

NOTE DI SINTESI SULLA QUESTIONE CITTADINANZA

(A CURA DELL'OSSERVATORIO IMMIGRAZIONE REGIONE VENETO)

GIOVANNI SAVINI – BRUNO ANASTASIA

FEBBRAIO 2012

1. In termini giuridici la **cittadinanza** è la condizione della persona fisica (detta *cittadino*) alla quale l'ordinamento giuridico di uno Stato riconosce la pienezza dei diritti civili e politici. La cittadinanza, quindi, può essere vista come uno *status* del cittadino ma anche come un rapporto giuridico tra cittadino e stato. Le persone che non hanno la cittadinanza di uno Stato sono *stranieri* se hanno quella di un altro Stato, *apolidi* se, invece, non hanno alcuna cittadinanza. Ogni ordinamento stabilisce le regole per l'acquisto e la perdita della cittadinanza.

2. La cittadinanza si può acquisire:

- in virtù dello *ius sanguinis* (diritto di sangue), per il fatto della nascita da un genitore in possesso della cittadinanza;
- in virtù dello *ius soli* (diritto del suolo), per il fatto di essere nato sul territorio dello Stato;
- per il fatto di aver contratto matrimonio con un cittadino; vi sono anche ordinamenti in cui il matrimonio non fa acquistare automaticamente la cittadinanza ma è solo un presupposto per la naturalizzazione;
- per *naturalizzazione* (o per *decreto* o *concessione*), a seguito di un provvedimento della pubblica autorità, subordinatamente alla sussistenza di determinate condizioni (come, per esempio, potrebbero essere la residenza per un lungo periodo di tempo sul territorio nazionale, l'assenza di precedenti penali, la rinuncia alla cittadinanza d'origine ecc.) o per meriti particolari. In molti ordinamenti, come in quello italiano, a sottolinearne la solennità, il provvedimento di concessione della cittadinanza è adottato, almeno formalmente, dal Capo dello Stato.

3. Praticamente ora nessuno Stato adotta esclusivamente ed unicamente uno solo dei visti criteri di acquisizione della cittadinanza, ma una combinazione di regole, casi e previsioni, dove comunque prevale come criterio "normale" o prevalente o lo *ius sanguinis* o lo *ius soli*. In epoche precedenti, l'adozione dell'una piuttosto che dell'altra opzione a titolo esclusivo (o quasi) ha avuto rilevanti conseguenze negli Stati interessati da forti movimenti migratori.

4. Lo *ius soli* determina l'allargamento della cittadinanza ai figli degli immigrati nati sul territorio dello Stato: ciò spiega perché sia stato adottato da paesi (Stati Uniti, Argentina, Brasile, Canada ecc.) con una forte immigrazione e, al contempo, un territorio in grado di ospitare una popolazione maggiore di quella residente. Al contrario, lo *ius sanguinis* tutela i diritti dei discendenti degli emigrati, ed è dunque spesso adottato dai paesi interessati da una forte emigrazione, anche storica (diaspora: Armenia, Irlanda, Italia, Israele), o da ridelimitazioni dei confini (Bulgaria, Croazia, Finlandia, Germania, Grecia, Italia, Polonia, Serbia, Turchia, Ucraina, Ungheria).

5. Attualmente in Italia vige la Legge 5 febbraio 1992, n. 91 e successive modifiche e integrazioni, che contiene i seguenti principi - cardine:

- Completa uguaglianza tra uomo e donna
- Trasmissibilità della cittadinanza per discendenza *iure sanguinis*
- Acquisto per nascita sul territorio italiano *iure soli* solo in casi particolari
- Possibilità di mantenere la doppia cittadinanza
- Manifestazione espressa di volontà per acquisto e perdita della cittadinanza

6. Emerge un lento ma progressivo aumento delle domande di cittadinanza accolte: oltre 60.000 nel 2010 (8.500 in Veneto). Tra il 1998 e il 2009 in Italia ci sono state 310.000 acquisizioni di cittadinanza, mentre in Europa il corrispondente valore è pari a oltre 8 milioni. In testa troviamo Regno Unito, Francia e Germania con circa 1,5 milioni di acquisizioni di cittadinanza per ciascuno.

7. DISCIPLINA DELL' ACQUISTO DELLA CITTADINANZA PER RESIDENZA IN ALCUNI PAESI IN UE (1)

Francia

- residenza abituale in Francia nei 5 anni precedenti la domanda e una conoscenza sufficiente della lingua francese;
- vige la regola del doppio "jus soli", cioè l'acquisto automatico della cittadinanza da parte del figlio nato in Francia da uno dei genitori a sua volta nato in Francia, anche se di cittadinanza straniera.

Norme analoghe sono in vigore in **Belgio, Paesi Bassi e Spagna**.

Germania

- 8 anni di residenza stabile e legale, riducibili ad un periodo più breve in determinati casi, e il superamento di un esame scritto ed orale di lingua tedesca;
- dal 1° gennaio 2000 acquisiscono automaticamente la cittadinanza tedesca anche i figli di stranieri che nascono in Germania, purché almeno uno dei genitori risieda abitualmente e legalmente nel paese da almeno otto anni e goda del diritto di soggiorno a tempo indeterminato.

Regno Unito

- la legge richiede almeno **5 anni** di pregressa residenza e soggiorno regolari e continuativi, oltre al superamento di un test che dimostri una conoscenza sufficiente della lingua inglese.

Olanda

- la naturalizzazione non semplificata prevede la necessità di **5 anni** di residenza ininterrotta (con diverse eccezioni) e il superamento di un test linguistico e culturale.

Spagna

- come regola generale la residenza legale e continuata in Spagna per un periodo di **10 anni**.

8. DISCIPLINA DELL' ACQUISTO DELLA CITTADINANZA PER MATRIMONIO IN ALTRI PAESI

Spagna: dopo un anno dalla data del matrimonio.

Irlanda: trascorsi tre anni di residenza legale nel Paese dalla data del matrimonio.

Olanda: matrimonio con un cittadino olandese che dura da almeno tre anni.

Francia: trascorsi quattro anni di residenza legale nel Paese dalla data del matrimonio.

Germania: trascorsi quattro anni di residenza legale nel Paese dalla data del matrimonio.

Svizzera: se si è sposati da almeno 3 anni con cittadino elvetico e si risiede in Svizzera da almeno 5 anni, ma si deve dimostrare la sua integrazione con "lo stile vita svizzero".

Stati Uniti: se si è sposati da almeno 3 anni meno 90 giorni con cittadino USA.

9. La doppia (o plurima) cittadinanza è ora generalmente ammessa in gran parte dei Paesi UE, con alcuni limiti, ad esempio in Germania. La legge ammette espressamente la **possibilità di conservare la cittadinanza** italiana pur essendo già in possesso di una cittadinanza straniera ovvero dopo averla acquistata o riacquistata. Chi risiede o stabilisce la residenza all'estero può tuttavia rinunciare alla cittadinanza italiana (L. 91/1992, art. 11). Non è consentito il possesso di una doppia (o plurima) cittadinanza se vi sono **norme internazionali pattizie o norme statali straniere** che lo vietano.

In proposito, si ricorda che l'Italia ha sottoscritto e ratificato la **Convenzione di Strasburgo** del 6 maggio 1963 sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima e sugli obblighi militari in caso di cittadinanza plurima.

10. PROPOSTE IN MERITO AD UNA POSSIBILE NUOVA LEGGE SULLA CITTADINANZA ITALIANA

I deputati Andrea Sarubbi (Pd) e Fabio Granata (Pdl) hanno presentato una proposta di legge firmata da parlamentari di maggioranza e opposizione, Lega esclusa. Un testo che, insieme a un'altra decina di proposte sulla cittadinanza, forse tornerà all'esame della Commissione affari costituzionali della Camera.

In essa si attribuisce più peso allo ius soli, e si riducono i tempi per le naturalizzazioni se sussistono determinate "garanzie" di integrazione, quindi senza automatismo di ius soli. Sarebbe subito italiano chi nasce qui se la madre o il padre è legalmente in Italia da almeno cinque anni, e diventerebbe italiano il minore che completa almeno un ciclo di studi in Italia. Si prevede la possibilità di acquisire più rapidamente la cittadinanza anche per chi è arrivato in Italia quando aveva al massimo cinque anni e vi ha risieduto legalmente fino alla maggiore età.

11. Quali interessi e vantaggi concreti vi sono per lo straniero con la concessione della cittadinanza? Osserviamo le varie possibili condizioni e status dello straniero:

- **Straniero irregolare:** limitati diritti essenziali (quelli fondamentali tutelati dal capo I° della Costituzione e dalla CEDU, quali salute, libertà religiosa, trattamenti rispettosi della dignità umana). Il lavoro ha una tutela nei soli limiti dell'art. 2126 CC, ma la sua presenza irregolare può costituire illecito penale e motivo di espulsione immediata tranne casi eccezionali (es. richiedente asilo, donna incinta...). Infatti ai sensi dell'art. 2 comma 1 del Testo Unico Immigrazione "Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti."
- **Straniero con permesso di breve durata, inferiore ai 90 giorni:** legalità del suo soggiorno nel periodo consentito, senza poter svolgere attività economiche retribuite. Il suo soggiorno oltre al periodo consentito lo pone in condizione di straniero irregolare (v. sopra)
- **Straniero con soggiorno per lavoro stagionale:** legalità del suo soggiorno nel periodo consentito (max 9 mesi), con possibilità di svolgere attività economiche retribuite nei soli ambiti lavorativi stagionali. Il suo soggiorno oltre al periodo consentito, salvo i casi di conversioni del titolo di soggiorno, lo pone in condizione di straniero irregolare (v. sopra).
- **Straniero con soggiorno per lavoro non stagionale ovvero per altro motivo abilitante anche il lavoro (es. famiglia, studio):** legalità del suo soggiorno nel periodo consentito, con possibilità di rinnovare il soggiorno e di svolgere attività economiche retribuite, in certi casi anche ammesso nel pubblico impiego. Il suo soggiorno oltre al periodo consentito senza ottenere il rinnovo del titolo di soggiorno lo pone in condizione di straniero irregolare, (v. sopra) con però limiti alla espulsione per alcuni casi come per i titolari dello status di rifugiato o titolari asilo politico. Ai sensi dell'art. 2 commi 2 - 4 del Testo Unico Immigrazione:
 - "2. Lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente. Nei casi in cui il presente testo unico o le convenzioni internazionali prevedano la condizione di reciprocità, essa è accertata secondo i criteri e le modalità previste dal regolamento di attuazione.
 - 3. La Repubblica italiana, in attuazione della convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con legge 10 aprile 1981, n. 158, garantisce a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani.
 - 4. Lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale."Questo ultimo punto però non vuole dire che ha i diritti politici di elettorato passivo e attivo riservato ai cittadini italiani ed entro certi limiti a quelli UE.
- **Straniero con permesso di soggiorno CE soggiornante di lungo periodo** (ex carta di soggiorno): legalità del suo soggiorno per un periodo illimitato salvo espressi casi di revoca (condanne per taluni reati, assenza prolungata e ingiustificata all'estero,), con possibilità di svolgere attività economiche retribuite, in certi casi anche ammesso nel pubblico impiego e la possibilità di recarsi in altri Paesi UE per svolgere lavoro nei limiti della Direttiva 109/2003 e suo recepimento nei Paesi membri. Infatti ai sensi dell'art. 9 del Testo Unico Immigrazione: "Oltre a quanto previsto per lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato, il titolare del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo può: a) fare ingresso nel territorio nazionale in esenzione di visto e circolare liberamente sul territorio nazionale salvo quanto previsto dall'articolo 6, comma 6; b) svolgere nel territorio dello Stato ogni attività lavorativa subordinata o autonoma salvo quelle che la legge espressamente riserva al cittadino o vieta allo straniero. Per lo

svolgimento di attività di lavoro subordinato non è richiesta la stipula del contratto di soggiorno di cui all'articolo 5-bis; c) usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, di quelle relative ad erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale, di quelle relative all'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico, compreso l'accesso alla procedura per l'ottenimento di alloggi di edilizia residenziale pubblica, salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale; d) partecipare alla vita pubblica locale, con le forme e nei limiti previsti dalla vigente normativa.

- **Cittadino appartenente a Paese membro UE e regolarmente residente in Italia:** legalità del soggiorno per un periodo illimitato salvo espressi casi di revoca (allontanamento limitato ai casi previsti nei pacchetti sicurezza che hanno modificato sul punto il D. Lgs 30/2007), e pieno accesso al mercato del lavoro compreso il pubblico impiego. fatta eccezione degli incarichi che comportano l'esercizio del potere pubblico coercitivo. L'articolo 19 (ex art. 8 B), del Trattato che istituisce la Comunità europea prevede che i cittadini dell'Unione residenti in un Paese membro di cui non siano cittadini hanno il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali ed alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza, alle stesse condizioni previste per i cittadini di questo Stato. La direttiva 94/80/CEE del 19 dicembre 1994 ha stabilito le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza. La legge 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria 1994) ha delegato, all'art. 11, il Governo ad emanare decreti legislativi volti alla concreta attuazione della direttiva. In attuazione di tale delega è stato emanato il D.Lgs. 197/1996, il quale disciplina e consente l'esercizio del diritto di voto per l'elezione del sindaco, del consiglio del comune e della circoscrizione nelle cui liste sono iscritti, l'eleggibilità a consigliere e l'eventuale nomina a componente della giunta del comune. È invece esclusa la possibilità per lo straniero comunitario di candidarsi alla carica di sindaco (e di ricoprire la carica di vice sindaco).
- **Titolare della Cittadinanza Italiana:** come si è detto, il concetto di cittadinanza si ricollega alla titolarità di determinati diritti, detti appunto diritti di cittadinanza. Nell'ambito dei diritti di cittadinanza, come anche quella italiana, si comprendono:
 1. i diritti civili, cui corrispondono obblighi di non fare da parte dello stato e, in generale, dei pubblici poteri e che rappresentano, quindi, una limitazione del loro potere; comprendono la libertà personale, di movimento, di associazione, di riunione, di coscienza e di religione, l'uguaglianza di fronte alla legge, il diritto alla presunzione d'innocenza e altri diritti limitativi delle potestà punitive dello stato, il diritto a non essere privati arbitrariamente della proprietà, il diritto alla cittadinanza e del non essere allontanati dal Paese di appartenenza, ossia l'Italia (la revoca della cittadinanza é limitata a casi rarefatti v. art 12 L. 91/92);
 2. i diritti politici, relativi alla partecipazione dei cittadini al governo dello Stato (inteso in senso lato, comprensivo anche, ad esempio, degli enti territoriali), sia direttamente (attraverso istituti quali il referendum, la petizione ecc.) sia indirettamente, eleggendo i propri rappresentanti (elettorato attivo) e candidandosi alle relative elezioni (elettorato passivo).