

Gianluca Bascherini

Brevi considerazioni storico-comparative su cittadinanza, "ius sanguinis" e "ius soli" nella vicenda italiana

(doi: 10.12829/93312)

Diritti umani e diritto internazionale (ISSN 1971-7105)

Fascicolo 1, gennaio-aprile 2019

Ente di afferenza:

Universit Sapienza di Roma (Uniroma1)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Brevi considerazioni storico-comparative su cittadinanza, *ius sanguinis* e *ius soli* nella vicenda italiana

Gianluca Bascherini*

SOMMARIO: 1. Canoni della cittadinanza. Sangue e suolo. – 2. Finire l'Italia e fare gli italiani. Il cittadino della repubblica romana e quello del codice torinese. – 3. Una cittadinanza per la grande proletaria. – 4. 1992. Una cittadinanza per emigrati in un Paese di immigrazione. – 5. I sentieri interrotti di una riforma.

1. Canoni della cittadinanza. Sangue e suolo

Storicamente si è o si diventa cittadini di uno Stato sulla base del valore che in una data esperienza costituzionale acquista il discendere da *cives* o il nascere nella *civitas*. Queste unità di misura dello *status civitatis* rimandano a tradizioni, culture giuridiche e visioni della comunità politica molto diverse tra loro. Lo *ius sanguinis* definisce un'appartenenza del cittadino allo Stato fondata sui legami etnici o familiari e configura il popolo quale entità etno-culturale, naturale e pre-politica, che non costruisce ma abita uno spazio politico che risulta assiologicamente prioritario rispetto ai singoli consociati. Lo *ius soli*, invece, definisce la cittadinanza quale conseguenza del fatto giuridico di essere nati sul territorio di un determinato ordinamento; in questa prospettiva, l'individuo precede la comunità e il popolo si configura 'artificialmente', su un piano etico-politico¹. Sangue e suolo rimandano, dunque, a diversi "discorsi della cittadinanza"²: a differenti rappresentazioni del soggetto e dei suoi rapporti con l'ordine politico e sociale in cui si trova inserito, evidenziando le connessioni che legano la storia dell'idea di cittadinanza alla storia costituzionale e alla stessa storia del diritto³. Approssimativamente, può dirsi che il sangue rinvierebbe a una tradizione più 'monarchico/liberale' ed escludente,

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Roma "Sapienza", Facoltà di Giurisprudenza, Dipartimento di Studi Giuridici, Filosofici ed Economici, Piazzale Aldo Moro, 5 – 00185 Roma, gianluca.bascherini@uniroma1.it. Testo licenziato il 16 ottobre 2017.

¹ Tra le molte ricostruzioni di questo dualismo v. ad es. R. BRUBAKER, *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, Bologna, 1997 ed E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova, 1997; R. D'ALESSANDRO, *Breve storia della cittadinanza*, Roma, 2006.

² Il riferimento è alla ampia riflessione di P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, 4 voll., Roma-Bari, 1999-2001.

³ V. ad es. G. BERTI, "Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali", in *Rivista di diritto costituzionale* 1997, p. 3 ss., per il quale «ogni versione di Repubblica o di Stato [...] sin dai tempi più antichi, si rispecchia in una visione o in una regola di cittadinanza». Invece per una radicale storicizzazione della cittadinanza, a partire dall'esperienza giuridica romana, si veda G. CRIFÒ, *Civis. La cittadinanza tra antico e moderno*, Roma-Bari, 2000.

mentre il suolo a una tradizione più ‘repubblicano/democratica’ e inclusiva. Queste due visioni della cittadinanza, peraltro, s’intrecciano all’evoluzione delle discipline della materia dal punto di vista delle fonti del diritto. Le rivoluzioni di fine Settecento, al di qua e al di là delle Alpi, costituzionalizzarono le regole della cittadinanza, mentre la fine di quella stagione consegnerà la regolazione della materia ai codici civili, che disciplineranno le cittadinanze nazionali fino alla crisi dello Stato liberale, quando le regole dell’appartenenza verranno affidate ad appositi testi legislativi⁴. La stessa attribuzione al sangue e al suolo di una matrice culturale più ‘liberale’ o più ‘democratica’ si spiega anche alla luce di quel passaggio della cittadinanza dalle costituzioni ai codici civili che si compie agli albori dello Stato liberale, nelle prime tendenzialmente prevalendo il criterio territoriale e nei secondi invece quello del sangue.

Ad uno sguardo più da presso, tuttavia, questa polarità tra sangue e suolo, come la stessa distinzione tra una cittadinanza *appartenenza* e una cittadinanza *partecipazione*, si riduce sensibilmente. Da una parte, queste coppie oppositive possono ricondursi a una lettura unitaria, che della cittadinanza evidenzia la funzione di ‘forma del disciplinamento’⁵, riducendo la dualità tra sangue e suolo in quanto matrici culturali della cittadinanza anche nella prospettiva di teoria costituzionale; dall’altra, l’analisi delle discipline adottate in vari momenti dai differenti paesi conferma un depotenziamento della polarizzazione, queste discipline risolvendosi piuttosto in combinazioni dei due criteri, con la prevalenza dell’uno o dell’altro. Detto altrimenti, se il discorso della cittadinanza, nel suo rifarsi al suolo o al sangue, è indubbiamente chiamato a definire il senso politico di una comunità, la misura dell’appartenenza, l’idea di popolo e i rapporti tra singoli, comunità e ordine, è anche vero che le effettive discipline della materia non si limitano a fotografare e a normare una o l’altra idea di nazione, ma sono chiamate a risolvere questioni più specifiche, dettate dai tempi e dai contesti.

Questa ‘sdrammatizzazione’ del sangue e del suolo non intende sminuire la valenza di tali criteri ai fini di una ricostruzione delle principali coordinate concettuali della cittadinanza nelle diverse esperienze, quanto piuttosto evidenziare la natura aperta e dinamica della cittadinanza, come concetto e come istituto. Sangue e suolo darebbero luogo più che a ‘modelli’ a ‘canoni’ della cittadinanza⁶, i quali se, per un verso rimandano differenti matrici culturali, per altro verso evidenziano

⁴ Su questo traiettoria delle discipline della cittadinanza, v. R. QUADRI, “Cittadinanza”, in *Novissimo digesto italiano*, III, Torino, 1959, p. 316.

⁵ Si veda a riguardo F. CERRONE, “La cittadinanza e i diritti”, in *I diritti costituzionali*, P. RIDOLA, R. NANIA (a cura di), Torino, 2006², p. 277 ss. Peraltro, tale attitudine disciplinante della cittadinanza, se è particolarmente evidente nell’organicismo che ne connota le versioni *iure sanguinis*, non manca di esprimersi con egual forza anche nelle tradizioni di *ius soli* – si pensi alla valenza fortemente ascrivibile che assume la *citoyenneté* nel momento giacobino della rivoluzione, quando perdita e acquisto dello status vengono a distinguere tra amici e nemici della rivoluzione. Cfr. ad es. S. WAHNICH, *L’impossibile citoyen, l’étranger dans les discours de la Révolution française*, Paris, 1997, p. 56 ss.

⁶ L’immagine del canone è ripresa da G. REPETTO, *Il canone dell’incidentalità costituzionale. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle leggi*, Napoli, 2017, p. 19.

nelle loro traduzioni normative fisionomie meno definite, più combinatorie e cangianti, capaci di ridefinirsi al contatto con il mutamento delle esperienze, al fine di rispondere a esigenze più pragmatiche e contingenti. Tra queste esigenze, le dinamiche migratorie assumeranno dalla fine dell'Ottocento un rilievo indubbiamente centrale, ma le regole della cittadinanza non possono ridursi a dispositivi di regolazione dei movimenti migratori, dal momento che tali discipline opereranno nel tempo quali regolatori anche di altre e non meno rilevanti questioni. La storia dell'idea di cittadinanza e delle sue traduzioni giuridiche evidenzia infatti come questa – per la portata universalizzante, inclusiva e partecipante che ne connota in particolare le declinazioni più democratiche – venga chiamata a includere ed escludere su molteplici faglie che nel tempo si sono aperte nei rapporti tra individui e ordinamenti, e lungo le quali si svolgono conflitti anche aspri, lotte per i diritti associati a quello *status*. Il discorso della cittadinanza, in altri termini, opera e non può non operare sul piano cittadino/straniero, ma esso storicamente è stato oggetto di contesa, anche sui terreni della schiavitù, del genere, della classe, del credo religioso e così via, acquisendo in questi processi valenze che ne arricchiscono la portata propriamente 'costituzionale'.

Nelle costituzioni della Francia rivoluzionaria e del giacobinismo italiano le discipline della cittadinanza, basate su uno *ius soli* variamente integrato da manifestazioni di volontà e requisiti patrimoniali, più che a distinguere tra cittadini e stranieri, miravano ad esprimere un netto ripudio del precedente ordine cetuale⁷. Analogamente, il passaggio dal criterio territoriale a quello parentale caratterizzante la codificazione napoleonica della cittadinanza opera una rottura con la tradizione feudale, nella quale lo *ius soli* si ricollegava al vincolo che legava ad una signoria tanto un territorio quanto i sudditi che vi nascevano, e al contempo si lega a una civilizzazione della cittadinanza funzionale al rafforzamento dell'egemonia borghese, configurandosi l'appartenenza quale chiave di accesso e garanzia per i più fondamentali diritti, libertà e proprietà, sottratti in tal modo alle incertezze della politica ed affidati alla certezza del diritto del codice, all'interno di un rapporto tra individuo e ordine concepito in termini di eguaglianza formale⁸. Sessant'anni dopo, negli Stati Uniti, l'approvazione del XIV emendamento, che esprime la disciplina più prossima al principio di *ius soli*, è spinta – più che dal mito della *nation of immigrants*, che si svilupperà solo successivamente – dalla necessità di chiudere i conti con la guerra civile e di portare a compimento l'abolizione della schiavitù, superando l'impianto discriminatorio di molte discipline della cittadinanza degli Stati del sud e neutralizzando gli orientamenti espressi dalla Corte suprema nella infausta *Dred Scott V. Sanford* del 1857⁹.

⁷ Cfr. C. BERSANI, "Forme di appartenenza e diritto di cittadinanza nell'Italia contemporanea", in *Le Carte e la Storia* 2011, p. 53 ss.

⁸ V. ad es. B. AUDIT, *Le code civil et la nationalité française, in 1804-2004 Le code civil: un passé un présent un avenir*, Y. LEQUETTE, L. LEVENEUR (dir.), Paris, 2004, spec. p. 739 ss., e P. COSTA, "Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 2", in *L'età delle rivoluzioni*, Roma-Bari, 2000, p. 184 ss.

⁹ Cfr. ad es. C. JOPPE, *Citizenship and Immigration*, Cambridge, 2010, p. 37 ss.

2. Finire l'Italia e fare gli italiani. Il cittadino della repubblica romana e quello del codice torinese

Anche nell'Ottocento italiano il tema della cittadinanza ha a che fare più con il compimento del processo di unificazione nazionale che con l'individuazione dello straniero, e questa tematizzazione trova conferma in contesti caratterizzati da immagini della cittadinanza molto distanti tra loro, come la costituzione della Repubblica romana del 1849 e il codice civile del 1865.

La Costituzione romana al suo primo articolo afferma un'idea territoriale di cittadinanza: democratica, inclusiva e militante, con forti ascendenze giacobine e nel repubblicanesimo classico e comunale, ma al contempo – come rivelano il ruolo che in quella cittadinanza svolgono i doveri e le previsioni in tema di proprietà – sensibile alle istanze di integrazione sociale che, emerse in quel biennio rivoluzionario, troveranno più compiuta espressione nel costituzionalismo democratico-sociale del primo Novecento. In materia di acquisto della cittadinanza, l'art. 1 della costituzione distingue tra 'altri italiani' e 'stranieri', richiedendo ai secondi un domicilio decennale e ai primi semestrale, termine quest'ultimo che non si limita a riflettere l'ampia partecipazione di patrioti degli altri Stati italiani alle vicende e alla difesa della Repubblica romana, ma che esprime in qualche modo anche la percezione da parte dei costituenti capitolini delle possibilità che quella breve esperienza apriva nella costruzione di un orizzonte nazionale unitario¹⁰.

Il codice albertino del 1865, come già il codice parmense del 1820 e quello subalpino del 1837, individua in una cittadinanza parentale e patriarcale lo strumento più adeguato a mantenere culturalmente omogenea la comunità ed a garantire la sua lealtà al sovrano, organicisticamente muovendo dall'originaria e necessaria appartenenza dell'individuo al gruppo sociale e dalla costruzione delle formazioni sociali fondamentali (Stato e famiglia) attorno a vincoli gerarchici affini: al comune dovere di obbedire al padre e di onorarlo¹¹ - lo stesso Statuto, com'è noto, era stato concesso da Carlo Alberto «Con lealtà di Re e con affetto di Padre». Al contempo, il codice del 1865, come già il *Code Napoléon*, eclissa la dimensione politico-costituzionale dell'appartenenza operando una civilizzazione della cittadinanza che gioca le sue dinamiche di inclusione/esclusione più sul terreno del censo che su quello della nazionalità. Depongono in tal senso, tra l'altro, l'eliminazione della clausola di reciprocità (art. 3), per favorire l'ingresso di capitali stranieri a

¹⁰ Sull'idea di cittadinanza caratterizzante la costituzione romana del 1849, si veda M. LUCIANI, "La cittadinanza nella Costituzione della Repubblica romana del 1849", in *Index* 44/2016, p. 446 ss. nonché volendo G. BASCHERINI, "La costituzione della repubblica romana come modello", in *Diritto e società* 2015, spec. p. 723 ss.

¹¹ Nel dibattito parlamentare, P. S. Mancini affermò: «L'uomo nasce membro di una famiglia, e la nazione essendo un aggregato di famiglie, egli è cittadino di quella nazione a cui appartengono il padre suo, la sua famiglia. [...] E sia lode al novello Codice, il quale ha reso omaggio a questo grande principio pronunciando essere italiano chi nasce, in qualunque luogo, da padre italiano, cioè di famiglia italiana». Atti parlamentari Camera dei deputati, Legislatura VIII, sessione 1863-64-65, *Discussioni*, tornata del 17 febbraio 1865, p. 8313.

sostegno dell'industrializzazione del neo-Stato unitario¹², e la distinzione tra cittadini attivi e passivi operata dalla legge elettorale del 1848¹³. Peraltro, che quella cittadinanza rispondesse anche a esigenze derivanti dal completamento dell'unificazione è confermato ancora una volta dal dibattito che accompagnò l'approvazione del codice¹⁴ e dalla distinzione che questo operava tra una grande e una piccola naturalità (art. 10)¹⁵, riprendendo una duplicità di trattamento già prevista dalla ricordata legge elettorale (art. 1, comma 1); si consideri inoltre l'ampia discrezionalità di cui godeva l'Esecutivo in materia di naturalizzazione, che agevolò nella prassi l'acquisto della cittadinanza da parte di stranieri benestanti, oltre che politicamente e confessionalmente *affidabili*.

3. Una cittadinanza per la grande proletaria

Il quadro muta negli anni tra Otto e Novecento, quando le migrazioni assumono un carattere non più individuale ma di massa e in molti paesi europei le discipline della cittadinanza abbandonano i codici per trovare posto in normative *ad hoc* in cui l'opzione tra *ius sanguinis* e *ius soli* tende a ricondursi appunto alla natura emigratoria o immigratoria del paese¹⁶. La disciplina italiana del 1865 appare inadeguata dinanzi alle imponenti emigrazioni che si sviluppano già a ridosso dell'Unificazione, rivelandosi fonte di complicazioni per gli emigranti e facile ad entrare in conflitto con le normative dei Paesi di immigrazione. Una sorta di timore reverenziale a intervenire sul Codice, 'costituzione materiale' del tempo, ritardò a lungo

¹² V. anche C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, 2001, p. 39.

¹³ Regio decreto n. 680 del 1848, art. 1.

¹⁴ Crispi, per il quale «la cittadinanza la dà la terra in cui si nasce», riteneva che «[p]oscia potevasi venire alle eccezioni», riguardanti soprattutto «nostri connazionali che appartengono alle provincie della penisola non ancora unite al regno d'Italia. [...] non sarebbe stato fuori luogo dire alle provincie che gemono sotto il dominio straniero che i loro fratelli del regno d'Italia non le hanno dimenticate». Atti parlamentari Camera dei deputati, Legislatura VIII, sessione 1863-64-65, *Discussioni*, tornata del 16 febbraio 1865, p. 8275 ss. Su quel dibattito, che segnò un importante momento della riflessione italiana in tema di nazionalità, cfr. *ex multis*, F. CHABOD, *L'idea di nazione*, Bari, 1998¹⁰, p. 70 ss. e, più di recente, A.M. BANTI, *Sublime madre nostra. La nazione italiana dal Risorgimento al fascismo*, Roma-Bari, 2011, p. 51 ss.

¹⁵ Che la duplice possibilità di naturalizzazione rispondesse al diverso trattamento che il codice intendeva riservare agli 'stranieri' e agli altri italiani trova conferma in un parere del Consiglio di Stato del 6 febbraio 1866, secondo il quale: «gli ordinamenti vigenti non richiedono una legge se non per conferire l'elettorato politico a persone estranee all'Italia; che per conseguenza basta un decreto reale in tutti gli altri casi in cui si voglia dare l'elettorato politico, o si tratti di conferirlo ad Italiani non soggetti alla Corona d'Italia». Dunque, «non occorre fare altra distinzione di forme e di casi, bastando che si sappia che la naturalizzazione concessa per legge attribuisce tutti i diritti civili e politici, compreso l'elettorato politico, e che concessa per decreto reale abbraccia tutti i diritti anche politici, ad eccezione soltanto di quello elettorale, il quale però vi sarà pure compreso di pien diritto quando il concessionario sia un Italiano», in *Rivista amministrativa del Regno* 1866, p. 464 ss.

¹⁶ Su questo tornante, sia permesso il rinvio a G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, 2007, p. 74 ss.

una complessiva riscrittura della cittadinanza, che venne operata solo dalla legge n. 555 del 1912¹⁷.

La nuova legge conferma la prevalenza dello *ius sanguinis* (art. 1), ma se nel 1865 questo criterio era chiamato a garantire l'omogeneità etno-culturale dei *cives* e la fedeltà ai nuovi sovrani, nel 1912 la circolazione sanguigna della cittadinanza è funzionale a conservare la cittadinanza in capo agli emigrati e ai loro discendenti, a facilitarne il riacquisto (art. 9) e ad ostacolarne la perdita, implicitamente ammettendo ipotesi di doppia cittadinanza (articoli 7 e 8), allora diffusamente ritenuta una sorta di patologia dell'istituto¹⁸. Come il Codice, la legge del 1912 contemplava residuali ipotesi di accesso *iure soli* alla cittadinanza per gli stranieri – in combinazione con ulteriori requisiti riguardanti la prestazione della leva o l'impiego presso una pubblica amministrazione, manifestazioni di volontà e una residenza decennale (art. 3) – e sulla naturalizzazione lasciava alla discrezionalità dell'esecutivo la possibilità di concedere con decreto reale la cittadinanza *pleno iure* anche allo straniero che risiedesse da cinque anni nel territorio nazionale (art. 4).

Il passaggio di secolo segna un tornante nella storia della cittadinanza europea non solo per il carattere di massa che assumono i movimenti migratori, ma anche per l'intrecciarsi del tema alla nuova stagione del colonialismo inaugurata dalla Conferenza di Berlino del 1884-85. In colonia sangue e suolo si mescolarono in varia combinazione con le retoriche di legittimazione dell'impresa coloniale – civilizzatrici, demografiche o razziste che fossero – al fine di distinguere non tanto tra cittadini e stranieri, quanto tra cittadini (colonizzatori) e sudditi (colonizzati). La vicenda coloniale opera una notevole 'complicazione' della cittadinanza, frammentandola e gerarchizzandola secondo linee di razza e di provenienza. I cittadini che vivono nelle colonie non godono degli stessi diritti di cui godono nella metropoli, ad es. in materia di partecipazione politica; la condizione giuridica dello straniero in colonia si allinea a quella del cittadino o del suddito a seconda che provenga da uno Stato 'civilizzato' o 'da civilizzare'; per i nativi, si elaborano specifici statuti a seconda del livello di civiltà riconosciuto al singolo possedimento e del progetto coloniale elaborato per esso, ma comunque accomunati dalla irriducibilità della distanza tra suddito e cittadino¹⁹.

¹⁷ Nel frattempo, la legge n. 23 del 1901 era intervenuta per evitare che gli emigrati perdessero la cittadinanza a seguito di prestazione del servizio militare o per impiego presso amministrazioni del paese ospitante e per facilitarne il riacquisto da parte di loro discendenti (artt. 33-36). Sul dibattito che accompagnò la riforma, cfr. G. TINTORI, "Cittadinanza e politiche di emigrazione nell'Italia liberale e fascista", in *Familismo legale. Come (non) diventare italiani*, G. ZINCONE (a cura di), Roma-Bari, 2006, p. 74 ss.

¹⁸ V. ad es. S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947², p. 187. Per R. QUADRI, "Cittadinanza", in *Novissimo digesto italiano*, III, Torino, 1959, p. 323, nel caso degli emigrati quella italiana finiva per essere «una specie di cittadinanza 'di riserva', che non corrisponde in alcun modo alla vita reale dei soggetti».

¹⁹ Sulla difficoltà di definire univocamente la condizione giuridica dei colonizzati cfr. ad es. S. ROMANO, *Corso di diritto coloniale*, Roma, 1918, p. 124 ss. e U. BORSI, *Corso di diritto coloniale, Parte generale*, Padova, 1937², p. 228 ss. Sulle relazioni che nella vicenda italiana legano cittadinanza e

Se i nessi tra cittadinanza e colonizzazione sono particolarmente evidenti nei casi francese e britannico – come testimoniano le facilitazioni nell'accesso alla cittadinanza di cui per lungo tempo hanno goduto gli individui provenienti dall'*Outre-mer* o dal *British Empire* – anche l'esperienza italiana rivela diverse ragioni d'interesse. È il caso ad esempio della parabola delle discipline in materia di unioni miste e condizione giuridica dei cd. 'meticci'. Se le discipline liberali della materia ribadirono la natura patriarcale della cittadinanza italiana e al contempo l'intreccio di discriminazioni razziali e di genere che si sviluppano un po' ovunque negli spazi coloniali²⁰, la criminalizzazione delle unioni miste e le chiusure della cittadinanza ai loro discendenti che accompagnarono la proclamazione dell'impero istituzionalizzarono quel razzismo che accompagna ogni impresa coloniale, evidenziando la prospettiva segregazionista del colonialismo fascista e anticipando riflessioni e pratiche che di lì a poco si ripresenteranno in Europa nelle persecuzioni razziali nazifasciste e che con il razzismo coloniale condivideranno dispositivi costruiti a partire dalla esclusione dalla piena cittadinanza²¹. Nel caso italiano, inoltre, tanto le discipline della cittadinanza quanto la colonizzazione vennero strumentalizzate a fini d'irreggimentazione dell'emigrazione²². Fin dalle origini, infatti, la colonizzazione italiana venne legittimata in quanto conquista di nuove terre verso le quali indirizzare la 'grande proletaria'. La colonizzazione liberale connetterà tali argomenti demografico-migratori alle retoriche civilizzatrici tipiche del co-

colonizzazione sia permesso il rinvio, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, a G. BASCHERINI, *La colonizzazione e il diritto costituzionale. Il contributo dell'esperienza coloniale alla costruzione del diritto pubblico italiano*, Napoli, 2012, p. 99 ss.

²⁰ Paradigmatiche le norme del codice eritreo del 1909, che, pur senza entrare in vigore, orienterà la prassi e la giurisprudenza coloniale in materia fino alla proclamazione dell'impero. Le unioni miste erano sottoposte ad autorizzazione del governatore della colonia, la quale «non sarà accordata se non in casi assolutamente eccezionali, quando trattisi del matrimonio di un suddito coloniale con una cittadina o straniera» (art. 71). I discendenti di queste unioni acquistavano la cittadinanza solo se riconosciuti dal padre cittadino, come nella metropoli, ma, grazie alla versione del *rescriptum principis* contenuta nel codice, il cittadino poteva riconoscere i figli 'meticci' senza doverne sposare le madri indigene (art. 209). Al contempo, a conferma della complessità dell'intreccio tra genere e razza nella vicenda coloniale, la cittadina poteva vedersi riconosciuta nell'oltremare possibilità negatele nella madrepatria: nella remota ipotesi in cui questa sposasse un suddito, essa non avrebbe necessitato in alcun caso di autorizzazione maritale, non avrebbe perso la cittadinanza e avrebbe conservato la 'patria' potestà sui figli (artt. 146, 232 e 253).

²¹ Sulle relazioni tra questi razzismi, ci si limita qui a ricordare H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, Torino, 2004, p. 221 ss.

²² Il fascismo accentuerà la tendenza a irreggimentare e mobilitare movimenti migratori e cittadinanza a difesa e sostegno degli interessi dello Stato, facendone strumenti al contempo di nazionalismo espansionistico e di controllo e repressione dell'opposizione politica. V. le leggi n. 1783 del 1928 e n. 358 del 1931, in materia di emigrazione e di migrazioni interne, e la n. 108 del 1926, che privava della cittadinanza chi all'estero commettesse o concorresse a un fatto «diretto a turbare l'ordine pubblico nel Regno, o da cui possa derivare danno agli interessi italiani o diminuzione del buon nome o del prestigio dell'Italia, anche se il fatto non costituisca reato».

lionalismo francese e britannico, sviluppando il *topos*, duro a morire anche nell'Italia repubblicana, degli 'italiani brava gente'²³. Anche la colonizzazione fascista sarà una colonizzazione di popolamento, ma muta il tono delle retoriche demografico-migratorie; nel nazionalismo dello Stato di potenza, le ragioni demografiche non costituiranno un problema, ma un *atout*: una dimostrazione di vitalità, di energia da estroflettere nella sfera internazionale.

4. 1992. Una cittadinanza per emigrati in un paese di immigrazione

Nonostante il mutamento di paradigma rispetto al passato che la costituzione repubblicana opera nei rapporti tra individuo e ordine, la Carta del 1948 contiene scarsi richiami alla cittadinanza, ma si caratterizza per un approccio fortemente inclusivo e non può dirsi indifferente rispetto ai vari canoni dell'appartenenza²⁴, i riferimenti alla cittadinanza operando quali fattori d'integrazione civile e di legittimazione del nuovo ordinamento democratico²⁵; è significativo, da questo punto di vista, che il solo richiamo alla cittadinanza-appartenenza sia quello, in negativo, dell'art. 22. Peraltro, i costituenti erano ben consapevoli che l'Italia era, e sarà ancora per un quarto di secolo, terra d'emigrazione, e questo aiuta a comprendere da una parte il rilievo che il quarto comma dell'art. 35 Cost. attribuisce alla libertà di emigrare e alla tutela del lavoro italiano all'estero e, dall'altra, la perdurante vigenza, al netto di qualche puntuale intervento, della disciplina del 1912.

Il quadro migratorio italiano inizia a mutare alla metà degli anni Settanta, quando per la prima volta nella storia patria gli ingressi superano le partenze. Sarà tuttavia all'inizio degli anni Novanta che l'Italia si scopre terminale di arrivo delle migrazioni che si sviluppano con la fine del secolo breve²⁶ ed è in questo passaggio che verrà riformata la disciplina della cittadinanza ad opera della legge n. 91 del

²³ Già ai tempi di Assab, il ministro degli esteri P. S. Mancini legittimò l'impresa coloniale quale sbocco all'emigrazione italiana. V. a riguardo O. DE NAPOLI, "Colonialismo e diritto pubblico: il superamento del paradigma manciniano", in *Lontano vicino. Metropoli e colonie nella costruzione dello Stato nazionale italiano*, G. BASCHERINI, G. RUOCCO (a cura di), Napoli, 2016, p. 65 ss. Tra i giuristi del tempo, i nessi tra colonizzazione ed emigrazione vennero rimarcati, tra gli altri, anche da A. BRUNIALTI, di cui si veda ad esempio *Le colonie degli italiani*, in *Biblioteca di Scienze politiche e amministrative*, II serie, vol. 9, Torino, 1897, spec. p. 249 ss.

²⁴ Richiama l'attenzione su questa non indifferenza C. PINELLI, "Principi fondamentali della cittadinanza: *ius sanguinis* e *ius soli*", in *Diritto di cittadinanza e uguaglianza sostanziale*, I. SANNA (a cura di), Roma, 2014, p. 35.

²⁵ Cfr. ad es. F. CERRONE, "Identità civica e diritti degli stranieri", in *Politica del diritto* 1995, p. 454 e U. ALLEGRETTI, "Costituzione e diritti cosmopolitici", in *Democrazia, diritti, costituzione*, G. GOZZI (a cura di), Bologna, 1997, p. 166.

²⁶ Data simbolo di questo mutamento può essere l'8 agosto del 1990, quando attracca al porto di Bari la nave *Vlora*, proveniente da Durazzo con a bordo circa ventimila albanesi imbarcatisi con la forza dopo il crollo del regime di Enver Hoxha. Per una ricostruzione di quella vicenda merita un richiamo il bel documentario di D. Vicari, *La nave dolce* (2012).

1992. La legge n. 91, se elimina le ultime disparità di genere in materia di cittadinanza²⁷ e adegua la normativa alla neo-istituita cittadinanza europea, non rivela la stessa sensibilità verso i mutamenti intervenuti nelle dinamiche migratorie²⁸, evidenziando in tal modo la valenza escludente che viene a giocare il criterio del sangue nel mutato contesto.

La legge del 1992 conferma nella sostanza l'impianto della normativa del 1912 e il suo orientamento volto a conservare la cittadinanza in capo agli emigrati e ai loro discendenti – rafforzando il criterio dello *ius sanguinis* (art. 1), ammettendo esplicitamente ipotesi di doppia cittadinanza (art. 11), favorendo l'accesso alla cittadinanza per gli stranieri di origine italiana (art. 4, comma 1, art. 9, comma 1, lett. a, e art. 17)²⁹ – mentre risulta più restrittiva della disciplina previgente nell'applicazione dello *ius soli* e dello *ius domicilii* nel caso di immigrati e loro discendenti. Per i figli di stranieri, la nascita nel territorio, infatti, rileva ai fini della cittadinanza solo in combinazione con una manifestazione di volontà in tal senso e con una residenza legale ininterrotta fino alla maggiore età (art. 4, comma 2). La legge n. 91, inoltre, se ha ridotto da cinque a quattro anni i termini della naturalizzazione per residenza in caso di cittadini comunitari, ha invece portato tale termine a dieci anni per i cittadini extracomunitari (art. 9, comma 1, lett. d e f), confermando la natura concessoria della naturalizzazione, che dipende, oltre che dalla regolarità della residenza, da una serie di indicatori di integrazione socio-economica per la cui valutazione l'amministrazione gode di un alto tasso di discrezionalità³⁰. La disciplina del 1992, invece, sia rispetto a quella previgente sia rispetto alle altre normative europee, si è rivelata per lungo tempo assai generosa nell'accesso alla cittadinanza *iure connubii*³¹, in tal modo peraltro favorendo matrimoni 'di comodo' e operando una rilevante discriminazione tra famiglie 'miste' e famiglie extracomunitarie, discriminazione che è andata accentuandosi nel tempo con il progressivo restringimento delle possibilità di ricongiungimento familiare nel succedersi delle normative sull'immigrazione.

²⁷ In precedenza, la legge n. 151 del 1975 aveva escluso la perdita della cittadinanza per la donna che acquistasse *iure connubii* la cittadinanza di un altro Stato e la legge n. 123 del 1983 aveva eliminato le disparità di trattamento tra uomo e donna connesse all'acquisto della cittadinanza per *iuris communicatio*. Queste riforme furono sollecitate anche da una serie di pronunce della Corte costituzionale, tra cui la sentenza n. 87 del 1975, che aveva ribadito la sottoponibilità delle norme in materia di cittadinanza a un controllo di ragionevolezza a garanzia dell'eguaglianza, dei diritti inviolabili del singolo e della tutela della vita familiare, e la n. 30 del 1983, che aveva caducato una serie di previsioni della legge del 1912 in quanto inerenti a principi del diritto di famiglia oramai superati, a partire dal principio della patria potestà, rimarcando al contempo che la presenza di più cittadinanze non lede l'unità di un nucleo familiare.

²⁸ Mutamenti dei quali peraltro era ben consapevole il legislatore, che due anni prima aveva adottato la prima disciplina tendenzialmente organica in materia, la legge n. 39 del 1990.

²⁹ Nella stessa direzione si erano già mosse le leggi n. 379 del 2000 e 124 del 2006, per il riconoscimento della cittadinanza ai connazionali nati e già residenti nei territori dell'ex impero austro-ungarico e ai loro discendenti.

³⁰ V. ad es. Consiglio di Stato, sentenze n. 798 del 1999 e n. 4748 del 2009.

³¹ Si vedano le statistiche sui riconoscimenti della cittadinanza dal 1992 al 2009, quando la legge n. 94 del 2009 ha modificato l'art. 5 della legge n. 91 del 1992.

5. I sentieri interrotti di una riforma

La ‘vocazione etnica’ costituisce una costante delle discipline italiane della cittadinanza la quale, anziché ridursi, si è accentuata con lo scoprirsi il Paese terminale di arrivi e non più di partenze. Questa vocazione, associata alla tendenza a seguire quando non a inseguire gli emigrati e i loro discendenti, ha comportato distorsioni che nel tempo sono divenute sempre più evidenti – mantenendo, ammettendo o riammettendo nel cerchio della *polis* individui che spesso non coltivano alcun effettivo rapporto con il Paese e ostacolandone l’accesso a soggetti lungo-residenti, effettivamente inseriti nella vita economico-sociale, e ai loro discendenti, nati in Italia o qui giunti in giovane età; e questo scarto tra forma e sostanza dell’appartenenza, che caratterizza *ab origine* la disciplina del ’92, oggi si viene sempre più divaricando a causa di politiche migratorie che hanno progressivamente inasprito i dispositivi di ‘polizia degli stranieri’ e al contempo precarizzato le possibilità e le condizioni di soggiorno dell’immigrato ‘in regola’.

Per quanto la normativa italiana venga talvolta richiamata nelle analisi comparative quale esempio di radicali squilibri nell’accesso alla cittadinanza rispetto alle effettive dinamiche migratorie³², e per quanto la più recente proposta di riforma della cittadinanza³³ sia nata anche sull’onda di una mobilitazione che ha visto per la prima volta protagonisti quelli che sintomaticamente vengono definiti ‘immigrati di seconda generazione’³⁴, il dibattito pubblico in materia ha risentito di una evidente polarizzazione e banalizzazione, con molti non detti e altrettanta superficialità negli argomenti portati nella discussione tanto dai sostenitori quanto dagli avversari della riforma³⁵. Nonostante la riforma si caratterizzasse per l’introduzione di un meccanismo di *ius culturae* per chi arrivi in Italia prima dei dodici anni e, per chi nasca in Italia da genitori stranieri, di uno *ius soli* assai temperato dal titolo di soggiorno e dalla dichiarazione di volontà del genitore, i ripetuti richiami allo *ius soli* ‘in purezza’ hanno favorito una contrapposizione da *derby* calcistico tra favorevoli e contrari, allo *ius soli* in sé più che alla riforma, e distolto l’attenzione dai rilevanti nodi che la riforma portava al pettine con riguardo alla definitiva stabilizzazione di una componente di popolazione sempre più significativa e con la crescente pluralità e articolazione delle identità culturali e religiose presenti nella società italiana.

³² C. JOPPKE, “Comparative citizenship: a restrictive turn in Europe?”, in *Law and Ethics of Human Rights* II/2008, p. 30.

³³ Il testo unificato approvato dalla Camera dei Deputati nella precedente legislatura è reperibile in www.camera.it. Per un’analisi della riforma v. ad es. A. RAUTI, “Lo ‘ius soli’ in Italia: alla vigilia di una possibile svolta?”, in *Rivista AIC* 3/2017, p. 1 ss.

³⁴ La riforma ha tratto impulso dalla proposta di legge di iniziativa popolare depositata, con oltre 200.000 firme, dalla campagna ‘L’Italia sono anch’io’ nel 2012.

³⁵ Hanno già richiamato l’attenzione sulla superficialità del dibattito che ha accompagnato quest’ultimo tentativo di riforma della cittadinanza E. GROSSO, “Si fa presto a dire ‘ius soli’. Considerazioni sparse sull’acquisto della cittadinanza nel diritto comparato”, in *Diritto immigrazione e cittadinanza* 2013, p. 13 ss., e C. LOCCHI, “Lo *ius soli* nel dibattito pubblico italiano”, in *Quaderni costituzionali* 2014, p. 489 ss.

L'esperienza comparata, gli studi in materia e recenti vicende riguardanti paesi di risalente immigrazione con cittadinanze a prevalenza territoriale evidenziano, da una parte, che il mero riconoscimento della cittadinanza non risolve le delicate questioni di integrazione degli immigrati e dei loro discendenti e, dall'altra, quanto sia fuorviante associare meccanicamente *ius soli* e *ius sanguinis* ad una apertura o chiusura degli ordinamenti verso l'immigrazione, che andrebbe piuttosto valutata tenendo conto delle concrete traduzioni del criterio adottato, delle più o meno ampie possibilità di naturalizzazione, della presenza di requisiti che concorrono a integrare il criterio prevalente: il carattere immediato (alla nascita) o differito (alla maggior età) del riconoscimento; la sua automaticità o la sua subordinazione a dichiarazioni di volontà; la possibilità o meno di doppia cittadinanza; la previsione di indici d'integrazione socio-economica e il momento in cui questi vengono valutati, potendo questi venire imposti al richiedente la cittadinanza o ai suoi genitori³⁶.

A difesa del quadro normativo vigente, si è sostenuto che laddove nelle discipline *ius soli* la cittadinanza opererebbe quale strumento, *mezzo* di un processo d'integrazione, la legge del 1992 configurerebbe la cittadinanza quale (buon) esito, *fine* di quel processo. Questi argomenti risultano tuttavia sconfessati dallo scollamento nei canali d'accesso che la normativa allestisce per emigrati e immigrati e per i rispettivi discendenti, e dal diverso ruolo e significato che assume a questo riguardo l'integrazione: presunta per gli emigrati, nonostante la loro assenza dalla vita economico-sociale della comunità, e sempre da dimostrare per gli immigrati, nonostante la loro partecipazione a quella vita.

Sarebbe auspicabile che, nonostante i suoi limiti, la proposta di riforma venisse ripresa. Quest'ultima, senza rimettere in discussione la prevalenza dello *ius sanguinis*, introdurrebbe, per chi ha fatto ingresso prima dei dodici anni, un'ipotesi di accesso alla cittadinanza legata al compimento di un ciclo scolastico almeno quinquennale oppure corsi per qualifiche professionali³⁷. Sarebbe prevista inoltre l'introduzione di un (assai) moderato *ius soli* in virtù del quale chi nasce in Italia può diventare cittadino a condizione che uno dei genitori sia titolare di diritto di soggiorno permanente (in caso di genitori cittadini di paesi UE) o di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (in caso di genitori cittadini di Stati non appartenenti alla UE). In entrambe le ipotesi, l'acquisto della cittadinanza dipenderebbe da una dichiarazione di volontà di almeno uno dei genitori presentata entro il compimento della maggiore età del figlio, ovvero presentata direttamente dall'interessato tra i 18 e i 20 anni. Gli stranieri entrati in Italia da minorenni, ma

³⁶ Per un recente confronto tra le discipline italiane e francesi della cittadinanza, cfr. ad esempio S. FABIANELLI, "Le radici dello *ius soli*: il criterio territoriale di acquisto della cittadinanza negli ordinamenti di Italia e Francia", in *Rivista AIC* 3/2017, p. 1 ss. Per una ricostruzione d'insieme delle differenti ipotesi di *ius soli* si veda il database realizzato dall'osservatorio *Eudo-citizenship* (eudo-citizenship.eu) istituito presso il Robert Schuman Centre dello European University Institute.

³⁷ Una norma transitoria ammetterebbe alla cittadinanza anche coloro i quali, in possesso dei requisiti previsti per il c.d. *ius culturae*, alla data di entrata in vigore della nuova legge, abbiano superato il limite d'età previsto per la presentazione della domanda (20 anni), a condizione che possano dimostrare la residenza legale e ininterrotta sul territorio nazionale negli ultimi cinque anni.

che non soddisfano i requisiti per l'accesso *iure culturae*, potrebbero acquistare la cittadinanza mediante una nuova fattispecie di naturalizzazione, la quale tuttavia continua a caratterizzarsi per i lunghi tempi del procedimento (fino a tre anni) e per l'ampia discrezionalità dell'amministrazione. Il disegno di legge prevedeva altresì l'estensione da uno a due anni, dopo il compimento della maggiore età, del termine per la presentazione della dichiarazione di volontà ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana da parte di coloro che sono nati in Italia e vi abbiano risieduto legalmente senza interruzioni dalla nascita ai 18 anni, stabilisce l'esenzione dal pagamento del contributo economico per le istanze o dichiarazioni in materia di cittadinanza concernenti i minori. La riforma stabiliva inoltre che, nel caso di persona interdetta o beneficiaria di amministrazione di sostegno, gli atti necessari all'acquisto della cittadinanza potessero essere compiuti dal tutore o dall'amministratore di sostegno, senza necessità di giuramento da parte dell'interessato, in tal modo superando una serie di ostacoli procedurali che oggi impediscono a molte persone con disabilità psichica l'acquisto della cittadinanza. Sarebbe stata auspicabile la previsione espressa di deroghe nell'accertamento dei requisiti, alla luce di eventuali condizioni di disabilità del richiedente la cittadinanza e sarebbe stato bene riconoscere la possibilità di presentare la dichiarazione di volontà ad entrambi i genitori, non al solo titolare del diritto di soggiorno permanente o del permesso di soggiorno UE. Inoltre, sarebbero stati opportuni interventi sui tempi e i margini di discrezionalità delle naturalizzazioni e sulla definizione di residenza legale, magari tenendo conto delle interpretazioni evolutive operate in sede amministrativa e giurisdizionale, al fine di evitare che eventuali inadempienze dei genitori possano determinare conseguenze pregiudizievoli sull'accesso dei figli alla cittadinanza³⁸, così come si sarebbe dovuto sostituire il requisito del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo con quello del soggiorno regolare del genitore da almeno cinque anni. Il permesso di soggiorno UE, infatti, non è di facile ottenimento e, nella prassi, le Questure non di rado tendono ad innalzare i requisiti richiesti per il suo rinnovo. Il rischio in tal modo è che si finisca per confermare gerarchie e divisioni e per vincolare la cittadinanza dei figli alle capacità economiche dei genitori, per far ricadere sui figli i redditi dei padri.

L'apporto che i giuristi possono offrire ad un ripensamento della cittadinanza non si limita peraltro alla prospettazione di soluzioni normative che favoriscano una maggior rispondenza delle regole in materia alla sostanza delle dinamiche sociali. Essi infatti possono contribuire a dare profondità al dibattito in materia, tornando a riflettere sui più rilevanti nodi problematici che caratterizzano la trama

³⁸ Prevalentemente in ordine ai requisiti della regolarità e continuità della residenza. Si vedano ad es. le circolari K69/89 del 1997 e K60.1 e K64.2 del 2007, nonché, in giurisprudenza, Tribunale di Lecce (II sez. civ.), sentenza dell'11 marzo 2013; Tribunale di Pordenone, decreto del 13 luglio 2012; Tribunale di Reggio Emilia, decreto del 31 gennaio 2013; Tribunale di Roma (I sez. civ.), sentenza del 14 giugno 2013; Tribunale di Firenze (I sez. civ.), decreto del 9 luglio 2013. Sul tema è di recente intervenuto anche il legislatore con l'art. 33 del d.l. n. 69 del 2013, conv. nella l. n. 98 del 2013 – v. a riguardo C. LOCCHI, "Lo *ius soli* nel dibattito pubblico italiano", cit., p. 491.

dell'appartenenza in relazione a contesti sociali sempre più pluralistici ed a Stati sempre più 'post-nazionali', al fine di proporre un discorso della cittadinanza adeguato all'esperienza degli odierni Stati costituzionali europei. In questa situazione, anche la riflessione attorno a quel baluardo della sovranità statale che è la cittadinanza-appartenenza deve fare i conti con la dimensione europea entro cui è immersa l'esperienza dello Stato costituzionale contemporaneo³⁹, integrando la lettura dei tradizionali paradigmi del sangue e del suolo, sulle cui dialettiche hanno poggiato le vicende delle cittadinanza nazionali, in relazione ad una cittadinanza che invece si costruisce a partire dalla libertà di circolazione⁴⁰. Questo potrebbe favorire a livello europeo un maggior coordinamento delle condizioni poste dalle discipline nazionali all'acquisto delle rispettive cittadinanze⁴¹ e, in una più ampia prospettiva, un ripensamento dei nessi che connettono i piani europeo e nazionale della cittadinanza in relazione ad un contenuto profondo della stessa idea di cittadinanza: l'incolato, quella «specie di diritto alla casa»⁴² che permette solo al cittadino di disporre liberamente del suo entrare, uscire e stare nel territorio dello Stato e senza il quale il godimento da parte dello straniero anche del più ampio corredo di diritti resta comunque incerto e precario.

Potrebbe obiettarsi che questi non paiono tempi in cui investire su un recupero della tensione cosmopolitica ed egualitaria che storicamente caratterizzerebbe il discorso europeo della cittadinanza. Secondo molti, altre 'emergenze' in campo migratorio impongono politiche di allontanamento e di contenimento degli ingressi, a costi umani e giuridici sempre più alti, e queste emergenze renderebbero del tutto inopportuna la riforma della cittadinanza. Questo grossolano associare dinamiche complesse e diversificate tra loro conferma ulteriormente le difficoltà che il dibattito in materia incontra nel fare i conti con le questioni che oggi pongono i movimenti migratori. Simili obiezioni, peraltro, trascurano il progressivo sbilanciamento delle politiche migratorie nazionali e sovranazionali sul versante del contenimento dell'immigrazione, il fallimento delle misure di contrasto dell'irregolarità migratoria caratterizzanti i sistemi Schengen e Dublino e le urgenti ne-

³⁹ V. ad es. P. HÄBERLE, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della costituzione*, in *Rivista di diritto costituzionale* II/1997, p. 19 ss.; K. ROSTEK, G. DAVIES, "The impact of Union citizenship on national citizenship policies", in *European Integration online Papers* 2006, disponibile su eiop.or.at; P. RIDOLA, "I diritti di cittadinanza, il pluralismo e il tempo dell'ordine costituzionale europeo. Le "tradizioni costituzionali comuni" e l'identità culturale europea in una prospettiva storica", ora in *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, ID., Torino, 2010, p. 51 ss., e M. FIORAVANTI, "Le trasformazioni della cittadinanza nell'età dello Stato costituzionale", in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico* 2012, spec. p. 435 ss.

⁴⁰ Su di una vocazione inclusiva della cittadinanza europea ha di recente richiamato l'attenzione A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza*, Milano, 2016, p. 41 ss.

⁴¹ Di recente, ha richiamato l'attenzione sul punto E. GROSSO, "Si fa presto a dire 'ius soli'. Considerazioni sparse sull'acquisto della cittadinanza nel diritto comparato", cit., p. 36.

⁴² Così M. MANETTI, *Riflessioni sul diritto alla cittadinanza degli immigrati*, in *Liber amicorum in onore di Augusto Cerri. Costituzionalismo e democrazia*, Napoli, 2016, p. 461.

cessità di una loro riforma, richiamate dalla stessa *Agenda europea sulla migrazione*⁴³. Più che con gli sbarchi, le relazioni tra politiche dell'immigrazione e dinamiche della cittadinanza sembrano piuttosto avere a che fare con la difficoltà tutta italiana di fare i conti con la natura strutturale della presenza immigrata: con le persistenti difficoltà che le normative nazionali in materia pongono alla definitiva stabilizzazione dell'immigrato pur in regola e lungo-residente e, anzi, con la crescente precarizzazione della condizione giuridica di coloro i quali invece potrebbero aspirare a un riconoscimento dello *status civitatis*, ostacolando ulteriormente un percorso di accesso alla cittadinanza che già la legge del 1992 si impegna a non rendere agevole.

Sono sempre più evidenti i limiti che incontrano le discipline nazionali della cittadinanza nel promuovere una effettiva integrazione delle seconde generazioni di immigrati e, più in generale, una convivenza adeguata alle dinamiche migratorie in atto, e a queste difficoltà s'intreccia la montata di un populismo sempre più apertamente xenofobo, che fa dell'immigrazione feticcio polemico e arma di distrazione di massa, e che alimenta diffuse pulsioni di ri-nazionalizzazione che nello spazio europeo si esprimono nelle vie, solo apparentemente contraddittorie, della *fortress* e dell'*exit*. In un simile scenario, le effettive possibilità di circolazione di cui godono i soggetti a vario titolo presenti in quello spazio, ed al contempo l'esigenza, alla base dell'incolato, di avere una casa per poter girare il mondo, costituiscono un metro di misura meno logoro e astratto di quanto oggi non appaiano i canoni statualisti del suolo e del sangue⁴⁴ nel disegnare una cittadinanza proporzionata alla effettiva partecipazione dei singoli alle vicende della collettività⁴⁵, alla dimensione europea su cui questa cittadinanza si distende e alla 'circolarità delle posizioni' che storicamente caratterizza le dinamiche migratorie continentali e che risalta con evidenza nell'esperienza italiana⁴⁶. E la consapevolezza di questa circolarità – questo aver assistito ad arrivi e partenze – può costituire un arricchimento,

⁴³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. *Agenda europea sulla migrazione*, COM 240/2015 del 13 maggio 2015.

⁴⁴ La «progressiva erosione di significato» di tali criteri è stata di recente richiamata anche da G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamenti*, Roma-Bari, 2016, p. 131 ss.

⁴⁵ Tra i più recenti contributi che insistono sulla necessità di un simile ripensamento, v. ad es. E. RINALDI, *Ius soli: qualche precisazione di metodo in materia di diritti di cittadinanza e diritti della cittadinanza*, in *Diritto Pubblico* 2018, spec. p. 579 ss.

⁴⁶ Lo scenario italiano dei rapporti tra migrazioni e cittadinanza si rivela peraltro particolarmente complesso. Se le maggiori questioni per quantità e qualità oggi vengono evidentemente dal versante delle immigrazioni, ulteriori dinamiche attraversano e complicano il panorama. La disciplina sul voto degli italiani all'estero ha significativamente contribuito ad allontanare la rappresentanza politica dagli interessi e dalle persone che effettivamente abitano quello spazio politico. Poi, ci sono i cittadini 'latenti', i discendenti di emigrati, la cui italianità il legislatore auspicherebbe si risvegliasse giusto in qualche campione dello sport, mentre le statistiche registrano un incremento ormai trentennale delle richieste di cittadinanza (con tutto ciò che ne consegue in termini di cittadinanza europea) provenienti da discendenti di italiani emigrati in paesi latino-americani, dovuto prevalentemente alla violenza delle crisi economiche e sociali che si sono abbattute su molti paesi dell'area a partire dagli anni

e sollecitare visioni della cittadinanza capaci d'interagire con il profondo pluralismo sociale odierno, favorendo un rapporto con gli altri che vada oltre le logiche del mero *dominium*⁴⁷.

ABSTRACT. Citizenship, *Ius Sanguinis* and *Ius Soli*: A Brief Comparative Overview of Historical Developments in Italy

The essay begins with a reconstruction of the different cultural approaches to the constitutional notion of citizenship which lie behind the notions of *ius sanguinis* and *ius soli*; legislative developments on these matters are analysed considering the various sources of law and the areas (such as gender, race, class, religious beliefs...) historically influenced by citizenship as a factor of inclusion/exclusion. The following part includes a historical overview of Italian legislative measures concerning citizenship. The first two examples are the 1849 Constitution of the *Repubblica romana* and the 1865 Civil Code, the former representing a 'democratic' vision of citizenship, while the latter is an example of the 'liberal' vision, in nineteenth century constitutional culture. A further case is law n. 555 of 1912, enacted in view of the major emigration flows from Italy which had begun already shortly after the unification of the country: this act was aimed at granting that migrants and their descendants would maintain Italian citizenship. Meanwhile, the colonial experience introduced major factors of 'complication' in the vision of Italian citizenship, introducing many forms of fragmentation and hierarchy based on race and origin. The regulation on citizenship presently in force is Act n. 91 of 1992, which eliminated the remaining forms of gender discrimination in this field and transposed the new EU norms on European citizenship, but did not respond in the same way to other historical developments, such as the changes in migration flows. Indeed, according to the 1992 Act, Italian citizenship remains granted to individuals who no longer have any real relationship with Italy, while it is very difficult to acquire for people who have lived in the country for a long time and actively participate in economic and social life, and also for their offspring, born in Italy or arrived in the country at a very young age. The failure of many attempts to reform the legislation on citizenship is a further proof of its shortcomings in promoting effective integration of second generation immigrants. Furthermore, the surge of a form of populism which is more and more openly publicizing its xenophobia, confirms how urgent it is to rethink the rules on the acquisition of citizenship, in an increasingly pluralistic and 'post-national' social context.

Keywords: migrations; citizenship; *ius soli*; *ius sanguinis*; integration; second generation immigrants.

Ottanta e poi, con maggior intensità, nei primi lustri del nuovo millennio. Anche queste dinamiche confermano gli esiti paradossali cui perviene la disciplina italiana della cittadinanza, pensata invece quale strumento nelle mani dello Stato per attivare secondo convenienza questi legami transnazionali. Inoltre, gli italiani stanno ricominciando a emigrare, in misura ben più contenuta che in passato – ma comunque crescente – e con modalità e prospettive molto diverse dal passato. Di questo nuova emigrazione si parla poco, e comunque con quel tot di retorica, necessaria ad ammantare un certo imbarazzo. Eppure, la *Brexit* evidenzia con quanta facilità si possa tornare a essere 'l'immigrato di un altro', confermando la complessità delle questioni e dei conflitti che oggi nello spazio europeo si giocano dietro le migrazioni e i loro rapporti con la cittadinanza.

⁴⁷ Cfr. F. CERRONE, "Identità civica e diritti degli stranieri", cit., p. 356 ss.

