzo 1790, che ha disciplinato l'acquisto della cittadinanza *jure sanguinis* e per naturalizzazione, mentre il criterio dello *ius soli* ha continuato ad essere riconosciuto dalle singole colonie, pur in assenza di una disciplina positiva uniforme.

Dopo la guerra civile e con il *Civil Rights Act* del 1866, invece, è stata approvata la prima norma federale sulla concessione della cittadinanza *jure soli*, successivamente trasposta, nel 1868, nel XIV emendamento della Costituzione (c.d. *citizenship clause*), che recita: «all persons born [...] in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States»<sup>3</sup>. Tale in-

<sup>2</sup> *Calvin v. Smith*, 77 Eng. Rep. 377, K.B. 1608, il caso era relativo ad un soggetto scozzese a cui la Corte ha riconosciuto il diritto essere proprietario di beni immobili che si trovavano in Inghilterra al pari di un cittadino inglese, essendo nato sotto la giurisdizione della Corona.

<sup>3</sup> Il concetto di «jurisdiction» esclude l'acquisto della cittadinanza per i soggetti che, pur essendo nati in territorio americano, si ritengono soggetti alla giuri-

tervento si giustifica storicamente con l'obiettivo delle colonie del Nord, uscite vincitrici dal conflitto, di riconoscere come cittadini americani anche gli schiavi liberati delle colonie del Sud<sup>4</sup>.

Successivamente, però, la norma è stata interpretata in senso molto ampio dalla Corte Suprema, che ha escluso la possibilità di limitarne l'applicazione su basi razziali o etniche e ne ha riconosciuto espressamente l'applicabilità anche ai figli di cittadini stranieri immigrati negli Stati Uniti (a partire dal caso *United States v. Wong Kim Ark* del 1898)<sup>5</sup>.

La costituzionalizzazione del principio e la particolare rigidità della Costituzione americana hanno assicurato alla regola dello *ius soli* una particolare stabilità nel tempo, impedendo qualsiasi tentativo di riforma da parte del legislatore.

Gli altri profili della disciplina della cittadinanza, invece, sono stati modificati in diverse occasioni nel corso degli anni. Tra gli interventi più importanti si richiamano il *Nationality Act* del 1940

sdizione di un altro Stato (come può avvenire per i figli di diplomatici o, ipoteticamente, dei membri di un esercito straniero occupante). Per lo stesso motivo il XIV emendamento escludeva espressamente le persone appartenenti alle tribù indiane, in quanto considerate sottratte alla giurisdizione statunitense; per esse l'applicabilità dello *ius soli* è stata riconosciuta soltanto in un secondo momento, con l'*Indian Citizenship Act* del 1924.

<sup>4</sup> In questo modo si superavano quindi gli effetti della nota e controversa sentenza *Dred Scott v. Sandford*, 60 U.S. 393, 1857, in cui era stato stabilito, tra le altre cose, che i neri non potevano godere di una serie di diritti costituzionali (tra cui quello di agire in giudizio) in quanto non potevano essere considerati cittadini statunitensi ai sensi della Costituzione.

<sup>5</sup> *United States v. Wong Kim Ark*, 169 U.S. 649, 1898. Il caso era quello di un figlio di immigrati cinesi regolari, nato negli Stati Uniti, al quale la Corte Suprema ha riconosciuto il diritto alla cittadinanza ai sensi del XIV emendamento. Con questa sentenza la Corte ha rigettato le tesi del governo, che richiedeva l'applicazione delle restrizioni attuate dal *Chinese Exclusion Act* e sosteneva che il XIV emendamento dovesse comunque essere interpretato in senso restrittivo alla luce del contesto storico in cui era stato approvato (ossia nel senso di beneficiare soltanto i bianchi e gli ex schiavi neri delle colonie del Sud, ma non altre categorie di stranieri). Nella decisione della Corte svolgono un ruolo determinante, da un lato, il riferimento alla tradizione del *common law* inglese, dal quale lo *ius soli* si ritiene ereditato direttamente, e, dall'altro, l'argomento secondo il quale il testo del XIV emendamento precluderebbe qualsiasi intervento restrittivo da parte del legislatore ordinario (non potendosi quindi ritenere superato dal *Chinese Exclusion Act* approvato dal Congresso).

e l'*Immigration and Nationality Act* del 1952 (INA), tutt'ora in vigore nel testo modificato dagli interventi successivi.

Per quanto riguarda l'acquisto della cittadinanza *jure sanguinis*, il legislatore è intervenuto in diverse occasioni per ampliare i relativi criteri di trasmissione<sup>6</sup>.

I requisiti per la naturalizzazione, invece, sono tendenzialmente evoluti in corrispondenza con la disciplina dell'immigrazione, riflettendo gli approcci – talora restrittivi, talaltra più liberali – che il legislatore ha di volta in volta adottato. Nel 1952, sono state eliminate tutte le forme di discriminazione su base razziale e di genere per l'accesso alla naturalizzazione, introdotte in epoche precedenti (INA §311)<sup>7</sup>.

## 2.2 La legislazione vigente

I principali modi di acquisto della cittadinanza statunitense sono l'acquisto per nascita *jure soli* (c.d. *birthright citizenship*), l'acquisto *iure sanguinis* e la c.d. naturalizzazione<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Ad esempio, nel 1934 il Congresso ha esteso anche alle donne la possibilità, inizialmente riconosciuta soltanto agli uomini, di trasmettere *jure sanguinis* la cittadinanza statunitense ai propri figli. Più di recente, si segnalano invece l'*Immigration Reform and Control Act* del 1986, che ha reso meno restrittivi alcuni criteri di accesso alla cittadinanza, e il *Child Citizenship Act* del 2000, che ha agevolato l'acquisto della cittadinanza da parte dei minori, per adozione o per nascita all'estero da cittadino americano. Vale la pena osservare, peraltro, che il carattere non retroattivo della maggior parte di tali interventi ha dato origine ad un sistema stratificato, in cui sono venuti a coesistere criteri di acquisto diversi, validi a seconda della data di nascita della persona.

<sup>7</sup> La disciplina originaria del 1790 riservava l'accesso alla naturalizzazione agli stranieri bianchi. L'*Immigration and Nationality Act* del 1952, invece, ha espressamente proibito la discriminazione razziale o di genere nel procedimento di naturalizzazione. Inoltre, altre occasioni di intervento per il legislatore sono derivate dall'annessione di nuovi territori, che hanno via via comportato l'esigenza di definire in modo specifico i criteri di accesso alla cittadinanza per le persone nate o dimoranti in tali luoghi. Si tratta di territori come Puerto Rico, Canale di Panama, Isole Vergini, Guam, Isole Samoa, Hawaii, Alaska e Filippine, rispetto ai quali operano norme *ad hoc* (che in questa sede non è possibile analizzare).

<sup>8</sup> Date le finalità dell'indagine, in questa sede non ci si occupa dell'acquisto della cittadinanza per matrimonio (che nel sistema americano costituisce titolo, non per l'acquisto automatico della cittadinanza, bensì per l'accesso ad una forma accelerata di naturalizzazione).

### a) *Ius soli*

La regola dello *ius soli*, prevista nel XIV emendamento nella Costituzione e a livello legislativo dall'*Immigration and Nationality Act* (INA), riconosce la cittadinanza statunitense a tutte le persone «born in the United States, and subject to the jurisdiction thereof»<sup>9</sup>.

In quanto riconosciuto in forma praticamente pura, lo *ius soli* è venuto a costituire un criterio ampio di accesso alla cittadinanza, assumendo importanza centrale soprattutto in un quadro di progressivo aumento dei flussi migratori. Nel contesto attuale, infatti, la cittadinanza statunitense è automaticamente acquistata al momento della nascita sul suolo americano da tutti i figli di stranieri immigrati (anche ove presenti irregolarmente sul territorio) e le statistiche segnalano che, nell'arco degli ultimi venti anni, l'incidenza di questo criterio di acquisto della cittadinanza è regolarmente cresciuta (cfr. *infra* par. 3).

Per questo motivo attorno alla disciplina dello *ius soli* si è da tempo sviluppato un dibattito politico e scientifico circa la possibilità di apporvi limiti<sup>10</sup>, soprattutto per quanto riguarda i figli di

<sup>9</sup> INA § 301(a). Il riconoscimento della cittadinanza alle persone appartenenti a tribù aborigene (indiane, eschimesi, aleutiane o altro), inizialmente escluse in quanto considerate non soggette alla giurisdizione degli Stati Uniti, è oggi previsto da alcune disposizioni *ad hoc* (INA §301(b)). Inoltre, si presumono nati negli Stati Uniti, e sono quindi cittadini americani, i bambini trovati nel territorio statunitense prima dell'età di cinque anni, i cui genitori siano ignoti (ciò a meno che non risulti provata, prima del compimento dei 21 anni, che sono nati in luogo diverso) INA§301(f).

<sup>10</sup> Per una sintesi delle ragioni a favore di una modifica dello *ius soli*, v. J. FEERE, *Birthright Citizenship in the United States. A Global Comparison*, August 2010, Center for Immigration Studies, in <http://cis.org/birthright-citizenship>. Tra i principali sostenitori di queste posizioni v. P. SCHUCK, R. SMITH, *Citizenship without consent: illegal aliens in the American polity*, 1985, per i quali l'accesso alla cittadinanza da parte degli stranieri non dovrebbe essere automatico (come previsto dallo *ius soli*) ma collegato ad un'espressione di volontà da parte della persona (c.d. *consent theory of citizenship*). Opinioni contrarie alla conservazione della regola automatica dello *ius soli* sono state espresse anche dal giudice e studioso Richard Posner (v. gli *obiter dicta* sul punto nella sentenza *Oforji v. Ashcroft*, 354 F.3d 609, 620–21, 7th Cir. 2003, e gli argomenti esposti in *The controversy over birthright citizenship*, <http://www.becker-posner-blog.com/2010/10/the-contro>

migranti irregolari<sup>11</sup>. Si afferma infatti che l'eccessiva permissività della regola sarebbe svantaggiosa sia dal punto di vista economico (anzitutto per il sistema di *welfare*<sup>12</sup>) sia dal punto di vista delle politiche sull'immigrazione (che ne verrebbero alterate e distorte<sup>13</sup>). La regola dello *ius soli*, inoltre, risulterebbe inadeguata al contesto sociale attuale<sup>14</sup>, e a livello comparatistico costituirebbe ormai un caso isolato.

La possibilità di introdurre modifiche alla regola dello *ius soli* si scontra però con il vincolo costituzionale rappresentato dal XIV emendamento, come interpretato dalla Corte Suprema (ossia nel senso di ammettere espressamente l'acquisto della cittadinanza *iure soli* anche in capo ai figli di immigrati irregolari e, al contempo, nel

versy-over-birthright-citizenshipposner/comments/page/2/). Per gli argomenti a favore dello *ius soli* v. invece J. HO, M. STOCK, E. WARD, E. WYDRA, *Myths and facts about birthright citizenship*, Immigration Policy Center Perspectives, September 2009 e M.M. NGAI, *Symposium: new dimensions of citizenship: contribution: birthright citizenship and the alien citizen*, in *Fordham Law Review*, April, 2007, 75, p. 2521 ss. (secondo il quale l'eliminazione dello *ius soli* determinerebbe un trattamento sfavorevole dei figli di stranieri rispetto ai figli di cittadini americani, che risulterebbe discriminatorio anche dal punto di vista razziale).

<sup>11</sup> Secondo un recente studio i figli di immigrati irregolari che acquistano la cittadinanza *jure soli* negli Stati Uniti sarebbero più di 300.000 all'anno: v. J.S. PASSEL, P. TAYLOR, *Unauthorized Immigrants and their U.S.-Born Children*, Pew Research Center, 2011. Cfr. *infra* par. 3 per ulteriori dati sull'acquisto della cittadinanza *jure soli*.

<sup>12</sup> L'acquisto della cittadinanza dà accesso ad una serie di benefici sociali che sarebbero preclusi agli stranieri (d'altra parte, il possesso della cittadinanza determina anche una serie di oneri tributari aggiuntivi che non vengono imposti agli stranieri).

<sup>13</sup> La regola dello *ius soli* avrebbe l'effetto di attirare l'immigrazione clandestina, anzitutto di donne straniere interessate a far ottenere la cittadinanza statunitense ai loro figli (o per ragioni di convenienza o per restare esse stesse negli Stati Uniti).

<sup>14</sup> Lo *ius soli* sarebbe visto come una regola, mutuata da un ordinamento monarchico e feudale quale quello inglese (che l'aveva adottato al fine di assicurare fedeltà al sovrano), del tutto incompatibile con la concezione di cittadinanza in un ordinamento repubblicano. I suoi sostenitori, invece, affermano che lo *ius soli* ha assunto nel tempo una funzione nuova, come strumento di apertura e di integrazione sociale per gli stranieri che giungono nel Paese.

senso di negare la possibilità per il Congresso di introdurre norme restrittive in proposito<sup>15</sup>. Qualsiasi tentativo di riforma a livello legislativo andrebbe quindi incontro a censure di incostituzionalità.

La particolare rigidità della Costituzione americana rende praticamente impossibile una modifica della *citizenship clause*, pure da taluni proposta<sup>16</sup>. Altri sostengono invece che dal XIV emendamento non derivano, contrariamente a quanto affermato dalla Corte Suprema, indicazioni vincolanti sull'acquisto della cittadinanza da parte dei figli di stranieri immigrati. Al contrario, si giunge ad affermare che una persona nata da immigrati irregolari non sarebbe soggetta alla *jurisdiction* degli Stati Uniti e pertanto non rientrerebbe nel campo di applicazione della *citizenship clause*<sup>17</sup>.

Le proposte di riforma dello *ius soli* si sono più volte concretizzate in iniziative legislative di vario tipo, nessuna delle quali ha però avuto successo finora. La ragione sembra da attribuire, da un lato, agli accennati ostacoli costituzionali e, dall'altro lato, al fatto che gli argomenti su cui tali proposte si fondano non sembrano godere di un sostegno unanime: al contrario, il dibattito statunitense sul punto appare più che mai aperto.

<sup>15</sup> La sentenza nel caso *United States v. Wong Kim Ark* ha affermato che il XIV emendamento «has conferred no authority upon Congress to restrict the effect of birth, declared by the Constitution to constitute a sufficient and complete right to citizenship». In questo senso v. anche il caso *Afroyim v. Rusk*, 387 U.S. 253, 266-267, 1967 (v. anche *supra*, nota 6).

<sup>16</sup> Per un'illustrazione delle principali iniziative in questo senso v. M. MIKYUNG LEE, *Birthright Citizenship Under the 14th Amendment of Persons Born in the United States to Alien Parents*, Congressional Research Service, August 2010, in [www.crs.gov](http://www.crs.gov).

<sup>17</sup> Secondo questa tesi la modifica dello *ius soli* non richiederebbe una revisione costituzionale, ma sarebbe sufficiente un intervento del legislatore ordinario. Un'eventuale censura da parte della Corte Suprema, invece, risulterebbe impropria poiché la dottrina della *plenary power* assegnerebbe la materia dell'immigrazione e della naturalizzazione alla competenza esclusiva dell'esecutivo e del Congresso, comportando per il potere giudiziario un obbligo di deferenza rispetto alle scelte del legislatore su questi temi. V. P. SCHUCK, R. SMITH, *Citizenship without consent*, cit.; R. POSNER, *The controversy over birthright citizenship*, cit.; D. STEIN, J. BAUER, *Interpreting the 14th Amendment: Automatic Citizenship for Children of Illegal Immigrants*, in 7 *Stanford L. & Policy Rev.* 127, 130, 1996.

### b) *Ius sanguinis*

L'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*, nel sistema americano, non è stato mai previsto in forma pura, bensì sempre integrato da requisiti aggiuntivi. Il principale di questi è il requisito dell'aver risieduto per un certo periodo di tempo negli Stati Uniti (previsto oggi in capo ai genitori, mentre in passato anche in capo alla persona interessata). Il legislatore, infatti, ha sempre inteso evitare che la cittadinanza statunitense potesse essere trasmessa da (o a) persone che avevano perso, o non avevano mai avuto, un legame significativo con gli Stati Uniti<sup>18</sup>.

I criteri attualmente operanti assegnano quindi la cittadinanza statunitense alla persona nata all'estero a) da genitori che siano entrambi cittadini statunitensi, almeno uno dei quali abbia risieduto negli Stati Uniti prima della nascita del figlio (per un periodo di tempo non meglio specificato), oppure b) da un cittadino straniero e un cittadino statunitense che, prima della nascita dell'interessato, abbia risieduto negli Stati Uniti per un periodo di tempo complessivo, non necessariamente continuativo, di cinque anni, almeno due dei quali dopo dell'età di quattordici anni<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> È stato peraltro osservato come tali limitazioni possano anche essere viste come un correttivo rispetto alla particolare ampiezza del criterio dello *ius soli* (nel senso di impedire che persone che abbiano acquistato la cittadinanza *iure soli* ma non abbiano mai conservato un legame significativo con gli Stati Uniti possano a loro volta trasmettere la cittadinanza *iure sanguinis* a soggetti il cui collegamento con gli Stati Uniti sarebbe, a quel punto, ormai molto debole): sul punto, E. GROSSO, *Si fa presto a dire "ius soli". Considerazioni sparse sull'acquisto della cittadinanza nel diritto comparato*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, XV, 2-2013, p. 15.

<sup>19</sup> Tali criteri sono tutti disciplinati in INA §301 e si applicano alle persone nate dopo il 14 novembre 1986 in quanto, per le ragioni già illustrate, alle persone nate in periodi diversi si applicano i criteri di volta in volta in vigore all'epoca della nascita (ad esempio, prima del 1986 il requisito della presenza fisica dei genitori nel territorio statunitense era pari a dieci anni anziché cinque). Regole specifiche sono poi previste per le persone nate in uno dei territori esterni degli Stati Uniti (c.d. *outlying possessions*, ossia le Isole Samoa e Swain) sulle quali però non ci si sofferma in questa sede. Inoltre, nel caso in cui i citati requisiti di residenza negli Stati Uniti (cinque anni, almeno due dei quali dopo dei quattordici anni) risultino soddisfatti da uno dei genitori del genitore americano, anziché da quest'ultimo la cittadinanza non si acquista *iure sanguinis* ma è ammessa una forma di naturalizzazione accelerata, da portare a termine entro il compimento della maggiore età (INA §322).

Per le persone nate fuori dal vincolo di matrimonio, invece, si distingue a seconda che la cittadinanza sia trasmessa per via materna o paterna<sup>20</sup>: nel primo caso, è sufficiente che la madre, cittadina americana al momento della nascita del figlio, sia stata fisicamente presente negli Stati Uniti per un periodo continuativo di almeno un anno prima della sua nascita<sup>21</sup>; nel secondo caso, si richiede come requisito aggiuntivo che il legame di sangue tra padre e figlio risulti accertato in modo sicuro, che il padre abbia espresso la volontà di mantenere economicamente il figlio fino all'età di 18 anni e che la paternità sia stata ufficialmente riconosciuta<sup>22</sup>. La disparità di trattamento che emerge tra i due casi è stata comunque ritenuta pienamente costituzionale dalla Corte Suprema, in quanto strettamente collegata al legittimo obiettivo del legislatore di assicurare con certezza l'esistenza del rapporto di genitorialità<sup>23</sup>.

Nel dibattito attuale i presupposti per l'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis* sembrano meno controversi rispetto agli altri (e non risultano dati ufficiali sul numero di persone che ne beneficiano).

### c) *Naturalizzazione*

Una terza modalità di acquisto della cittadinanza è la naturalizzazione, per la quale sono richiesti sette requisiti diversi:

- i) l'aver risieduto continuativamente per almeno cinque anni negli Stati Uniti in condizione di regolarità e l'esservi stato fisicamente presente per i cinque anni precedenti la richiesta di naturalizzazione (oltre che per tutta la durata del procedimento stesso)<sup>24</sup>;

<sup>20</sup> INA §309.

<sup>21</sup> La regola vale peraltro soltanto per le persone nate dopo il 23 dicembre 1952, mentre prima operavano criteri diversi.

<sup>22</sup> Anche in questo caso la regola vale soltanto per le persone nate dopo il 13 gennaio 1941, poiché in precedenza operavano criteri differenti.

<sup>23</sup> *Nguyen v. INS*, 533 U.S. 53, 2001.

<sup>24</sup> Il requisito si considera funzionale alla formazione di un legame solido con il Paese di residenza (e alla perdita dei precedenti legami con il Paese d'origine), ma sono comunque tollerati brevi periodi di assenza, alle specifiche condizioni

- ii) la maggiore età<sup>25</sup>;
- iii) la conoscenza della lingua inglese<sup>26</sup>;
- iv) la conoscenza della storia, dei principi e della forma di governo degli Stati Uniti, verificata attraverso un apposito *test* di cittadinanza<sup>27</sup>;
- v) il “good moral character” della persona<sup>28</sup>;
- vi) l’attaccamento ai principi costituzionali degli Stati Uniti e il dimostrarsi “well disposed to the good order and happiness of the United States”<sup>29</sup>;
- vii) il giuramento di fedeltà al Paese (*oath of allegiance*)<sup>30</sup>.

stabilite dalla legge (INA § 316). Si considerano inoltre residenti e fisicamente presenti nel territorio anche le persone che si trovano all'estero alle dipendenze del governo americano o di qualche organizzazione religiosa. Sono inoltre previsti criteri di favore per il coniuge e i figli di un cittadino americano, per i quali il periodo minimo di residenza è ridotto da cinque a tre anni. È infine richiesto che lo straniero, anche per la corretta individuazione dell'amministrazione competente per territorio, abbia risieduto nel distretto presso il quale è stata presentata la richiesta di naturalizzazione durante i tre mesi ad essa precedenti. Il procedimento non è peraltro gratuito, ma richiede il pagamento di un contributo al momento della presentazione della richiesta.

<sup>25</sup> Sono però fatte salve alcune norme speciali sulla naturalizzazione dei minori adottati da cittadini statunitensi o figli di stranieri naturalizzati (INA § 320).

<sup>26</sup> Salve alcune esenzioni per i soggetti disabili o anziani residenti negli Stati Uniti da lungo tempo (INA § 312(b)).

<sup>27</sup> Anche in questo caso sono previste esenzioni su base personale analoghe a quelle menzionate alla nota precedente (INA § 312(a)).

<sup>28</sup> Tale requisito lascia un ampio margine di discrezionalità all'amministrazione in quanto non risulta definito in positivo. La legge indica però una serie di cause preclusive, quali la commissione di determinati reati o il vivere dei proventi di attività illecita, che tuttavia non costituiscono un elenco esaustivo. V. INA § 101, 212, 316.

<sup>29</sup> Anche in questo caso l'amministrazione gode di un ampio margine di discrezionalità nell'accertamento del requisito, ma la legge indica comunque alcune delle principali ipotesi preclusive. Ad esempio, sono escluse dal procedimento di naturalizzazione le persone affiliate al partito comunista o a gruppi totalitari (INA § 101(a)(37)) o che si propongono di sovvertire la forma di governo del Paese con mezzi violenti o comunque incostituzionali. La preclusione non opera, tuttavia, se si dimostra che l'adesione a detti gruppi non è stata volontaria (INA § 313(d)).

<sup>30</sup> Il giuramento comporta la rinuncia a rapporti di fedeltà verso altri Paesi, ma non la rinuncia alla relativa cittadinanza: i casi di doppia nazionalità, infatti, sono ormai pienamente tollerati e risultano anzi in aumento, v. P. H. SCHUCK, *The re-evaluation of American Citizenship*, in C. JOPPE (ed.) *Challenge to the Nation-State*, p. 202.

Sono infine previsti criteri di favore per una serie di soggetti – stranieri che hanno servito nell'esercito statunitense, coniugi di cittadini americani, figli minori di stranieri naturalizzati, persone disabili – i quali possono accedere più facilmente (o in certi casi addirittura automaticamente<sup>31</sup>) alla cittadinanza per naturalizzazione.

Per lo straniero la scelta di intraprendere il percorso di naturalizzazione dipende da una varietà di fattori diversi, ma nel complesso i dati relativi agli Stati Uniti registrano un costante aumento delle richieste (si pensi che le oltre 750mila naturalizzazioni completate nel 2012 equivalgono a più del triplo della media negli anni Ottanta: cfr. *infra* par. 3).

### 2.3 La normativa secondaria e l'attuazione amministrativa

L'acquisto della cittadinanza è ulteriormente disciplinato dal *Code of Federal Regulations*, fonte regolamentare che contiene i profili di dettaglio della materia<sup>32</sup>, e dal *Foreign Affairs Manual*<sup>33</sup>, manuale operativo che riassume la disciplina applicabile e precisa le funzioni delle varie amministrazioni competenti.

L'amministrazione competente a livello federale è attualmente il *Bureau of Citizenship and Immigration Services* del *Department of Homeland Security* (USCIS), al quale nel 2003 sono state trasferite le competenze del vecchio *Immigration and Naturalization Service* (INS)<sup>34</sup>. Tuttavia, alcune rilevanti funzioni sono svolte anche a livello statale e da parte dei Consolati.

L'acquisto della cittadinanza *iure soli* è provato dal possesso di un valido certificato di nascita, rilasciato a livello statale previo

<sup>31</sup> È questo il caso, ad esempio, del bambino nato all'estero da un genitore straniero naturalizzato prima che egli abbia raggiunto la maggiore età (INA § 320 (a)).

<sup>32</sup> In particolare 8 CFR - Title 8— *Aliens and Nationality Act*.

<sup>33</sup> In particolare 7 FAM 1100 *Acquisition and retention of U.S. citizenship and nationality*, 7 FAM 1200 *Loss and restoration of U.S. citizenship*.

<sup>34</sup> Ciò a seguito del *Homeland Security Act* del 2002, che ha realizzato una profonda riorganizzazione dell'amministrazione degli affari interni a seguito degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001.

accertamento delle circostanze della nascita (in particolare che la stessa sia avvenuta su suolo americano). A livello federale si è cercato di favorire un minimo di uniformità tra le varie prassi statali nel rilascio dei certificati<sup>35</sup>.

L'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis* è provato, per le persone con meno di 18 anni, dal possesso di un certificato di nascita all'estero, rilasciato dall'autorità consolare competente per territorio (*consular report of birth abroad*), previa valutazione del possesso, in capo ai genitori, dei requisiti per la trasmissione della cittadinanza statunitense ai figli. Per le persone sopra i 18 anni d'età, invece, l'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis* è provato dal possesso di un certificato di cittadinanza, rilasciato dall'USCIS, previo accertamento dei medesimi requisiti di cui sopra e a seguito di un colloquio con il richiedente.

Il rilascio di tali certificati non sembra comportare l'esercizio di attività propriamente discrezionale da parte dell'amministrazione; poiché i requisiti per l'accesso della cittadinanza *iure soli* e *iure sanguinis*, come si è visto, sono definiti in modo oggettivo e vincolante dal legislatore. Il compito dell'amministrazione non consiste quindi in una valutazione dei fatti, bensì in un mero accertamento degli stessi<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> A livello nazionale è stato approvato un *Model State Vital Statistics Act* che fornisce ai legislatori statali linee guida per la disciplina della materia. Al fine del rilascio del passaporto americano, inoltre, sono riconosciuti soltanto i certificati di nascita che presentino determinati requisiti contenutistici e formali. Il *Model Act* disciplina anche una "judicial procedure to establish facts of birth" (Model Act Sec. 10) per i casi in cui la nascita non sia stata registrata per tempo e l'autorità statale si rifiuti di effettuare la registrazione tardiva. La procedura sembra strutturata come una *de novo review*, in cui la Corte esamina il caso *ex novo* (in questo senso v. *Nicolaza Eusiquio v. State of Oregon* (A141109 - Marion County Circuit Court). Peraltro, mentre tali certificati costituiscono prove primarie del possesso della cittadinanza (c.d. *primary evidence*), possono essere riconosciute anche *secondary evidence* (come un certificato di nascita rilasciato da una struttura sanitaria).

<sup>36</sup> Tale attività non è peraltro priva di incertezze. Ad esempio l'accertamento delle circostanze della nascita può risultare difficoltoso nei casi di parto in luogo non pubblico o in assenza di testimoni. Poiché il *Model Act* non fornisce indicazioni precise quanto al regime delle prove (stabilendo invece che "the State

Il procedimento di naturalizzazione, invece, prevede momenti di valutazione anche discrezionale per via della natura più complessa dei requisiti (quali la verifica del "good moral character" della persona).

Originariamente esso aveva natura giurisdizionale ed era di competenza delle Corti federali, ma con l'*Immigration Act* del 1990 venne trasferito all'autorità amministrativa, per assicurare maggiore uniformità applicativa e possibilità di controllo a livello centrale.

Il procedimento è caratterizzato da un'istruttoria articolata, che prevede per il richiedente l'obbligo di presentarsi per un colloquio personale con il funzionario responsabile e la possibilità di chiamare testimoni a proprio sostegno<sup>37</sup>.

In caso di esito positivo, viene rilasciato un certificato di naturalizzazione. In caso di esito negativo, invece, il richiedente può proporre ricorso in sede amministrativa davanti ad un funzionario di grado più elevato, il quale ha il potere di valutare la richiesta *de novo*<sup>38</sup>. Se il diniego viene confermato, esso può essere impugnato in sede giurisdizionale, ai sensi dell'*Administrative Procedure Act* (*judicial review*), davanti alla corte federale distrettuale competente per territorio, che in questa materia esercita anch'essa una *de novo review*.

In caso di silenzio dell'amministrazione, trascorsi 120 giorni dallo svolgimento dell'istruttoria, invece, il richiedente non è te-

Agency shall by regulation determine what evidence may be required to establish the facts of birth", Sec. 7(c)(2)), non sembra escluso che le prassi a livello locale possano divergere. A questo proposito ha fatto notizia una sentenza della Corte d'Appello dello Stato dell'Oregon che, in relazione ad una nascita avvenuta in un campo migranti, ha ritenuto sufficienti le dichiarazioni della madre e di una sua parente come testimone (*Nicolaza Eusiquio v. State of Oregon*, cit).

<sup>37</sup> È interessante osservare come lo straniero non possa ritirare la propria richiesta una volta presentata, in quanto si riconosce l'esistenza di un interesse pubblico alla conclusione del procedimento. In tale sede possono infatti emergere eventuali irregolarità o pendenze a carico dello straniero stesso, che possono determinare il trasferimento della pratica in sede penale o l'adozione di un procedimento di espulsione.

<sup>38</sup> In altri termini, il funzionario non è vincolato dagli accertamenti compiuti in primo grado ma può assumerli *ex novo*. A livello pratico è interessante notare che i colloqui orali del richiedente e dei suoi testimoni devono essere registrati per legge, proprio ai fini del sindacato successivo.

nuto a proporre ricorso in sede amministrativa ma può agire direttamente in sede giurisdizionale. Il giudice potrà poi valutare se rispondere egli stesso alla richiesta o rimetterla nuovamente all'amministrazione "with appropriate instructions".

A livello pratico la richiesta di naturalizzazione comporta anche il pagamento di una quota, che nel corso degli anni è gradualmente aumentata in relazione agli obiettivi di autofinanziamento dell'USCIS<sup>39</sup>.

L'aumento del costo della procedura può rappresentare un ostacolo per le fasce più povere della popolazione straniera<sup>40</sup>.

Altri ostacoli possono invece derivare dai costi e tempi di preparazione per il test di conoscenza linguistica e civica, o dalla scarsa conoscenza o familiarità con le procedure di naturalizzazione da parte di alcuni.

### 3. Dati e statistiche

L'analisi dei dati statistici aiuta a comprendere l'impatto delle politiche di Governo e la presenza di eventuali fattori che possono rappresentare una barriera all'acquisizione della cittadinanza<sup>41</sup>.

Considerato che gli Stati Uniti, come si è visto, hanno una forte tradizione di immigrazione, i dati di maggiore interesse sono quelli

<sup>39</sup> Il suo funzionamento risulta infatti finanziato interamente dai proventi del pagamento di tali quote, che sono quindi comprensive di tutti i costi collegati alla procedura (incluse le spese per la raccolta dei dati biometrici della persona). Se nel 1989 la quota richiesta ad un adulto era pari a \$60, attraverso aumenti regolari su base quasi annuale si è giunti alla cifra attuale pari a \$680.

<sup>40</sup> Sul punto v. Migration Policy Institute, *Immigration Fee Increase in Context*, February 2007, No. 15, in [www.migrationpolicy.org/pubs/fs15\\_citizenshipfees2007.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/fs15_citizenshipfees2007.pdf). A livello comparatistico si osserva inoltre che, tra i Paesi dell'OECD, gli Stati Uniti sono uno di quelli con i più alti costi di naturalizzazione (superati soltanto da Regno Unito, Irlanda e Paesi Bassi) v. M. SUMPTION, S. FLAMM, *The economic value of citizenship for immigrants in the United States*, Migration Policy Institute, September 2012, in [www.migrationpolicy.org/pubs/citizenship-premium.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/citizenship-premium.pdf).

<sup>41</sup> I dati sono reperiti dalle seguenti fonti: *The 2012 Statistical Abstract of the United States* (<http://www.census.gov/compendia/statab/cats/population.html>), *Yearbook of Immigration Statistics: 2012* (<http://www.dhs.gov/yearbook-immigration-statistics>), *Migration Policy Institute* (<http://www.migrationpolicy.org/>) e *American Community Survey* (<https://www.census.gov/acs/www/>).

347.

relativi all'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione. Dopo alcune tabelle di sintesi introduttive e brevi cenni sul fenomeno migratorio e sull'acquisto della cittadinanza *iure soli*, ci si concentrerà dunque sull'analisi dei dati relativi all'acquisto per naturalizzazione, dando conto della situazione attuale, dell'evoluzione storica, del numero dei dinieghi ed infine della provenienza geografica e delle condizioni socioeconomiche dei cittadini naturalizzati.

Tabella 16. Tasso di cittadinanza degli stranieri negli Stati Uniti (2012)

Stranieri residenti	Stranieri "eleggibili" alla cittadinanza	Stranieri che hanno acquisito la cittadinanza	Popolazione complessiva
41 M	8.5 M	n.d.	317 M

Tabella 17. Modi di acquisto della cittadinanza negli Stati Uniti (2012)

<i>Ius sanguinis</i>	<i>Ius soli</i> (dati 2011)	<i>Ius domicili</i>
n.d.	14.8 M	19 M

Tabella 18. Origini geografiche degli stranieri residenti negli Stati Uniti

	Caraibi, America centrale e del Sud	Asia	Europa	Africa	America del Nord	Oceania
Residenti*	20.4 M	10.6 M	4.8 M	1.4 M	0.8 M	0.2 M
Candidati alla cittadinanza**	0.22 M	0.2 M	0.08 M	0.07 M	0.11 M	0.003 M

\* (dati 2009 riferiti a qualunque individuo non cittadino alla nascita: naturalizzati, LPR, migranti temporanei, rifugiati, persone illegalmente residenti)

\*\* (dati riferiti all'anno 2012 e alle sole istanze di naturalizzazione)

*Il fenomeno migratorio.* I flussi migratori verso gli Stati Uniti assumono oggi dimensioni comparabili a quelle dei primi anni del XX secolo: nel 2012 oltre un milione di individui ha conseguito lo status di *Legal Permanent Resident (LPR)*, da cui consegue il diritto di risiedere permanentemente nello Stato, acquistare proprietà, frequentare scuole e università e, in presenza dei requisiti richiesti dalla legge, presentare domanda di naturalizzazione. Attualmente, su un totale di oltre tredici milioni di LPR, circa 8.5 milioni è in possesso dei requisiti per presentare domanda di naturalizzazione.<sup>42</sup>

Nel 2012 i flussi migratori temporanei (*Nonimmigrant Admissions*, ovvero gli stranieri ai quali è consentito l'ingresso temporaneo nel Paese per ragioni di lavoro, studio o turismo) continuano ad essere in graduale ascesa (circa 165 milioni di ingressi), mentre il dato riferito ai rifugiati ed esiliati politici (quasi 60mila), dopo diverse oscillazioni, rimane invariato rispetto all'anno precedente.

*L'acquisto iure soli.* Per avere un'idea delle dimensioni attuali del fenomeno e della sua evoluzione nel tempo si consideri che nel 2011 risultavano in possesso della cittadinanza americana, in quanto nati su suolo americano, 14.898.167 figli di stranieri immigrati al di sotto dei 18 anni, ossia circa il 21% del totale delle nascite e l'87% di tutti i figli di stranieri immigrati presenti negli Stati Uniti.

Nel 2000 i valori erano invece pari a 10.399.041 (rispettivamente, il 15% e il 79%) e nel 1990 a 6.310.204 (rispettivamente, il 10% e il 77%). Tali dati confermano la crescente rilevanza, in termini quantitativi, di questa modalità di acquisto della cittadinanza.

<sup>42</sup> Nancy Rytina, *Estimates of the Legal Permanent Resident Population in 2012*, Office of Immigration Statistics, July 2013 ([https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois\\_lpr\\_pe\\_2012.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois_lpr_pe_2012.pdf)).

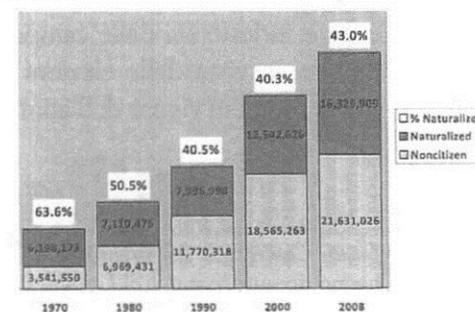
Tabella 19. *Bambini nati nel territorio degli Stati Uniti (1990-2011)*

	1990		2000		2011	
	N.	%	N.	%	N.	%
Children under age 18 with	60,974,701	100.0	68,563,812	100.0	70,423,196	100.0
Only native parent(s)	52,780,543	86.6	55,475,226	80.9	53,314,380	75.7
One or more foreign-born parents	8,194,158	13.4	13,088,586	19.1	17,108,816	24.3
Child is native	6,310,204	10.3	10,399,041	15.2	14,898,167	21.2
Child is foreign born	1,883,954	3.1	2,689,545	3.9	2,210,649	3.1

Fonte: Migration Policy Institute.

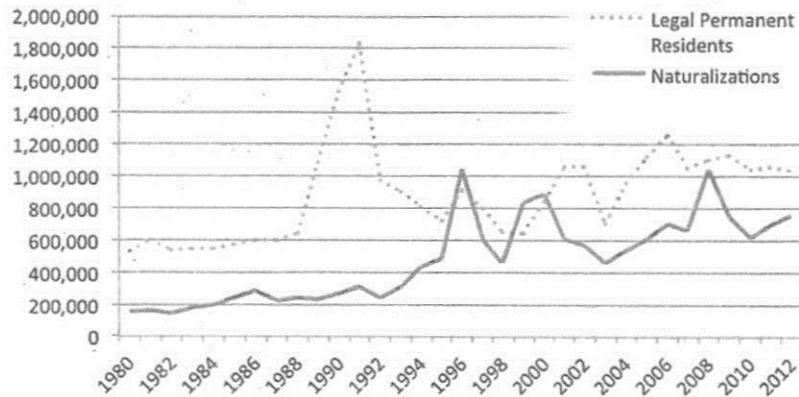
*La situazione attuale e il trend storico delle naturalizzazioni.* Attualmente la popolazione degli Stati Uniti ammonta a 317 milioni di persone. Nel territorio dello Stato risiedono circa 41 milioni di cittadini immigrati (oltre il 12% del totale della popolazione: il massimo storico, raggiunto nel 1910, è stato quasi il 15%), di cui quasi 19 milioni (46%) sono stati naturalizzati.

Grafico 7. *Percentuale di naturalizzazione tra gli stranieri negli Stati Uniti (1970-2008)*



Fonte: American community survey 2008.

Grafico 8. *Naturalizzazioni e concessione dello status di LPR negli Stati Uniti (1980-2012).*



Fonte: U.S. Department of Homeland Security.

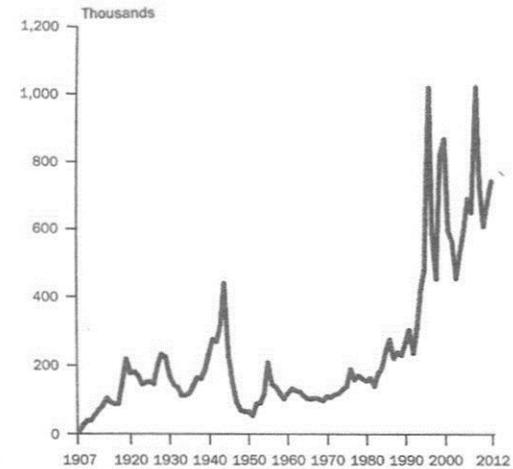
Nel 2012 sono state naturalizzate circa 757mila persone, con un aumento del 9% rispetto all'anno precedente.

Il trend è in costante aumento. Negli anni Cinquanta e Sessanta venivano naturalizzate in media circa 120.000 persone all'anno, divenute 210.000 negli anni Ottanta, poi 500.000 negli anni Novanta ed infine 680.000 tra il 2000 e il 2009. Negli ultimi due decenni si sono registrati alcuni picchi significativi. Il rialzo registrato durante la seconda metà degli anni Novanta è stato in parte determinato dalla normativa approvata nel 1986<sup>43</sup> e 1996<sup>44</sup>. Il forte aumento delle naturalizzazioni (del 59%) tra il 2007 e il 2008 (da circa 660mila a ben oltre 1 milione) è stato indotto sia dalle campagne a favore della naturalizzazione lanciate in vista delle elezioni presidenziali del 2008, sia dall'imminente entrata in vigore dell'aumento dei costi della procedura.

<sup>43</sup> Con l'*Immigration Reform e Control Act* del 1986 (IRCA) circa 2.7 milioni di immigrati non autorizzati hanno ricevuto lo status di *Legal Permanent Resident* (LPR), aumentando così la schiera di soggetti candidabili alla naturalizzazione.

<sup>44</sup> Le tre leggi federali approvate nel 1996 (il *Personal Responsibility and Work*

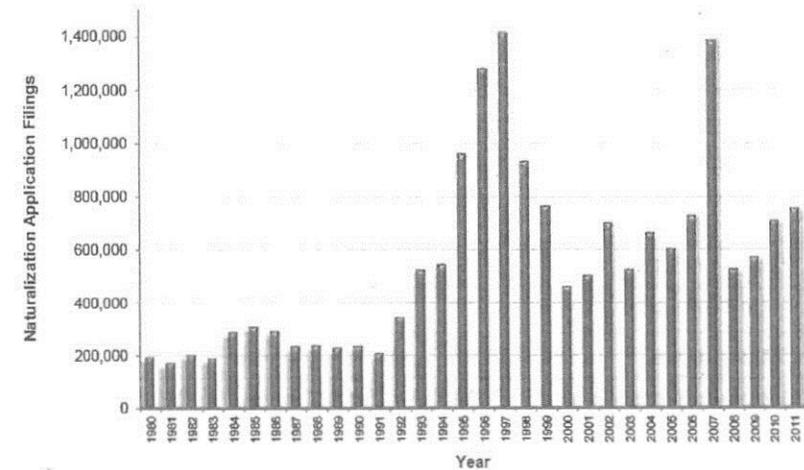
Grafico 9. *Andamento delle naturalizzazioni negli Stati Uniti (1907-2012)*



Fonte: U.S. Department of Homeland Security.

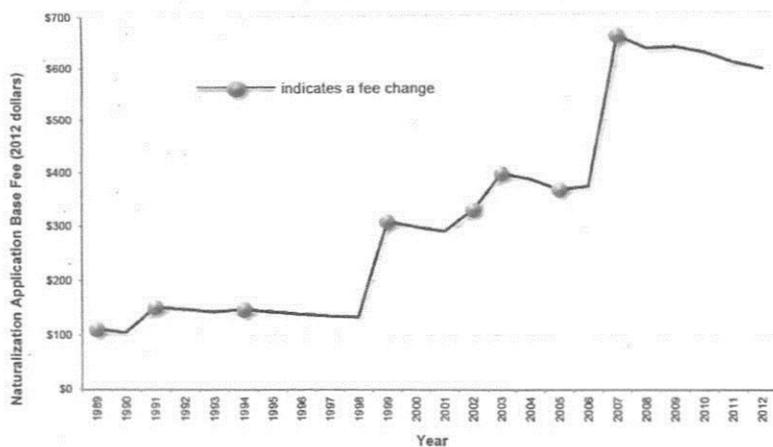
I grafici rappresentano l'andamento delle istanze di naturalizzazione e la loro relazione con la variazione dei costi della procedura.

Grafico 10. *Istanze di naturalizzazione negli Stati Uniti (1980-2011)*



Fonte: U.S. Department of Homeland Security.

Grafico 11. Costo della procedura di naturalizzazione in dollari statunitensi (1989-2012)



Fonte: Migration Policy Institute.

*I dinieghi.* Nel 2012 sono state rigettate oltre 65mila istanze di naturalizzazione, pari a circa il 7% del totale delle istanze. Ponendo il numero dei dinieghi in relazione a quello delle domande presentate negli ultimi venti anni, emerge che il dato può oscillare anche molto significativamente. I motivi di diniego variano dal difetto di prova del requisito della residenza a quello dell'abilità linguistica o della conoscenza delle istituzioni americane, al riconoscimento del "bad moral character", che si basa – come anticipato – su valutazioni ampiamente discrezionali.

*Opportunity Reconciliation Act (PRWORA), l'Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRIRA), e l'Anti-Terrorism and Effective Death Penalty Act (AEDPA)),* restringendo l'accesso ad alcuni benefici ai soli cittadini e ampliando l'elenco dei reati per i quali gli stranieri - compresi i LPR - potevano essere espulsi dal Paese, hanno di fatto incentivato le domande di naturalizzazione.

Tabella 20. Domande di naturalizzazione presentate negli Stati Uniti; persone naturalizzate; dinieghi e relativa percentuale (1990-2012)

Year	Petition filed	Persons naturalized				Petitions denied	% of Petitions filed
		Total	Civilian	Military	Not rep.		
1990	233.843	267.586	245.410	1.618	20.558	6.516	2,79%
1991	206.668	307.394	298.741	1.802	6.851	6.268	3,03%
1992	342.238	239.664	221.997	5.699	11.968	19.293	5,64%
1993	521.866	313.590	302.383	7.062	4.145	39.931	7,65%
1994	543.353	429.123	398.364	5.890	24.869	40.561	7,46%
1995	959.963	485.720	472.518	3.855	9.347	46.067	4,80%
1996	1.277.406	1.040.991	924.368	1.214	115.409	229.842	17,99%
1997	1.412.712	596.010	532.871	531	62.608	130.676	9,25%
1998	932.957	461.169	437.689	961	22.519	137.395	14,73%
1999	765.346	837.418	740.718	711	95.989	379.993	49,65%
2000	460.916	886.026	812.579	836	72.611	399.670	86,71%
2001	501.643	606.259	575.030	758	30.471	218.326	43,52%
2002	700.649	572.646	550.835	1.053	20.758	139.779	19,95%
2003	523.370	462.435	449.123	3.865	9.447	91.599	17,50%
2004	662.796	537.151	520.771	4.668	11.712	103.339	15,59%
2005	602.972	604.280	589.269	4.614	10.397	108.247	17,95%
2006	730.642	702.589	684.484	6.259	11.846	120.722	16,52%
2007	1.382.993	660.447	648.005	3.808	8.664	89.683	6,48%
2008	525.786	1.046.539	1.032.281	4.342	9.916	121.283	23,07%
2009	570.442	743.715	726.043	7.100	10.572	109.813	19,25%
2010	710.544	619.913	604.410	9.122	6.381	56.994	8,02%
2011	756.008	694.193	677.385	8.373	8.435	57.065	7,55%
2012	899.162	757.434	745.932	7.257	4.245	65.874	7,33%

Fonte: U.S. Department of Homeland Security.

*La provenienza geografica.* Fino agli anni Settanta del XX secolo la maggior parte dei cittadini naturalizzati era nata in Paesi europei; a seguito dell'incremento dei flussi migratori provenienti dall'Asia, tale continente per lungo tempo, a partire dal 1976, ha detenuto il primato. La situazione odierna rappresenta, invece, quasi l'opposto di quella originaria: nel 2012, infatti, la terra di origine dei cittadini naturalizzati è stata per il 35% l'America settentrionale e centrale (che denota una forte ascesa), il 34% l'Asia e solo l'11% l'Europa.

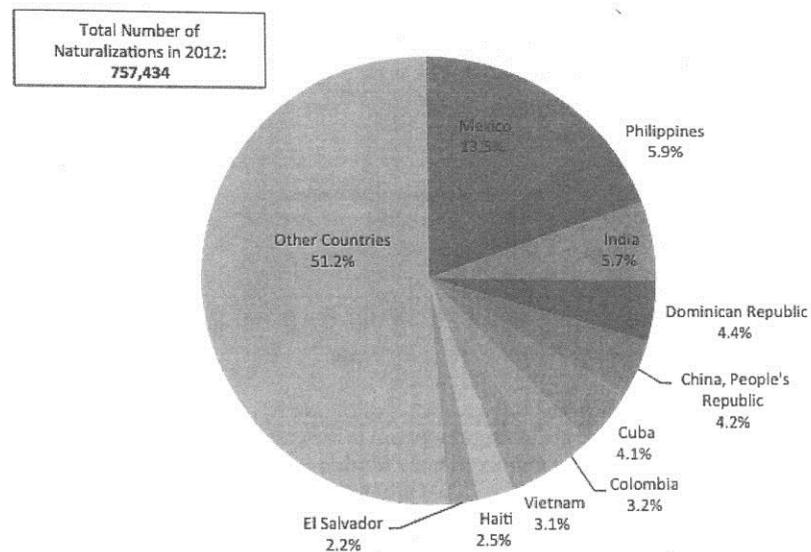
Tabella 21. *Cittadini naturalizzati negli Stati Uniti, suddivisi per continente di nascita (2003-2012)*

Region of birth	2003	2004	2005	2006	2007
Total	462.151	537.151	604.280	702.589	660.447
Africa	28.529	34.531	38.830	50.397	41.652
Asia	196.972	224.072	243.514	263.516	243.783
Europe	68.932	83.961	91.745	101.125	81.788
North America	130.523	151.008	180.525	223.034	241.136
Oceania	2.889	3.551	3.898	3.657	3.342
South America	33.633	38.670	44.498	59.980	48.128
Unknown	957	1.358	1.270	880	648
	2008	2009	2010	2011	2012
Total	1.046.539	743.715	619.913	694.193	757.434
Africa	54.418	60.383	64.022	69.738	74.775
Asia	330.361	276.375	251.598	249.940	257.035
Europe	108.688	90.214	78.011	82.209	82.714
North America	462.312	250.209	163.836	217.750	261.673
Oceania	4.781	3.928	3.646	3.734	3.886
South America	84.845	61.666	58.474	70.485	76.992
Unknown	1.134	940	326	337	359

Fonte: U.S. Department of Homeland Security.

I principali Paesi di origine attualmente sono, oltre al Messico (che rappresenta circa il 14% del totale), le Filippine e l'India (intorno al 6%), la Repubblica Dominicana, la Cina e Cuba (intorno al 4%).

Grafico 12. *I dieci principali Paesi di origine dei cittadini naturalizzati negli Stati Uniti (2012)*

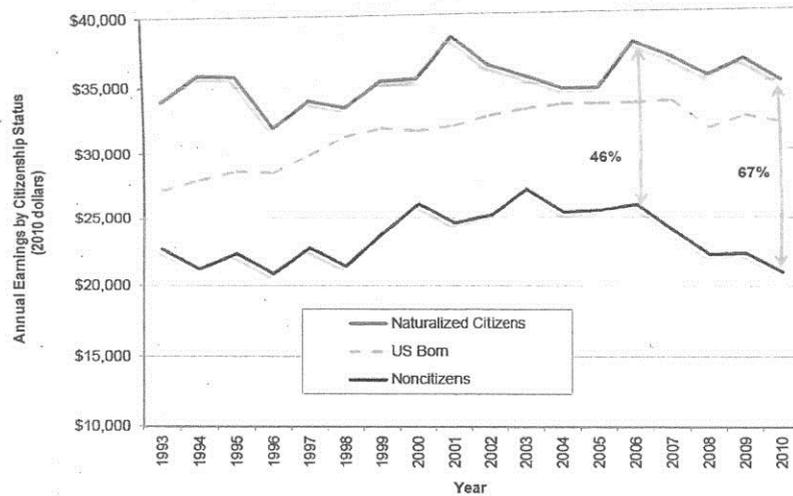


Fonte: U.S. Department of Homeland Security.

*Caratteristiche socioeconomiche.* I cittadini naturalizzati sono per la gran parte giovani (oltre la metà ha un'età compresa tra 25 e 44 anni, con una media di 40) e tendenzialmente più istruiti, benestanti e con maggiore abilità linguistica degli stranieri non naturalizzati: i tassi di istruzione post-secondaria, di reddito e della proprietà immobiliare sono quasi equivalenti a quelli dei cittadini americani alla nascita.

Non stupisce, dunque, che nel 2012 più della metà di tutti gli stranieri naturalizzati visse nelle grandi aree metropolitane di Stati come la California (21%), la Florida (13%) e New York (12%).

Grafico 13. *Reddito annuo (cittadini naturalizzati, cittadini nati sul territorio e stranieri) negli Stati Uniti (1993-2010)*



Fonte: Migration Policy Institute.

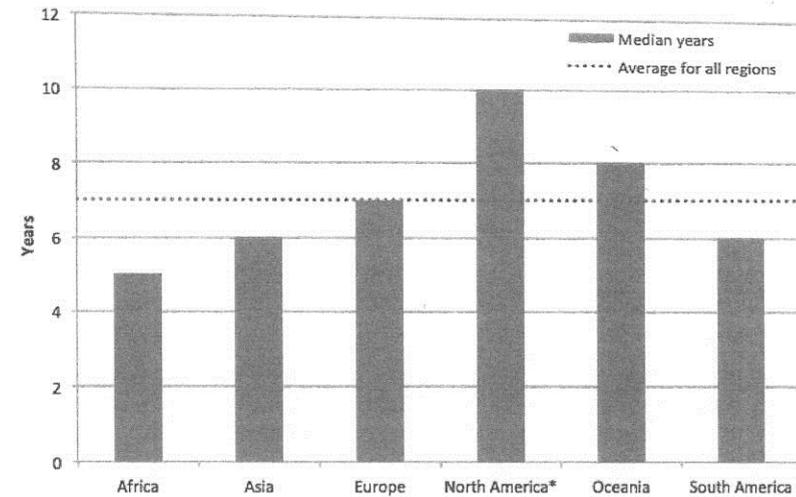
Nota: le frecce di colore giallo rappresentano la differenza percentuale di reddito tra cittadini naturalizzati e immigrati non cittadini (esclusi immigrati residenti da meno di dieci anni).

I nuovi cittadini, in media, hanno risieduto nel territorio dello Stato per sette anni tra la data in cui è stato loro concesso lo *status* di LPR e la data della naturalizzazione (sia nel 2010, sia nel 2011, la durata media era invece stata di sei anni).

Sotto tale profilo, il periodo di residenza più lungo è stato rilevato per le persone nate nel Nord America (10 anni); quello più breve (coincidente con il minimo previsto dalle leggi in vigore), per le persone originarie dell’Africa (5 anni).

Rilevano, a riguardo, diversi elementi, da quelli economici e giuridici (ad es. attinenti al rischio di perdere diritti nella terra di origine, ecc.) a quelli culturali (conoscenza della lingua inglese e della storia delle istituzioni americane).

Grafico 14. *Anni medi di permanenza nello status di LPR dei cittadini naturalizzati negli Stati Uniti, suddivisi per continente di nascita (2012)*



Fonte: U.S. Department of Homeland Security.

Tabella 22. *Dati statistici di sintesi sui cittadini naturalizzati negli Stati Uniti (1980-2008)*

Characteristic	1980-1989	1990-1999	2000-2008
Total naturalizations	2,139,598	5,040,769	6,104,325
<b>Median years in legal permanent resident status (by region and country of birth)</b>			
<b>Region of birth</b>			
All regions	7	9	8
Africa	7	7	6
Asia	6	7	7
Europe	9	8	7
North America	11	10	11
Oceania	8	10	9
South America	8	9	8

Leading countries of birth			
Mexico	14	10	12
India	7	8	7
Philippines	6	6	8
Vietnam	6	7	7
China, People's Republic	7	7	7
Characteristic	1980-1989	1990-1999	2000-2008
Age at naturalization			
Median age (years)	34	39	39
Percent distribution			
Percentual of total naturalizations	100.0	100.0	100.0
Age at naturalization			
18 to 24 years	15.1	10.0	10.2
25 to 34 years	33.4	25.4	25.5
35 to 44 years	25.3	26.8	28.4
45 to 54 years	11.9	15.5	17.2
55 to 64 years	6.4	10.3	10.8
65 years and over	4.0	10.4	8.0
Unknown	3.8	1.7	-
Gender			
Male	47.6	44.7	45.0
Female	51.2	50.9	54.0
Unknown	1.2	4.4	1.1
Region of birth			
Africa	2.4	3.0	5.6
Asia	48.8	37.8	38.3
Europe	15.7	11.4	13.4
North America	26.2	39.7	34.6
Oceania	0.4	0.4	0.5
South America	6.3	7.3	7.5
Unknown	0.2	0.3	0.2

Country of birth			
Mexico	8.4	18.9	16.3
India	4.2	4.0	6.2
Philippines	11.2	6.8	5.7
Vietnam	8.0	6.4	5.2
China, People's Republic	4.8	4.4	5.1
All other countries	63.5	59.5	61.5

Fonte: U.S. Department of Homeland Security.

#### 4. Bibliografia

Sulla disciplina giuridica della cittadinanza statunitense: T.A. ALEINIKOFF, D.A. MARTIN, H. MOTOMURA, M. FULLERTON, *Immigration and Citizenship: Process and Policy*, 6<sup>th</sup> ed., St. Paul, 2008; T.A. ALEINIKOFF, D.A. MARTIN, H. MOTOMURA, M. FULLERTON, *Immigration and Nationality Laws of the United States: Selected Statutes, Regulations and Forms*, St. Paul, 2012; T.A. ALEINIKOFF, *Between principles and politics: U.S. citizenship policy*, in T.A. ALEINIKOFF, D.B. KLUSMEYER (eds.), *From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World*, Washington, 2000, pp. 119-174; T.A. ALEINIKOFF, D. KLUSMEYER, *Citizenship Policies for an Age of Migration*, Washington D.C., 2002; T.A. ALEINIKOFF, D.B. KLUSMEYER, *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, Migration Policy Institute, Washington D.C., 2001; G. PICOT, F. HOU, *Citizenship acquisition in Canada and the United States: determinants and economic benefit*, in OECD, *Naturalisation: A Passport for the Better Integration of Immigrants?*, Paris, 2011, pp. 154-183.

Sul dibattito in materia di *ius soli*: J. FEERE, *Birthright Citizenship in the United States. A Global Comparison*, 2010, Center for Immigration Studies, (<http://cis.org/birthright-citizenship>); M. MIKYUNG LEE, *Birthright Citizenship Under the 14th Amendment of Persons Born in the United States to Alien Parents*, Congressional Research Service, 2010 (<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL33079.pdf>), M.M. NGAI, *Sympo-*

sium: new dimensions of citizenship: contribution: birthright citizenship and the alien citizen, in *Fordham Law Review*, April, 2007, 75, p. 2521 e ss; R. POSNER, *The controversy over birthright citizenship*, 2010, in [www.becker-posner-blog.com](http://www.becker-posner-blog.com); SCHUCK, R. SMITH, *Citizenship without consent: illegal aliens in the american polity*, Yale University Press, 1985; D. STEIN, J. BAUER, *Interpreting the 14th Amendment: Automatic Citizenship for Children of Illegal Immigrants*, in 7 *Stanford L. & Policy Rev.* 127, 1996, p. 130 e ss; J. HO, M. STOCK, E. WARD, E. WYDRA, *Myths and facts about birthright citizenship*, Immigration Policy Center Perspectives, Immigration Policy Center, 2009; E. GROSSO, *Si fa presto a dire "ius soli". Considerazioni sparse sull'acquisto della cittadinanza nel diritto comparato*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, XV, 2, 2013, p. 15 e ss.

In prospettiva comparata: I. BLOEMRAAD, *Becoming a citizen: incorporating immigrants and refugees in the United States and Canada*, Berkeley, 2006; P.P.H. SCHUCK, *The re-evaluation of American Citizenship*, in C. JOPPKE, *Challenge to the Nation-State: immigration in Western Europe and the United States*, Oxford, 1998, pp. 191 - 230; C. JOPPKE, *Immigration and the nation-state: the United States, Germany, and Great Britain*, Oxford, Oxford University Press, 1999; P.H. SCHUCK, *Immigration, Refugee and Citizenship law in the United States*, in D.L. HOROWITZ, G. NOIRIEL (a cura di), *Immigrants in Two Democracies: French and American Experience*, New York, New York University Press, 1992, pp. 333-356; J.S. PASSEL, P. TAYLOR, *Unauthorized Immigrants and their U.S.-Born Children*, Pew Research Center, 2011.

Sul diritto dell'immigrazione statunitense: L.P. VANONI, *Il diritto dell'immigrazione negli Stati Uniti*, in V. GASPARINI CASARI, G. CORDINI (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione*, Vol. II, *Profili di diritto comparato*, Modena, 2010, pp. 527-577; D.S. WEISSBRODT, L. DANIELSON, *Immigration Law and Procedure in a Nutshell*, 6<sup>th</sup>, United States, 2011.

## SPAGNA

Bruno Carotti

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I modi di acquisto della nazionalità. – 2.1. L'evoluzione della disciplina. – 2.2. La legislazione vigente. – 2.3. La normativa secondaria e l'attuazione amministrativa. – 3. Dati e statistiche. – 4. Bibliografia.

### 1. Introduzione

Lo Stato spagnolo mostra un forte interesse per il legame con i propri cittadini all'estero. Un'attitudine, questa, che risale all'epoca della colonizzazione – fonte di ingenti flussi emigratori – e si protrae nei secoli successivi, fino alla protezione della “comunità di ispanici” che permea la breve vita della Seconda Repubblica (1931-36). Il rafforzamento del rapporto tra Stato e cittadini si è consolidato, sotto diversi profili, e con altri e più tragici intenti, durante il regime dittatoriale.

Occorre attendere il mutamento dell'assetto costituzionale per un profondo cambio di paradigma. I nuovi principi hanno inciso sul tessuto normativo e ridefinito i tratti essenziali del rapporto tra potere e persona, toccando, in radice, anche la materia – di rilievo sociale e politico, prima ancora che giuridico – della cittadinanza. Non a caso il Paese, storicamente a forte componente emigratoria, ha fatto registrare, dopo la Costituzione del 1978 (e l'ingresso nella CEE nel 1986) un netto cambio di rotta: da allora il flusso immigratorio è stato costantemente in crescita, e solo nell'ultimo triennio vi è stata una inversione di tendenza.

Condizionata dalla sua tradizione di paese di emigrazione, la Spagna continua a prediligere il criterio dello *ius sanguinis*. L'applicazione dello *ius soli* è ancora parziale, pur se alcune disposizioni indicano una maggiore estensione della sua portata. Lo *ius domicilii*, infine, viene regolato con gradazioni progressive, volte

a rispondere alle esigenze di determinate compagini sociali. Nella attribuzione dello *status*, dunque, il criterio della discendenza continua a prevalere: l'originaria attitudine alla conservazione del rapporto con gli emigrati non scompare e negli assestamenti prodotti resta ancora qualche cono d'ombra.

## 2. I modi di acquisto della nazionalità

### 2.1. L'evoluzione della disciplina

Nel XIX secolo le disposizioni sulla cittadinanza sono contenute in testi di rango costituzionale. Così accade con la Costituzione di Cadice del 1812 (art. 5), con quella monarchica del 1837 (art. 1), nonché con quelle del 1845 (art. 1, in cui compare ancora la formula "*los dominios de España*") e del 1869 (il cui art. 1 prevede anche lo *ius soli*, da esercitare con una dichiarazione di volontà).

La normativa primaria risale al Codice civile del 1889 (*Código civil*, di seguito anche solo *Código*), ai sensi del quale sono considerati cittadini i nati da padre o madre spagnola. Si prevede, poi, una forma "temperata" di *ius soli*: i nati sul territorio spagnolo da genitori stranieri possono ottenere la cittadinanza solo una volta raggiunta la maggiore età e solo con l'esercizio dell'opzione e la rinuncia alla cittadinanza di origine. Il *Código* non regola, invece, lo *ius domicili*, introdotto nel 1916<sup>1</sup>.

Nel 1931, con la Seconda Repubblica, si assicura la protezione della "comunità di iberici" (sancendosi l'antico legame con le Americhe) e si introducono maggiori aperture per l'applicazione del criterio di residenza. Durante il regime dittatoriale vi sono controlli penetranti e restrizioni serissime: la riforma del 1954 prevede la trasmissione della cittadinanza solo da parte del padre e l'auto-

<sup>1</sup> B. ALÁEZ CORRAL, *Nacionalidad y ciudadanía: una aproximación histórico-funcional*, in *Historia constitucional*, 2005, p. 29 ss. Si v. anche F. MORENO FUENTES, *Migration and Spanish Nationality Law*, in *Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality Law*, a cura di R. Hansen e P. Weil, New York, Palgrave, 2001, p. 118 ss.

matismo dei riflessi della cittadinanza di quest'ultimo verso i minori; lo *ius soli* è soggetto a requisiti stringenti.

La Costituzione del 1978 sancisce principi nuovi. Anche a seguito dell'attuazione a livello primario (legge n. 51/1982, del 13 luglio), la Carta fondamentale rafforza il principio di eguaglianza, eliminando le differenze tra genitori (si apre alla discendenza *ex parte matris*) e assicurando pari trattamento ai minori<sup>2</sup>. Successivamente, una riforma del 1990 (legge n. 18/1990, del 17 dicembre) elimina alcune resistenze alla piena applicazione delle nuove disposizioni<sup>3</sup>, mentre, dodici anni dopo, la legge n. 36/2002, dell'8 ottobre, introduce modifiche in materia di opzione e di *ius domicili*. Infine, la legge sulla *Memoria Histórica* n. 52/2007, del 26 dicembre, riconosce diritti e misure di favore per le vittime di persecuzione o violenza durante la guerra civile (1936-39) e la successiva dittatura.

### 2.2. La legislazione vigente

In un contesto storico ricco di cambiamenti recenti, come quello spagnolo, partire dal dettato costituzionale è essenziale. La norma di riferimento è l'articolo 11. Sul piano terminologico, la disposizione non parla di "cittadinanza" (*ciudadanía*), ma di "nazionalità" (*nacionalidad*): converge, dunque, verso la nozione propria del diritto internazionale<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> La tutela dei minori è un cardine della disciplina *post*-costituzionale. Dal 1978, viene esteso lo *ius sanguinis a matre*; il minore può conservare la cittadinanza anche qualora il genitore acquisti una nazionalità diversa; la perdita della cittadinanza segue il principio volontaristico, mentre per il suo acquisto vi è l'intervento esclusivo dello Stato; in precedenza, il minore nato da stranieri doveva esercitare la scelta entro un anno dal compimento della maggiore età. Al fine di garantire l'esercizio del diritto di opzione, si prevede, infine, che il legale rappresentante possa intervenire per i minori di quattordici anni e i disabili.

<sup>3</sup> In particolare, viene superata una molto criticata *Instrucción* del 1983, che aveva letto in maniera restrittiva il dettato costituzionale, sancendo l'irretroattività dei precetti costituzionali e della normativa primaria introdotta a valle.

<sup>4</sup> Definita come «vincolo che lega un individuo a una determinata organizzazione politica statale, sancendo l'appartenenza giuridica di una persona alla popolazione di uno Stato»: M. DIEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho internacional público*, Madrid, Tecnos, 2013, p. 504 (traduzione propria, corsivo aggiunto).

Il testo costituzionale si limita a delineare i tratti di fondo dell'appartenenza del singolo allo Stato<sup>5</sup>; solo in altra parte della Carta, all'art. 30, si stabiliscono diritti ed obblighi dei cittadini in quanto tali<sup>6</sup>. Inoltre, la Costituzione affida alla legge la disciplina di dettaglio, dettando solo i principî generali<sup>7</sup>: per questo motivo, si parla di de-costituzionalizzazione della materia<sup>8</sup>.

La normativa primaria è però frammentata: manca, infatti, un testo unico – un'assenza fortemente criticata<sup>9</sup>. Le modifiche apportate in attuazione del testo costituzionale, come accennato, stabiliscono l'uguaglianza dei figli, parificano la filiazione materna a quella paterna e introducono l'acquisizione della nazionalità per adozione. Si abbandona il principio di unità giuridica della famiglia, riducendosi l'incidenza del matrimonio sull'acquisto della cittadinanza. Il criterio dello *ius soli* si rafforza, ma lo *ius sanguinis* – come detto – resta predominante.

<sup>5</sup> Che rilevano sul piano internazionale e politico, più che su quello interno e relativo a diritti ed obblighi specifici. Le nozioni di "cittadinanza" e "nazionalità", come noto, sono affini: per la loro distinzione terminologica e concettuale, comunque, si v. l'analisi comparata *Acquisition and Loss of Nationality Policies and Trends in 15 European States*, a cura di R. Baubock, E. Ersbøll, K. Groenendijk, H. Waldrauch, *Volume 1: Comparative Analyses*, Amsterdam, AUP, 2007, p. 17. In riferimento alla Spagna, si v. B. ALÁEZ CORRAL, *Nacionalidad y ciudadanía*, cit., p. 45.

<sup>6</sup> Come la difesa del Paese, il servizio militare e quello civile, i doveri in caso di catastrofe.

<sup>7</sup> Che sono i seguenti: la cittadinanza si distingue in originaria e derivata; della prima forma non si può essere privati; lo Stato può stipulare trattati con Paesi Ibero-Americani, o con altri Paesi con cui sussistano particolari legami, prevedendo ipotesi di doppia nazionalità o possibilità di naturalizzazione senza perdita della cittadinanza di origine. I rapporti con la comunità di Stati Ibero-Americani e la loro tutela risale alla Seconda Repubblica, del 1931: R. VIÑAS FARRÉ, *Evolución del derecho de nacionalidad en España: continuidad y cambios más importantes*, in *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*, Vitoria, 2010, p. 275 ss., spec. 289.

<sup>8</sup> C. FERNÁNDEZ ROZAS, *Derecho español de la nacionalidad*, Madrid, 1987.

<sup>9</sup> A. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, *Inmigrantes e hijos de inmigrantes nacidos en España: vías de acceso a la nacionalidad española*, in *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 2010, p. 103 ss. Della stessa Autrice, si v. anche *Normativa vigente e interpretación jurisprudencial*, Navarra, Aranzadi-Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008.

La normativa, come avviene in altri ordinamenti, distingue tra nazionalità a titolo originario o derivato. Sulla scorta del dettato costituzionale, dunque, si concettualizza la differenza tra i modi di acquisto indipendenti dalla volontà (che caratterizza la prima forma) e quelli basati sull'apporto volontaristico (che integra la seconda).

La prima – nazionalità a titolo originario – è la forma più solida: il cittadino non può esserne privato e gli effetti possono essere retroattivi, in caso di attribuzione in un momento successivo alla nascita. Ciò avviene, in modo automatico, in caso di adozione del minore (art. 19, co. 1, del *Código*) e, mediante opzione, entro due anni dal fatto costitutivo (vale a dire dall'adozione), per il maggiore (art. 19, co. 2). La retroattività è accompagnata dall'applicazione della teoria della "nazionalità apparente", che consente di far salvi gli atti pregressi.

In tale quadro, l'ordinamento iberico distingue tra modi di acquisto automatico e non. Tra i primi, vi è il criterio della nascita e della filiazione, plasmati secondo i criteri dello *ius soli* e dello *ius sanguinis*.

#### a) *Ius sanguinis*

Il ruolo principale, come anticipato, è giocato dall'acquisto *iure sanguinis*. Si tratta di un modo di acquisizione a titolo originario che non presenta distinzioni basate sul vincolo di matrimonio, sui genitori (è indifferente che ad essere spagnolo sia il padre o la madre) o sulla eventuale nascita in territorio estero. È dunque sufficiente la nascita da un solo cittadino spagnolo, anche in territorio straniero; non vi sono limitazioni, per cui la cittadinanza può essere tramandata senza restrizione. La Spagna, in questo senso, non si discosta dalla disciplina italiana, che ha una portata notoriamente espansiva, pur presentando alcuni limiti.

La normativa primaria stabilisce anche i casi di perdita della *cittadinanza originaria* (tra cui, evidentemente, quella acquisita *iure sanguinis*). Ai sensi dell'art. 24 del *Código*, ciò avviene qualora si acquisisca o si usi in modo esclusivo quella di un altro paese. Inoltre, possono perdere la cittadinanza i nati all'estero da genitori spagnoli, quando anch'essi siano nati all'estero e il paese ospitante accordi loro la cittadinanza. La perdita, però, è evitabile, purché l'interessato manifesti

la sua volontà in tal senso (art. 24, commi 1 e 3). Inoltre, sono previste eccezioni per i paesi storicamente legati alla Spagna<sup>10</sup>.

Ciò produce l'effetto di aumentare i casi di doppia nazionalità, considerata una disciplina "confusa", anche per la mancata stipula di trattati bilaterali, soprattutto con gli Stati dell'Unione europea. Per quanto qui interessa, la doppia nazionalità viene tollerata per rafforzare i meccanismi di *ius sanguinis*, in quanto l'art. 24 del *Código* consente ai cittadini spagnoli di *mantenere* la cittadinanza anche quando sia acquisita quella di un altro Stato<sup>11</sup>.

Si noti che, per la cittadinanza *non originaria* (pertanto non acquisita *iure sanguinis*), l'art. 25 del *Código* prevede, per converso, la perdita *involontaria*, che si produce nei confronti dei naturalizzati che abbiano fatto un uso esclusivo per tre anni della cittadinanza del paese cui avevano rinunciato; per incarico politico o militare presso altro paese; per provvedimento giudiziale che attesti falsità o frodi connesse alla richiesta.

#### b) *Ius soli*

Il criterio dello *ius soli* viene applicato con temperamenti, in quanto condizioni precise e dettagliate ne riducono la portata. La dottrina, ad ogni modo, ne riconosce la capacità espansiva<sup>12</sup>. Pur in posizione residuale rispetto al criterio della discendenza, tale criterio viene utilizzato «specialmente come lotta contro la apolidia e come strumento per evitare la perpetuazione, in Spagna, di generazioni di stranieri nati all'interno del territorio»<sup>13</sup>.

Il criterio sussiste in due versioni: come modo di attribuzione della cittadinanza *alla nascita* e come elemento che ne facilita l'acquisto *dopo la nascita*.

<sup>10</sup> In particolare, i paesi dell'America latina, Andorra, le Filippine, la Guinea equatoriale e il Portogallo.

<sup>11</sup> R. RUBIO MARÍN, I. SOBRINO, A. MARTÍN PÉREZ, F. J. MORENO FUENTES, *Eudo Citizenship Observatory. Country Report: Spain*, November 2012, p. 7.

<sup>12</sup> Si v. R. J. GOMEZ-FERRER, C. ORTEGA CARBALLO, S. RIPOL CARULLA, *Derechos Fundamentales de los extranjereros en España*, Valladolid, Lex Nova, 2010; J. A. SOUTO PAZ et al., *Educación, democracia y ciudadanía*, Madrid, Dykinson, 2011.

<sup>13</sup> R. VIÑAS FARRÉ, *Evolución del derecho de nacionalidad en España: continuidades y cambios más importantes*, p. 291 (traduzione propria).

I casi rilevanti sono previsti, innanzi tutto, nell'art. 17, comma 1, *lett. c)*, del *Código*. Si considerano cittadini spagnoli i nati in Spagna da genitori stranieri, a condizione che entrambi non abbiano nazionalità (prima ipotesi), oppure se la legislazione ad essi applicabile non consenta di attribuirne alcuna al figlio (seconda ipotesi). Questa norma è stata introdotta con la prima riforma *post-costituzionale*, varata con la legge n. 51/1982.

Una diversa ipotesi viene prevista dall'art. 17, comma 1, *lett. d)*, a protezione dei minori: sono considerati cittadini spagnoli i nati in Spagna il cui rapporto di filiazione non risulti determinato. Per dare effettività alla norma, è stabilita una presunzione, in base alla quale si considerano cittadini spagnoli i minori di età il cui primo luogo conosciuto di permanenza (*estancia*) sia spagnolo.

L'ipotesi più rilevante, ad ogni modo, concerne il modello del c.d. "doppio *ius soli*", analogo a quello presente nell'ordinamento francese. In Spagna, tale modello opera senza limitazioni, con evidente ampliamento del novero dei beneficiari. Infatti, ai sensi dell'art. 17, comma 1, *lett. b)* del *Código*, il nato in territorio spagnolo da genitori stranieri acquisisce la cittadinanza *anche quando uno solo dei genitori è nato in Spagna*<sup>14</sup>. Questo criterio è stato introdotto nel 1954, ma ha subito un netto rafforzamento solo nel 1982, quando è stato rimosso il doppio requisito della nascita e della residenza nel territorio spagnolo di entrambi i genitori. L'estensione del campo applicativo cerca di assicurare che la terza generazione di stranieri consegua un accesso automatico alla cittadinanza, e soprattutto di evitare il perpetuarsi di generazioni di stranieri che vivono nel paese<sup>15</sup>. Qualora il requisito non sia soddisfatto, resta, per gli

<sup>14</sup> Sono esclusi, naturalmente, i figli dei funzionari diplomatici e consolari accreditati dallo Stato: art. 17, co. 1, *lett. b)*, *Código*. Qui l'incidenza del testo costituzionale sulla normativa primaria è più netta: rispetto al 1954, anno di introduzione della regola, sono caduti – per effetto della legge n. 51/1982 appena ricordata – gli ulteriori requisiti richiesti, come la nascita di *entrambi* i genitori in territorio spagnolo, o il *domicilio in Spagna da parte di entrambi* al momento della nascita del figlio.

<sup>15</sup> In questi termini, R. RUBIO MARÍN et al., *Eudo Country Report: Spain*, cit., p. 12. Si v. anche *supra*, nota 14.

interessati, solo l'applicazione del criterio di residenza (escludendo i casi di apolidia e di indeterminatezza della filiazione, già indicati).

c) *Naturalizzazione, opzione e "carta de naturaleza"*

Tra i modi di acquisizione non automatica, emerge lo *ius domicili*, che consente di chiedere la cittadinanza dopo aver risieduto in Spagna per almeno dieci anni<sup>16</sup>.

A specifiche categorie di persone si applica una riduzione del termine: per i rifugiati sono sufficienti cinque anni; per gli appartenenti alla "comunità iberica" (come visto di derivazione costituzionale) e i sefarditi (verso i quali si presta particolare attenzione, per le odiose vicende legate all'espulsione del 1492 ad opera dei *Cattolicissimi*), due anni. Infine, in caso di matrimonio con cittadino spagnolo, è sufficiente un anno<sup>17</sup>.

La *opción* (beneficio accordato agli stranieri in presenza di particolari condizioni) riguarda coloro che siano soggetti alla potestà di un cittadino spagnolo o i cui genitori siano stati spagnoli d'origine (anche se hanno perso la cittadinanza) e siano nati in Spagna (art. 20 del *Código*). Si aggiungono i casi, citati, dell'adozione del maggiore di età e le ipotesi previste dalla legge sulla *Memoria Histórica*.

Infine, la nazionalità si può acquisire anche in base a una particolare forma di "naturalizzazione", diversa dallo *ius domicili* e denominata *carta de naturaleza*. Si tratta di una concessione adottata discrezionalmente, con decreto governativo, in presenza di circostanze eccezionali (art. 21, comma 1, *Código*). In alcuni casi, tale forma di "naturalizzazione" è stata riconosciuta con interventi normativi straordinari, come avvenuto dopo gli attentati alla stazione di Atocha del 2004<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Il *Código* contempla anche il possesso di stato (art. 18), caratterizzato dall'aver utilizzato la cittadinanza senza averne i requisiti, qualora ciò sia accaduto per un periodo di dieci anni, in modo continuato e in buona fede, in base a un titolo iscritto nel *Registro Civil*.

<sup>17</sup> Lo stesso periodo è valevole per coloro che potevano esercitare l'opzione, ma non lo hanno fatto nei termini previsti.

<sup>18</sup> Si v. il decreto reale n. 453/2004, del 18 marzo 2004, che prevede la "concessione" della cittadinanza alle vittime degli attentati, considerando come tali i feriti, nonché il coniuge, i discendenti e gli ascendenti di primo grado dei deceduti (art. 1).

### 2.3. *La normativa secondaria e l'attuazione amministrativa*

L'attuazione in via amministrativa è fondamentale per comprendere la effettiva dimensione della cittadinanza nella Penisola iberica. In merito, si può condurre una breve analisi su cinque livelli: la normativa secondaria e i suoi effetti; le procedure disciplinate per i modi di acquisto non automatici (soggetti competenti e tempistica); i criteri adottati; i ricorsi amministrativi e il controllo giurisdizionale.

Quanto alla normativa secondaria, in attuazione del *Código civil* e della legge sul *Registro Civil*<sup>19</sup>, sono stati adottati il regolamento di attuazione di quest'ultima (*Reglamento del Registro Civil*, RRC)<sup>20</sup> ma, soprattutto, molteplici *Instrucciones y Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado* (DGRN, incardinata presso il *Ministerio de Justicia*). È in tali atti che si annidano disposizioni volte a dare concretezza ai problemi più spinosi della materia.

Ad esempio, una *Instrucción* del 1983 (se ne è fatto un accenno in precedenza) ha offerto una lettura particolarmente restrittiva dei principi costituzionali e delle riforme introdotte con la legge n. 51/1982, in particolare sancendo la non retroattività delle modifiche apportate all'art. 17 del *Código*. Un successivo *Orden* del 1991, emanato a seguito della riforma del 1990, ha posto fine a tale interpretazione, raccordando l'attuazione amministrativa al dettato costituzionale.

Quanto alle procedure, l'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis* è automatico. Lo stesso vale per lo *ius soli*, qualora le circostanze richieste siano provate in via presuntiva (nel citato caso di rapporto di filiazione indeterminato)<sup>21</sup>. Per entrambi i criteri,

<sup>19</sup> Legge n. 8/1957, del 10 giugno 1957.

<sup>20</sup> Decreto reale del 14 novembre 1958.

<sup>21</sup> Si v. *supra*, § 2.2. Si tratta dei criteri per stabilire il primo luogo di permanenza dei minori, ai sensi dell'art. 17, co. 1, lett. d), del *Código*. A tal fine, opera una presunzione, sulla quale è chiamato a pronunciarsi l'incaricato del Registro civile (*Encargado del Registro Civil*) ai sensi degli art. 335 e 342 del RRC. Queste disposizioni sono molto rilevanti, in quanto il mancato rispetto delle competenze attribuite implica la nullità dell'atto.

comunque, l'art. 17 del *Código* prevede una ipotesi distinta. Infatti, qualora la nascita o la filiazione sia *accertata* dopo il compimento del diciottesimo anno di età, l'attribuzione dello *status* avviene solo presentando una domanda entro due anni dall'accertamento.

Per lo *ius domicilii* occorre la presentazione di una istanza. L'amministrazione competente è la *Subdirección de Justicia* del Ministero di Giustizia, da cui dipende la citata *Dirección General de los Registros y del Notariado*. La richiesta va presentata al Giudice responsabile del Registro civile, che però si limita all'istruttoria, in quanto a decidere è il Ministro della Giustizia, con decreti pubblicati sul *Boletín Oficial del Estado* (BOE).

Il richiedente deve dimostrare la residenza regolare e ininterrotta sul territorio, una buona condotta e un grado sufficiente d'integrazione nella società spagnola (dimostrando di conoscerne la lingua e la cultura). Dal 2007 sono stati introdotti meccanismi di semplificazione, che hanno sostanzialmente rimesso la ricerca della documentazione all'amministrazione precedente, invece che lasciarla al singolo. Il procedimento, comunque, è giudicato ancora eccessivamente lento dalla stessa amministrazione (varia da 18 a 24 mesi)<sup>22</sup>.

Per ovviare all'elevatissimo numero di casi pendenti a fine 2012 (circa 400.000), che generano situazioni illegali (il ritardo nella risposta ha spesso comportato la scadenza del permesso temporaneo), è stato introdotto il *Plan Intensivo de tramitación de expedientes de Nacionalidad* (PIN). Il piano, che agisce sulla fase istruttoria del procedimento, ha previsto l'aumento degli sportelli e la completa informatizzazione dei documenti e si è rivelato efficace: al 18 giugno 2013, su 480.000 domande, ne erano state trattate il 74% e risolte il 61,5%, mentre solo l'8% di esse ha richiesto una integrazione documentale<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Si v. il rapporto *La cittadinanza spagnola*, a cura di C. FINOTELLI e M.C. LA BARBERA, Fondazione Iniziative e Studi sulla Multietnicità (Ismu), 2011, p. 26.

<sup>23</sup> Fonte: *Ministerio de Justicia, Informe sul Plan intensivo de tramitación de expedientes de Nacionalidad*, disponibile su <http://www.mjusticia.gov.es/cs/Satellite/es/1288775383465/EstructuraOrganica.html>.

Quanto ai criteri, la prassi seguita dal potere pubblico è indicativa del modo di esercizio della discrezionalità attribuita in materia. I requisiti richiesti, infatti, non sempre presentano natura "oggettiva", tali da comportare un mero accertamento. Ad esempio, le "circostanze eccezionali", necessarie ai fini della concessione della *carta de naturaleza*, sono valutate con grande discrezionalità. La prassi indica che tali circostanze sono ricondotte a "meriti" di carattere politico, militare, economico, culturale e sportivo, ma il Governo si riserva una analisi libera, anche al di fuori di tali ipotesi-tipo<sup>24</sup>.

Infine, a fronte delle decisioni dell'amministrazione, sono previsti rimedi di natura amministrativa e giurisdizionale. Da un lato, contro le decisioni dell'*Encargado del Registro Civil* è possibile presentare un ricorso amministrativo dinanzi alla *Dirección General de los Registros y del Notariado*<sup>25</sup>. Dall'altro, la giurisprudenza interviene costantemente in materia, anche a fronte dell'elasticità che caratterizza l'interpretazione in via amministrativa, precisando la portata dei requisiti (ad esempio, l'iscrizione a un corso prova la conoscenza, seppure futura, della lingua), interpretando la rilevanza dei precedenti penali<sup>26</sup> e ricostruendo i comportamenti richiesti non in base a puntuali disposizioni, ma ai principi e ai precetti costituzionali, per evitare decisioni arbitrarie. La "buona condotta", in questo senso, è considerata un concetto giuridico indeterminato, che necessita una valutazione complessiva; e non isolata, dei singoli fatti<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Gli esempi citati possono leggersi in R. VIÑAS FARRÉ, *Evolución del derecho de nacionalidad en España*, cit., p. 297-300.

<sup>25</sup> Si v. gli art. 355 ss. del *Reglamento del Registro Civil*.

<sup>26</sup> Con sentenza del 17 gennaio 2012, l'*Audiencia Nacional* ha negato la cittadinanza ad un immigrato colombiano, residente dal 2001, per aver commesso un reato in ambito familiare nel periodo in cui veniva istruita la sua richiesta. La decisione è stata criticata in quanto il *Tribunal Supremo* ha più volte considerato che i precedenti penali non sono motivo sufficiente, in sé, per negare la cittadinanza.

<sup>27</sup> *Audiencia Nacional*, 2 novembre 2012, considera rilevante esaminare la "traiettoria personale" del richiedente nel suo insieme, da esaminare complessivamente in relazione al caso di specie e alle sue sfaccettature.

### 3. Dati e statistiche

Contrariamente al flusso in uscita che storicamente ha connotato il Paese, la Spagna presenta oggi una notevolissima componente immigratoria. L'inversione si è prodotta a partire dagli anni Novanta del XX secolo<sup>28</sup>. Nell'ultimo triennio (2010-2013), ad ogni modo, in concomitanza con la crisi economica, sono emersi segnali in controtendenza.

È stato il mutamento del quadro costituzionale a trasformare la Spagna in un Paese recettore (permettendo, ad esempio, il "ritorno" di coloro che erano emigrati del periodo precedente). Infatti, nel 1975, alla fine della dittatura, nel territorio si contavano 50.000 stranieri; nel 1981, duecentomila; nel 1992, quattrocentomila.

Al 30 giugno 2013, gli stranieri con permesso valido presenti sul territorio spagnolo sono cinque milioni e mezzo (*tabella 23*). Il numero complessivo è più che triplicato in dieci anni: nel 2003 si registravano un milione e seicentomila persone. Proprio alla presenza straniera è in larga parte dovuto l'aumento complessivo della popolazione spagnola, passata in dieci anni da 41 a 46 milioni. Si tratta, per la maggior parte, di persone provenienti dall'Europa (2.7 milioni), dall'America latina e dall'Africa (rispettivamente, 1.5 e 1.2 milioni nel 2013: *tabella 25*).

Il flusso annuale è diminuito negli ultimi anni: da 599.000 immigranti annuali del 2008, si è passati a 392.000 del 2009, fino ai 360.000-370.000 del 2010 e 2011. Nel 2012, il dato ha continuato a flettersi, giungendo a 314.000.

<sup>28</sup> C. GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, *Active Civic Participation of Immigrants in Spain*, Country Report prepared for the European research project "Politis", Oldenburg, 2005, p. 8.

Tabella 23. Tasso di cittadinanza degli stranieri in Spagna

Anno	Popolazione complessiva	Stranieri residenti	Stranieri che hanno acquisito la cittadinanza (naturalizzazione)	Diniego sul totale delle istanze (in valori percentuali)
2003	41.8 M	1.6 M	26.582	n.d.
2004	42.5 M	1.9 M	38.359	n.d.
2005	43.2 M	2.7 M	42.865	n.d.
2006	44.0 M	3.0 M	62.411	2.5
2007	44.7 M	3.9 M	71.926	2.5
2008	45.6 M	4.4 M	84.267	2.5
2009	46.2 M	4.7 M	79.698	2.5
2010	46.4 M	4.9 M	123.847	12
2011	46.6 M	5.4 M	114.500	12
2012	46.8 M	5.4 M	115.557	12
2013	46.7 M	5.5 M	n.d.	12

Fonte: *Instituto Nacional de Estadística, Observatorio permanente de la inmigración* e letteratura in materia.

Dal 2010, poi, il flusso emigratorio ha superato quello immigratorio: in quell'anno, vi sono stati 403.000 emigranti; nel 2011, 409.000; nel 2012, 476.000. Il saldo, dunque, è divenuto negativo, passando, rispettivamente, da -42.000 del 2010 a -37.000 del 2011, fin quasi a quintuplicarsi nel 2012, con un saldo pari a -162.000<sup>29</sup>.

A fronte di tale andamento, è aumentato il numero delle concessioni annuali. In un decennio, complessivamente, sono state circa un milione<sup>30</sup>. Fino al 2004, solo l'1% degli stranieri, residenti in

<sup>29</sup> Fonte: *Instituto Nacional de Estadística (INE)*, dati dal 2008 al 2012 (<http://www.ine.es>) e *Ministerio del Empleo y de la Seguridad Social – Observatorio Permanente de la Inmigración* (<http://extranjeros.mtin.es>).

<sup>30</sup> C. GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, *El precio de la ciudadanía española y europea*, Real Instituto Elcano, ARI 22/2013, 14 giugno 2013, su <http://www.realinstitutoelcano.org/>.

Spagna dal 1992, aveva ottenuto la nazionalità. Con le elezioni di quell'anno, il Governo ha avviato una politica di regolarizzazione, mediante alcune normative speciali (come la *Ley de la Memoria Histórica*, prima richiamata), e ha introdotto semplificazioni burocratiche che hanno fatto aumentare gli esiti positivi delle domande di cittadinanza. Prendendo in considerazione i casi di naturalizzazione, dai 26.000 casi del 2003 si è arrivati ai 121.000 del 2012 (il picco più alto è stato toccato nel 2010, con 123.000 concessioni). Il tasso di diniego era molto basso, pari a circa il 2,5% fino al 2009; successivamente, ha subito un aumento, fino a toccare una percentuale di dinieghi del 12% (tabella 23).

Ne emerge un primo, significativo dato: la progressiva "stabilizzazione" di quanti sono presenti nel territorio spagnolo, cui fa da contraltare la diminuzione complessiva del numero degli arrivi e l'aumento delle partenze. L'aumento delle naturalizzazioni, ad ogni modo, è ancora molto inferiore al numero di stranieri e, come anticipato, i dinieghi delle istanze sono in aumento: con la conseguenza che, nella maggior parte dei casi, si hanno permessi amministrativi temporanei<sup>31</sup>. La Spagna si distingue, pertanto, per il mantenimento di un approccio tendenzialmente conservatore, mitigato da alcune aperture<sup>32</sup>.

Quanto alle tre tipologie principali di acquisto della nazionalità, essendo i criteri dello *ius sanguinis* e dello *ius soli* a titolo originario e automatico (a parte alcuni casi, come l'adottato di maggiore età), le amministrazioni iberiche monitorano con attenzione solo le concessioni di cittadinanza per naturalizzazione, basate sullo *ius domicilii* (tabella 24).

<sup>31</sup> L'amministrazione prevede, in merito, quattordici tipologie di motivi che possono consentire tale permesso. All'indirizzo [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ModelosSolicitudes/Mod\\_solicitudes2/index.html](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ModelosSolicitudes/Mod_solicitudes2/index.html) è pubblicato l'elenco complessivo delle suddette tipologie (quelle rilevanti arrivano fino alla n. 13 compresa).

<sup>32</sup> In senso contrario a tale qualificazione, rilevando la maggiore "generosità" delle norme spagnole rispetto agli altri Paesi dell'Unione, si v. l'Informe Elcano n. 12, *Inmigración: Propuestas para un nuevo período*, coordinato da C. González-Enríquez, Real Instituto Elcano, Madrid, 2009, su <http://www.realinstitutoelcano.org>.

Tabella 24. *Modi di acquisto della cittadinanza in Spagna*

Anno	<i>Ius sanguinis</i> *	<i>Ius "soli"</i> (nati da genitori stranieri con residenza di un anno)	<i>Ius domicilii</i>
2003	403.529	n.d.	26.582
2004	408.982	3.005	38.359
2005	412.698	2.636	42.865
2006	421.800	2.930	62.411
2007	419.161	3.864	71.926
2008	434.079	4.578	84.267
2009	414.855	3.696	79.698
2010	409.032	6.357	123.847
2011	401.635	8.720	114.500
2012	388.998	10.630	115.557

\* dato ricavato dal totale delle nascite avvenute nel territorio, considerati i casi in cui almeno un genitore sia spagnolo. Elaborazione propria sulla base delle rilevazioni dell'*Instituto Nacional de Estadística* e dell'*Observatorio permanente de la inmigración*.

In relazione allo *ius sanguinis*, nel 2012, su un totale di 453.000 nascite, i nati da entrambi genitori spagnoli sono stati 342.000; quelli di sola madre spagnola, 24.000; di solo padre, 20.000<sup>33</sup>. Nel 2011, i dati erano di poco superiori: 471.000 nati complessivi, 363.000 da entrambi genitori spagnoli, 17.000 di sola madre, 21.000 di solo padre spagnolo. Dieci anni fa, nel 2003, il totale delle nascite era di 441.000, di cui 380.000 da entrambi genitori spagnoli, 9.000 di sola madre spagnola e 13.000 di solo padre.

In relazione allo *ius soli*, è aumentato considerevolmente il numero dei nati in territorio iberico, a un ritmo di 10.000 l'anno: dai 16.000 del 1996 si è passati ai 61.000 del 2003, fino ai 125.000

<sup>33</sup> I dati relativi al 2012 dell'*Instituto Nacional de Estadística* sono ancora provvisori.

Tabella 25. L'origine geografica degli stranieri residenti in Spagna

Anno	America Centrale e del Sud	Asia	Europa	Africa	America del Nord	Oceania
2003	0.5 M	0.12 M	0.5 M	0.4 M	0.016 M	0.0010 M
2004	0.6 M	0.14 M	0.6 M	0.5 M	0.016 M	0.0011 M
2005	0.9 M	0.17 M	0.8 M	0.6 M	0.017 M	0.0014 M
2006	1.0 M	0.19 M	0.9 M	0.7 M	0.018 M	0.0018 M
2007	1.2 M	0.24 M	1.6 M	0.8 M	0.019 M	0.0020 M
2008	1.3 M	0.27 M	1.8 M	0.9 M	0.020 M	0.0018 M
2009	1.5 M	0.30 M	2.0 M	0.9 M	0.020 M	0.0019 M
2010	1.4 M	0.31 M	2.2 M	1.0 M	0.035 M	0.0017 M
2011	1.5 M	0.35 M	2.4 M	1.0 M	0.038 M	0.0018 M
2012	1.4 M	0.37 M	2.6 M	1.1 M	0.04 M	0.0019 M
2013*	1.5 M	0.38 M	2.7 M	1.2 M	0.04 M	0.0019 M

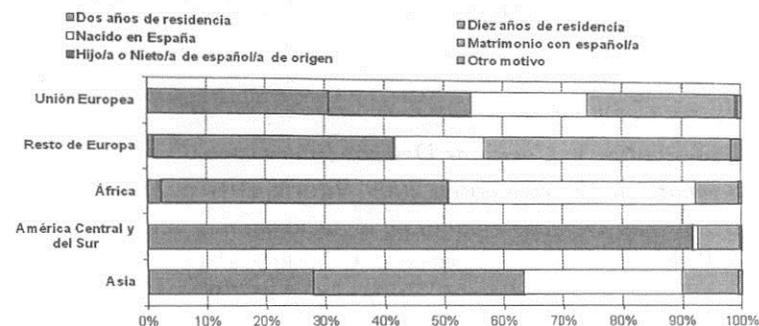
\* dati disponibili al 30 giugno 2013

Fonte: Instituto Nacional de Estadística, Observatorio permanente de la inmigración.

del 2008, per poi scendere a 109.000 nel 2011<sup>34</sup>. Sono disponibili i dati relativi alle concessioni rilasciate ai nati sul territorio da genitori stranieri che abbiano un anno di residenza. Non si tratta, dunque, di *ius soli*, ma il dato appare comunque idoneo a testimoniare la presenza di stranieri nel territorio: l'aumento di tali casi, infatti, è netto (in dieci anni sono triplicati) e, rispetto agli altri modi di attribuzione di *status*, presenta un peso percentuale che è diminuito dal 2004 al 2009 (dal 7 al 4 per cento), ma che ha fatto poi registrare un nuovo aumento dal 2010 al 2012 (5,75%, 9,2% e al 9,1%).

<sup>34</sup>Fonte: Instituto Nacional de Estadística. I dati dal 1996 al 2011 sono disponibili su <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/e304/&file=inebase>, mentre i dati relativi al 2012, come anticipato, sono ancora provvisori. Si v. anche C. GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, *El precio de la ciudadanía española y europea*, Real Instituto Elcano, 14 marzo 2013, su <http://www.realinstitutoelcano.org>.

Grafico 15. Relazione tra l'origine geografica e i diversi motivi di acquisto iure domicili in Spagna (2012)



\* dati disponibili al 30 giugno 2013

Fonte: Instituto Nacional de Estadística e Observatorio permanente de la inmigración.

Lo *ius domicili* è l'unico criterio ad essere analizzato con puntuale attenzione dalle istituzioni, per comprendere le dinamiche effettive dell'immigrazione. La permanenza sul territorio è un indice del modo in cui gli stranieri si inseriscono nel tessuto sociale (grafico 15).

Nel dettaglio, il criterio della residenza è diviso in diverse tipologie. L'attribuzione in base a due anni di residenza (che riguarda i provenienti dai paesi iberoamericani e dal Portogallo, nonché i sefarditi) gioca il ruolo primario: nel 2012, i casi ammontavano al 72% del totale (pari a circa 83.000 concessioni) e nel 2011 la cifra è stata analoga (72,25%). Le norme che consentono l'attribuzione di cittadinanza per periodi "brevi", infatti, sono più favorevoli rispetto agli altri Stati dell'Unione europea (che, in media richiedono un periodo di residenza di sei anni). Il periodo di permanenza ordinario (dieci anni) costituisce titolo di attribuzione nel 10% dei casi nel 2012 (nel 2011 è stato del 9,29%). Dei nati sul territorio da genitori stranieri, che devono attestare la residenza per un periodo di un anno, si è già detto: la relativa percentuale è minore rispetto alle ipotesi ora menzionate, ma pari a quella dei casi di residenza decennale<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Si aggiunga che, in relazione alle vittime della guerra civile o della dittatura (*Ley de la Memoria Histórica*), sono state presentate circa 503.000 domande, di cui 300.000 sono già state accolte.

#### 4. Bibliografia

Sulla disciplina normativa, anche in chiave storica, si v. B. ALÁEZ CORRAL, *Nacionalidad y ciudadanía: una aproximación histórico-funcional*, in *Historia constitucional*, 2005, p. 29 ss.; R. VIÑAS FARRÉ, *Evolución del derecho de nacionalidad en España: continuidad y cambios más importantes*, in *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*, Vitoria, 2010 p. 275 ss.; C. FERNÁNDEZ ROZAS, *Derecho español de la nacionalidad*, Tecnos, Madrid, 1987; R. RUBIO MARÍN, I. SOBRINO, A. MARTÍN PÉREZ, F. J. MORENO FUENTES, *Eudo Citizenship Observatory. Country Report: Spain*, 2012.

Sui caratteri fondamentali dell'ordinamento in materia, F. MORENO FUENTES, *Migration and Spanish Nationality Law*, in *Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality Law*, a cura di R. Hansen e P. Weil, New York, Palgrave, 2001, p. 118 ss.; R.J. GOMEZ-FERRER, C. ORTEGA CARBALLO, S. RIPOL CARULLA, *Derechos Fundamentales de los extranjeros en España*, Valladolid, Lex Nova, 2010; J.A. SOUTO PAZ et al., *Educación, democracia y ciudadanía*, Madrid, Dykinson, 2011; in prospettiva internazionale, M. DIEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho internacional público*, Madrid, Tecnos, 2013<sup>18</sup>.

Sulle recenti politiche governative, A. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, *Inmigrantes e hijos de inmigrantes nacidos en España: vías de acceso a la nacionalidad española*, in *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 2010, p. 103 ss.; Id., *Normativa vigente e interpretación jurisprudencial*, Navarra, Aranzadi-Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008; *La cittadinanza spagnola*, a cura di C. FINOTELLI e M.C. LA BARBERA, Fondazione Iniziative e Studi sulla Multietnicità (Ismu), 2011; C. GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, *Active Civic Participation of Immigrants in Spain*, Country Report prepared for the European research project "Politis", Oldenburg, 2005, p. 8. In senso molto critico verso la politica e la disciplina normativa attuali, e come ipotesi di (contro)riforma, *Inmigración: Propuestas para un nuevo período*, coordinato da C. GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, Real Instituto Elcano, Madrid, 2009, su <http://www.realinstitutoelcano.org>.

Per i dati statistici, si possono raccogliere informazioni dettagliate sul sito del *Ministerio del Empleo y Seguridad Social, Secretaría General de Inmigración y Emigración* (<http://extranjeros.empleo.gob.es/>) e dell'*Instituto Nacional de Estadística*, sezione *Migración* (<http://www.ine.es> e, in particolare, <http://bit.ly/1z1CaFH>)