

L'acquisizione della cittadinanza nei paesi della UE: problematiche e prospettive

MARIO RIBERI

1. *Cittadinanza europea, cittadinanze nazionali e flussi migratori verso l'Europa*

A vent'anni dal trattato di Maastricht, che ha introdotto la cittadinanza europea, è lecito chiedersi se l'obiettivo di «rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dei suoi Stati membri mediante l'istituzione di una cittadinanza dell'Unione¹» sia stato raggiunto. Infatti nel corso degli anni tali finalità sono andate via via ridimensionandosi: il termine cittadinanza non è più menzionato esplicitamente nel trattato di Lisbona, anche se viene in qualche modo richiamato². Si tratta di una domanda legittima, perché rispondere ad essa significa non soltanto esaminare la questione della cittadinanza sotto il profilo del diritto comunitario, ma esprimere un giudizio sull'attuale stato di salute politico ed economico dell'Unione Europea.

Nel 2001, con la sentenza *Grzeleczyk*³, la Corte di Giustizia Europea aveva dichiarato, con una formula fortunata e ripresa più

volte, che «lo status di cittadino dell'Unione è destinato a essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri». Questa necessità di comprendere in tale status i cittadini comunitari si era già imposta durante la Conferenza intergovernativa del 1991⁴ ed era legata all'ambizioso progetto di costituire un'Unione Europea più politica che economica, obiettivo che non poteva essere conseguito se non attraverso un forte consenso popolare. In questo senso, perciò, occorre capire se la cittadinanza sia un principio irrinunciabile o se sia soltanto uno strumento per servire gli interessi dell'Unione politica, per conferirle un'immagine di maggior democraticità⁵. In ogni caso, poiché si trattava di aumentare il senso di appartenenza all'Unione e, allo stesso tempo, di rafforzarne la legittimazione, l'istituzionalizzazione di questo nuovo status giuridico mirava a consolidare e sviluppare l'identità europea, nonché a consentire ai cittadini dell'Unione di essere più coinvolti nel processo di integrazione. «Noi non coalizziamo Stati, ma uniamo uomini»,

aveva affermato Jean Monnet nell'esergo dei suoi *Mémoires*⁶.

Presentata dal trattato di Maastricht come uno degli obiettivi dell'Unione, la cittadinanza europea è stata intesa dalla dottrina come una risposta alle accuse di deficit democratico⁷: i singoli soggetti appartenenti alle varie nazioni degli Stati membri non potevano essere considerati soltanto come dei semplici componenti dell'Unione Europea, ma dovevano diventare veri e propri cittadini, riconosciuti come tali dai trattati e soprattutto dalla Corte di Giustizia Europea. Questa innovazione essenziale era emersa come uno degli indici più rilevanti del processo di costituzionalizzazione del sistema comunitario⁸.

Tale visione ampia e idealistica della cittadinanza europea deve essere però confrontata con un'altra, forse più limitata ma maggiormente realistica: quella dei cittadini comunitari che, essendo migrati da uno Stato membro a un altro, sono divenuti titolari di diritti civili, politici e sociali, in aggiunta al loro diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio dell'Unione Europea. Sono questi soggetti a volere rivendicare ed esercitare i diritti connessi a questo nuovo tipo di cittadinanza⁹. La Corte di Giustizia ha prodotto un'ampia giurisprudenza in materia, anche se talvolta in modo confuso e contraddittorio, che mostra come la libera circolazione rimanga la prerogativa principale dei cittadini europei: si tratta di sentenze che fanno coesistere diversi regimi di libertà di movimento, difficili da distinguere tra loro. Alcuni commentatori¹⁰ lamentano che non vi sia una separazione netta tra la libera circolazione, riservata ai cittadini dell'Unione, e le restrizioni imposte ai migranti provenienti dai paesi terzi, perché tra que-

sti due regimi coesiste una molteplicità di situazioni.

Casi recenti, come la sentenza Zambano¹¹, hanno mostrato il dinamismo della CEG, che non ha esitato a concedere il diritto di soggiorno al cittadino di uno stato terzo che sia genitore di minori cittadini di uno Stato dell'Unione. Questa creatività ha suscitato grandi entusiasmi rapidamente frenatisi, e tale approccio è stato criticato per non essere coerente e sufficientemente sistematico. Denis Martin¹², membro del servizio giuridico della Commissione europea, ha rilevato come la giurisprudenza della Corte sollevi diversi interrogativi, perché se essa da una parte riconosce nuovi diritti alle famiglie di cittadini europei le quali provengono da paesi terzi, dall'altra ha spesso privilegiato i cittadini inattivi rispetto ai lavoratori che all'interno dell'Unione esercitano la loro libertà di movimento. Martin inoltre si è domandato se «lo statuto fondamentale» introdotto dalla sentenza Grzelczyk e frequentemente ripreso dalle sentenze della Corte non sia in realtà un'«illusione», in quanto il richiamarsi ad esso non ha impedito o una regressione dei diritti di alcune categorie di cittadini comunitari (lavoratori o «destinatari di servizi»¹³) o, in altri casi, il godimento da parte dei cittadini di paesi terzi di diritti più ampi rispetto a quelli esercitati dai cittadini degli Stati dell'UE.

Ciò si verifica perché la caratteristica della cittadinanza europea è quella di sovrapporsi o aggiungersi alla cittadinanza nazionale, integrandola ma non sostituendola. Infatti essa deriva dalla cittadinanza di uno Stato membro, senza che sia necessaria alcun'altra condizione aggiuntiva, come ad esempio il luogo di residenza. Inoltre, essendo inseparabile dalla cit-

tadinanza nazionale, il fatto di possedere la cittadinanza di uno Stato membro è un presupposto essenziale ed inderogabile per rivendicare la cittadinanza dell'Unione¹⁴. Per i sostenitori delle istanze federaliste nel 1992 l'istituzione della cittadinanza ha comportato un'implicita scelta a favore di un'Unione federale, poiché la volontà di stabilire un rapporto diretto tra l'Unione e i suoi cittadini non poteva prescindere da tale approccio. Ma i governi nazionali non hanno appoggiato tale opzione, ritenuta una minaccia alla sovranità statale. Il concetto di cittadinanza divenne perciò un elemento del dibattito tra federalisti e nazionalisti: i primi sono riusciti ad inserire la cittadinanza nel Trattato, ma i secondi hanno limitato la portata innovatrice di questo concetto svuotandolo ampiamente dei suoi contenuti. La parte seconda del Trattato di Maastricht, dedicato alla Cittadinanza dell'Unione, rispecchia queste due opposte posizioni: da una parte si legge la volontà politica di creare e stabilire lo status di cittadino dell'Unione, ma dall'altra si nota il rifiuto di dargli un preciso significato e di dissociarlo dallo stato nazionale.

In base a tali presupposti è evidente come la prerogativa più importante della cittadinanza europea sia rappresentata dalla libera circolazione delle persone. Naturalmente, in questo settore gli Stati membri possono introdurre misure d'eccezione per contenere o controllare i flussi delle persone, in caso di problemi riguardanti l'ordine, la sicurezza e la morale pubblica. A ciò si aggiungono gli impedimenti alla libera circolazione delle persone, negoziati come deroghe temporanee con i nuovi Stati membri in occasione della loro adesione all'UE nel 2004 e nel 2007¹⁵.

Tuttavia, malgrado i significativi progressi compiuti dopo l'attuazione degli Accordi di Schengen¹⁶, che sostituivano le norme risalenti agli anni Cinquanta, la libera circolazione è ancora lungi dall'essere pienamente realizzata. Infatti, perché questo diritto trovi una completa attuazione, si deve prima applicare in tutta l'Unione Europea un pacchetto di norme relative ai temi della libertà di movimento incluse nell'*acquis*, le quali comportano la soppressione effettiva dei controlli alle frontiere interne. Allo stesso tempo si deve mantenere il coordinamento a livello europeo delle politiche di visti, asilo e immigrazione, in modo che la libera circolazione non generi contraccolpi negativi in termini di sicurezza.

D'altro canto la creazione di uno spazio comune di libera circolazione pone gli Stati membri, oltre che dinanzi a nuove sfide, anche di fronte alla consapevolezza che il comportamento di ciascuno di essi può avere ripercussioni sugli interessi dei partner e che dunque è fondamentale tenerne conto nel definire ed attuare le proprie politiche di immigrazione, integrazione e asilo. Benché questo accordo di massima sia una necessità che risulta evidente dall'analisi dei dati sull'immigrazione in Europa, elaborati da Eurostat (l'ufficio statistico dell'Unione) nel rapporto del dicembre 2009, ad esso però non corrispondono né un medesimo punto di vista sul peso che occorre attribuire alla politica migratoria, né azioni comuni specifiche attraverso cui attuarla concretamente. Ciò dipende, ovviamente, dalle caratteristiche che il fenomeno migratorio ha assunto nelle società degli Stati membri e dalle modalità in cui viene disciplinata una questione alla quale sono connesse problematiche di

natura particolarmente delicata. Tuttavia, indipendentemente da tale disomogeneità, l'intervento dell'UE in questo campo è divenuto non soltanto necessario ma inevitabile a partire dal momento in cui sono stati rimossi i controlli alla circolazione delle persone tra gli Stati membri. Così, in Europa le politiche migratorie rimangono diverse e sono influenzate dall'esperienza che i singoli Stati hanno su questa materia: per alcuni – come Francia, Regno Unito e Germania – non si tratta di un fenomeno nuovo, ma risalente agli anni Cinquanta; altri paesi, invece, soltanto a partire dagli ultimi decenni del Novecento hanno affrontato flussi migratori sempre più consistenti, tra i quali quelli provenienti da Stati recentemente entrati a fare parte dell'Unione Europea, come Romania e Bulgaria. Di conseguenza, risulta praticamente impossibile fornire un modello unico del fenomeno migratorio in Europa e, perciò, per descriverlo in modo esauriente, è necessario fare riferimento alle situazioni demografiche dei diversi Stati.

Secondo gli ultimi dati elaborati da Eurostat nel già citato rapporto del 2009, la popolazione immigrata è aumentata dal 2008 tre volte in più rispetto alla crescita naturale¹⁷. In totale, gli stranieri che vivono nel territorio dell'UE sono 31 milioni, pari al 6,2% dell'intera popolazione dell'Unione¹⁸. Oltre un terzo dei non cittadini nell'UE a 27 nazioni, e cioè 11,3 milioni di persone, sono cittadini di altri Stati membri. Tra questi ultimi è in aumento il numero dei rumeni, passato da 300.000 mila persone nel 2001 a 1,7 milioni nel 2008¹⁹. Il secondo gruppo rilevante di stranieri è rappresentato da più di 6 milioni di persone provenienti dai Paesi europei non membri dell'UE, soprattutto

dai Paesi dell'Est. Seguono quasi 5 milioni di africani e 3,7 milioni di asiatici. Tuttavia, le più grandi comunità di immigrati nel continente europeo rimangono quelle provenienti dalla Turchia con 2.419.000 persone, dal Marocco con 1.727.000 e dall'Albania con 1.015.000, alle quali fanno seguito la Cina con 621.000 persone, l'Ucraina con 602.000, l'Algeria con 594.000, l'India con 512.000, l'Ecuador con 511.000 e la Serbia e il Montenegro con 473.000 persone²⁰.

In tale contesto, nel 2011, una nuova ondata migratoria è arrivata in Europa in seguito ai fatti della cosiddetta "Primavera araba". L'accaduto ha costituito motivo di preoccupazione, anche per il fatto che dai dati ufficiali pubblicati da Eurostat risulta che gli ingressi in Europa sono 1.200.000 all'anno, senza contare quelli illegali che si aggirerebbero intorno ai 500.000, una stima probabilmente per difetto, come affermano anche le organizzazioni non governative. Sono proprio questa situazione e la dimensione del nuovo flusso migratorio ad avere provocato reazioni contro il processo di unificazione europea, ma soprattutto contro le decisioni prese a Schengen, inducendo un effetto politico molto forte: la Francia ha deciso di ripristinare controlli alla frontiera con l'Italia, mentre la Danimarca ha infranto gli accordi di Schengen e stabilito, unilateralmente, di ripristinare i controlli alle frontiere con la Svezia e la Germania. Il 7 giugno del 2012 è stato raggiunto un compromesso che prevede, in circostanze eccezionali, una sospensione del trattato²¹: il ripristino dei controlli sui confini interni può durare sei mesi ed essere rinnovato per altri sei; i paesi dell'UE potranno ristabilire, in via provvisoria, tale vigilanza anche nel caso in cui uno dei paesi

della Comunità stessa non sia in grado di regolamentare i flussi migratori. In sostanza, qualora si verifichi una nuova grande ondata migratoria in Italia, che arriva dalla Sicilia o da altre sue coste, ed i paesi limitrofi – Francia ed Austria – ritengano che ciò possa compromettere anche la loro sicurezza, essi sono autorizzati a rimettere in funzione le frontiere nei confronti dell'Italia.

2. *L'accesso alla cittadinanza nelle nazioni UE: profili comparatistici*

Numerosi sono gli studi riguardanti le politiche sulla cittadinanza dei paesi dell'Unione Europea. In questa sede, ne saranno esaminati due: quello del sociologo franco-americano Marc M. Howard, pubblicato alla fine del 2009, e i risultati del progetto NATAC²² del 2007, al quale peraltro anche Howard dichiara di avere fatto ricorso sottolineando il quadro metodologico comune all'interno di cui lui stesso ed i ricercatori europei hanno operato.

Entrambe le ricerche si propongono di evidenziare modalità e linee di tendenza che accomunano le disposizioni messe in atto in materia di cittadinanza da parte dei quindici paesi che per primi hanno fatto parte dell'UE. Anche i due criteri di valutazione di cui si avvalgono – l'incidenza dello *ius soli* e la durata del requisito della residenza – sono i medesimi. A questi, però, lo studioso franco-americano aggiunge la presenza della possibilità di ottenere la doppia cittadinanza. I due studi giungono a conclusioni che si possono definire abbastanza simili nel raggruppare i quindici paesi esaminati in ragione della maggiore o minore restrittività delle loro politiche in

materia di acquisizione della cittadinanza. Howard li classifica in tre categorie: restrittiva, liberale, media. Il progetto NATAC li raggruppa in quattro categorie che identifichino con maggiore precisione le situazioni intermedie, introducendo quelle di paesi semi-restrittivi e semi-liberali. Da queste analisi emerge la sostanziale difficoltà di individuare stabilità e tendenze coerenti di sviluppo delle norme in materia di accesso alla cittadinanza in vigore dal 1985 al 2004, dato che, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, in questi paesi esse sono state oggetto di un dibattito politico sempre più intenso e di numerose riforme e revisioni.

Come accennato, la valutazione di Marc Howard riguarda i 15 paesi costituenti la Comunità europea nel 2003²³: ne sono infatti rimasti fuori i paesi per i quali il vertice di Copenaghen (12-13 dicembre 2002) sancì l'allargamento dell'Unione Europea che, attualmente, risulta costituita da 28 membri. Entro il primo semestre del 2004, infatti, furono inclusi nell'Unione altri dieci Stati (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta e Cipro), mentre l'adesione di Romania e Bulgaria fu rinviata al 2007, a causa della loro situazione economica ancora insoddisfacente, e, nel 2013, infine, è entrata nell'Unione anche la Croazia. Tuttavia, a proposito delle nazioni ammesse a far parte dell'UE dopo il 2003, occorre tener presente che, ad eccezione dell'Estonia, la quale ha al suo interno una forte minoranza russa, esse non presentano immigrazioni significative da paesi extracomunitari.

Per valutare la politica europea sulla cittadinanza, il sociologo ha elaborato un indice (CPI–Citizenship Policy Index) consistente nella somma dei punteggi attribuiti ai seguenti tre fattori:

- la presenza della garanzia dello *ius soli*, e cioè della possibilità per i figli di non cittadini, nati nel territorio del paese in cui essi risiedono, di acquisire la cittadinanza di questo paese (o immediatamente alla nascita o automaticamente dopo un certo numero di anni di residenza);

- la durata minima del requisito "residenza" per la naturalizzazione (tanto per gli immigrati stessi quanto per i coniugi immigrati che hanno sposato cittadini della nazione in cui soggiornano);

- la possibilità per gli immigrati naturalizzati di possedere la doppia cittadinanza.

Secondo Howard, il criterio decisivo per stabilire quanto sia liberale la politica sulla cittadinanza di un paese è il conseguimento automatico della cittadinanza alla nascita sul suo territorio da parte dei figli di immigrati (ovvero immigrati di "seconda generazione" o "terza generazione"). All'atto pratico, il modo in cui i paesi riconoscono lo *ius soli*, malgrado la condizione di immigrati dei genitori, è molto variabile: i paesi europei più tolleranti impongono certe condizioni e requisiti, solitamente collegati alla durata della residenza legale dei genitori²⁴. L'indice di Howard tiene conto tanto dello *ius soli* alla nascita (l'automatico ottenimento della cittadinanza alla nascita da parte dei figli di immigrati) quanto dello *ius soli* dopo la nascita (la garanzia di ottenere la cittadinanza ad una certa età e/o dopo un certo numero di anni di residenza), assegnando ad essi punteggi distinti, di cui quello finale è la media.

Un'altra componente fondamentale della politica di un paese in materia di cittadinanza riguarda la trasparenza e la facilità con cui i residenti stranieri possono diventare cittadini naturalizzati. I requisiti per la naturalizzazione, pur variando

dall'uno all'altro paese, presentano alcune caratteristiche comuni: innanzi tutto, il requisito della residenza – ovvero il numero di anni di residenza legale in un paese, necessario per richiedere formalmente la cittadinanza –, talvolta la conoscenza della lingua del 'nuovo' paese e/o della sua storia, il reddito sufficiente, la buona reputazione, l'assenza di precedenti penali e il giuramento di lealtà. L'indagine di Howard non ha potuto tenere conto di dati – quali il numero e il tipo di richieste di cittadinanza prodotte nei vari paesi, la percentuale di accettazioni e di rifiuti, nonché le relative motivazioni – che sarebbero stati utili al fine di un'analisi statistica comparativa, ma che di fatto erano indisponibili. Così, il requisito della residenza, nonostante sia un indicatore incompleto, è risultato per Howard un criterio di misurazione significativo attraverso il quale valutare come i requisiti per la naturalizzazione cambino da un paese all'altro²⁵. Infatti, per quanto riguarda la residenza, l'indice della politica sulla cittadinanza tiene conto di due elementi: il numero di anni occorrenti ad un migrante per diventare cittadino ("naturalizzazione per immigrazione") e il tempo richiesto ad un migrante per la "naturalizzazione per matrimonio"²⁶. Inoltre, il punteggio attribuito a questo fattore penalizza i paesi che hanno aggiunto i succitati requisiti di "integrazione civica", che rendono più difficile la naturalizzazione, come la conoscenza obbligatoria della lingua e il superamento di test sulla storia e la cultura del paese ospitante. Anche dei punteggi assegnati alla naturalizzazione per immigrazione ed a quella per matrimonio viene fatta una media, ottenendo un punteggio combinato di naturalizzazione.

Il progetto NATAC, nonostante l'analisi dettagliata delle norme in materia di accesso alla cittadinanza in vigore dal 1985 al 2004 nei 15 paesi membri dell'UE ne abbia evidenziato la mancanza di stabilità e di coerenza, individua due elementi principali in base ai quali definirne la maggiore o minore apertura alla naturalizzazione degli stranieri. Come per Howard, essi sono:

- il requisito dalla residenza;
- il requisito dello *ius soli*, ovvero se e in quale misura questo principio viene applicato alla seconda generazione nata e/o cresciuta nel paese.

Utilizzando questi dati vengono individuati quattro gruppi di paesi. Il primo gruppo è connotato da politiche di tipo restrittivo, che subordinano l'accesso alla cittadinanza a lunghi periodi di residenza, estendendoli anche alle seconde generazioni. Di esso fanno parte sia paesi dell'Europa centro-settentrionale, come Germania, Austria e Danimarca, sia paesi dell'Europa meridionale, come Italia e Grecia: tra di essi Grecia e Danimarca risultano senza dubbio i due stati più restrittivi²⁷.

Il secondo gruppo, definito semi-restrittivo, oltre che da Irlanda e Belgio, è costituito dalle nazioni cattoliche dell'Europa meridionale di antica tradizione coloniale, come la Spagna e il Portogallo, che prevedono requisiti abbastanza severi per la concessione della cittadinanza agli immigrati di prima generazione, ma sono meno rigide per la naturalizzazione dei loro figli²⁸.

Il gruppo di paesi denominato semi-liberale, e cioè Lussemburgo, Svezia e Finlandia, è caratterizzato da una mescolanza di norme liberali in materia di naturalizzazione, attenuate da restrizioni nei confronti delle seconde generazioni²⁹.

Il quarto è il gruppo dei paesi liberali, come Gran Bretagna, Olanda e Francia, che, avendo fondato nell'età moderna imperi coloniali multietnici e multiculturali, hanno sperimentato lo *ius soli* e continuano ad utilizzarlo per far accedere più facilmente alla cittadinanza i loro ex-sudditi. Queste nazioni si contraddistinguono per la presenza di clausole favorevoli alla naturalizzazione: 5 soli anni di residenza ed estensione dello *ius soli* ai nati sul territorio da genitori stranieri³⁰.

La recente evoluzione legislativa dei paesi che, in base alle norme di accesso alla cittadinanza rientrano in questi quattro gruppi, evidenzia però alcuni orientamenti comuni, sia in senso liberale che restrittivo³¹. Va in direzione liberale la tendenza ad accettare la doppia nazionalità e ad eliminare progressivamente le limitazioni a questo diritto: in Austria, Danimarca, Germania, Lussemburgo, Olanda e Spagna, a tali norme, che sono state mantenute, si consentono frequenti deroghe. Sintomo di una tendenza restrittiva appare, invece, la crescente importanza attribuita a requisiti quali la conoscenza della lingua e delle istituzioni del paese di residenza. Sono ormai 11 i paesi in cui sono stati introdotti test e prove di questo tipo: tra gli ultimi ad approvare leggi al riguardo, la Francia e l'Olanda nel 2003. Ciò significa che l'acquisizione della cittadinanza in molte nazioni europee è collegata alla dimostrazione da parte del soggetto richiedente di essersi integrato nel paese in cui risiede³². Ugualmente restrittive sono le modifiche apportate in molti paesi, a partire dal 1990, alle norme relative all'acquisizione della cittadinanza attraverso il matrimonio, per evitare che esse facilitino nozze di comodo. Come negli altri casi riveste un ruolo prioritario la di-

mostrazione della conoscenza della lingua e/o della cultura del paese di residenza, ma diversi paesi hanno aumentato il periodo di residenza e/o la durata minima del matrimonio. Su quest'ultima materia la legislazione italiana è più aperta: i coniugi stranieri di cittadini italiani possono diventare cittadini italiani dopo due anni di residenza nel paese o, in alternativa, tre anni di matrimonio (art. 5 c. l. n. 91/1992). Tuttavia, a differenza di quanto avviene in altri paesi europei, l'Italia non prevede alcuna norma specifica per i partner conviventi³³.

Infine, oltre al già citato soddisfacimento di requisiti di "integrazione civica", anche il pagamento di tasse specifiche risulta in molti paesi particolarmente rilevante nel rendere più o meno restrittivo l'accesso alla cittadinanza, disincentivando o ostacolando la naturalizzazione³⁴.

Come ricordato all'inizio di questo paragrafo, secondo Howard una componente strettamente correlata alla politica della cittadinanza, e perciò uno dei tre fattori sulla base dei quali egli ne valuta la maggiore o minore restrittività, riguarda il fatto che i paesi consentano ai loro cittadini di possedere o meno la doppia cittadinanza³⁵. In proposito, il sociologo sottolinea l'esistenza di una distinzione fondamentale tra paesi che consentono la doppia cittadinanza principalmente ai loro emigrati, e paesi che consentono ad immigrati della prima generazione di diventare cittadini naturalizzati pur mantenendo ancora la loro cittadinanza originaria. Nel primo caso, la concessione della doppia cittadinanza spesso serve a mantenere e promuovere rapporti culturali e linguistici con soggetti residenti permanentemente in un altro paese. Nel secondo, si tiene conto dell'integrazione di stranieri come cittadini naturalizzati che progettano

di vivere, lavorare e stabilirsi permanentemente nel paese ospitante, e ciò comprova significativamente la realizzazione di una politica liberale in materia di cittadinanza.

Proseguendo nell'analisi delle politiche sulla cittadinanza, occorre fare una distinzione tra paesi europei, come Francia, Regno Unito e Olanda, che, avendo un passato coloniale, dopo la seconda guerra mondiale sono stati interessati da consistenti flussi migratori in conseguenza della decolonizzazione, ed altri che, come la Germania, hanno conosciuto fenomeni migratori in relazione allo sviluppo industriale legato alla ricostruzione postbellica. Se Francia e Regno Unito sono paesi "storicamente liberali" in campo politico, ciò non significa che attualmente non esistano problemi riguardo alla cittadinanza. Al contrario, forse proprio a causa delle loro tradizioni relativamente generose nella concessione di questa, l'argomento è diventato oggetto di controversie e dibattiti sia tra le diverse forze politiche sia tra la popolazione. L'analisi di questi due casi ne mette in evidenza le specificità: in Francia, in particolare, le modifiche alla normativa sulla cittadinanza, intervenute negli anni Novanta a causa delle diverse politiche dei governi che si sono alternati al potere; nel Regno Unito, l'eredità complessa e di lunga durata dell'Impero Britannico. In generale, si rileva che, anche in paesi con una tradizione di maggiore inclusività, le politiche liberali sulla cittadinanza non sono né completamente acquisite né immodificabili in senso restrittivo.

Il modello di integrazione francese è orientato alla trasformazione degli immigrati in cittadini della Repubblica. Ciò implica due ordini di conseguenze: innanzi tutto, poiché in Francia prevale lo *ius soli*, la

cittadinanza non è etnicamente caratterizzata e, perciò, non è collegata strettamente alla comunità nazionale intesa come 'stirpe'; tuttavia, proprio da questa concezione è derivata la tendenza all'assimilazione culturale degli immigrati attraverso strumenti di socializzazione, quali esercito o scuola, il cui scopo era di creare una forte identità nazionale, mediante l'educazione ai valori e al patriottismo repubblicano. Nel caso del Regno Unito, uno dei paesi europei che ha maggiormente assorbito forme di emigrazione intercontinentale, il modello di integrazione differisce da quello francese sotto molti punti di vista. In primo luogo, la causa fondamentale dei movimenti di persone verso l'Inghilterra non sono stati gli squilibri demografici interni, bensì le crisi politiche dei paesi del Commonwealth. Secondariamente, nei confronti degli immigrati il governo inglese si è sempre attenuto ad obiettivi modesti, limitandosi a disciplinare i comportamenti degli stranieri residenti in Gran Bretagna, senza pretendere una loro completa "naturalizzazione" sotto il profilo culturale. Il multiculturalismo costituisce, perciò, un elemento tipico del modello inglese, che ha il suo fondamento sia nella cultura politica del paese, in cui si è sviluppato il rispetto delle controparti, sia nella natura dei rapporti all'interno del Commonwealth. Anche tale progetto, come quello francese, in parte corrisponde alla politica coloniale e in parte la continua sul territorio metropolitano, ma, mentre questa politica, nel caso della Francia subordina la concessione della nazionalità all'uniformarsi da parte dei nuovi cittadini alle tradizioni storico-giuridiche della Repubblica, nel caso del Regno Unito è maggiormente rispettosa dell'identità culturale

e delle consuetudini locali dei paesi di provenienza dei migranti³⁶.

I casi di Germania e Italia, valutati da Howard tra i paesi europei più restrittivi, presentano alcune affinità sotto diversi aspetti. In primo luogo, le disposizioni sulla concessione della cittadinanza di entrambi i paesi evidenziano una prevalenza dello *ius sanguinis* sullo *ius soli*. In Germania, ciò è avvenuto per venire incontro alle richieste dei cosiddetti *Aussiedler*, vale a dire i "tedeschi per origine etnica", che – nel secondo dopoguerra e dopo il 1989 – furono riconosciuti, in quanto tali, come aventi diritto alla cittadinanza tedesca. In Italia, per rispondere alle istanze dei connazionali emigrati all'estero nel corso del Novecento e dei loro discendenti, la legge del 1992 ha continuato a far prevalere il principio dello *ius sanguinis*. Così in queste due nazioni le politiche sulla cittadinanza hanno tenuto prioritariamente conto dell'elemento "coetnico" piuttosto che indirizzarsi alla piena integrazione dei lavoratori immigrati. In secondo luogo, in entrambi i paesi, il modello di integrazione degli stranieri è stato piuttosto rigido: è prevalsa un'impostazione 'lavoristica' per cui gli immigrati sono considerati lavoratori ospiti temporanei, ritenendo che i compiti istituzionali dello Stato consistano esclusivamente nell'estensione dei diritti e delle garanzie economico-sociali, e non comportino la concessione della cittadinanza se non dopo un significativo periodo di soggiorno senza soluzione di continuità nel paese ospitante. In terzo luogo, l'esame dei casi della Germania e dell'Italia mette in risalto l'incidenza delle politiche della cittadinanza sui risultati elettorali e, quindi, la strumentalizzazione del tema dell'immigrazione da parte dei partiti per conseguire maggiori consensi.

In Italia, dove i legislatori hanno costantemente operato una netta separazione tra le disposizioni sulla cittadinanza e quelle che regolamentano l'immigrazione, queste ultime sono state influenzate da campagne elettorali, come quelle della Lega Nord, prevalentemente incentrate sul tema dell'opposizione agli immigrati. Così, il tentativo di regolamentare la permanenza dei lavoratori stranieri e le modalità di acquisizione della cittadinanza³⁷ è stato condizionato dalla debolezza dei partiti al governo e in seguito accantonato per non destabilizzarne le coalizioni. Tale situazione ha determinato un'inadeguatezza della legislazione italiana in materia di immigrazione rispetto a quella degli altri paesi europei, e perciò a tutt'oggi in Italia l'acquisizione della cittadinanza secondo il principio dello *ius soli* prevede per i cittadini stranieri il raggiungimento della maggiore età, se essi hanno risieduto legalmente ed ininterrottamente sul nostro territorio dalla nascita fino ai diciotto anni e se rendono un'esplicita manifestazione di volontà in tal senso entro il diciannovesimo anno³⁸.

Nella Repubblica Federale Tedesca, l'ostilità nei confronti dei *Gastarbeiter*, provenienti dalla Germania orientale, il cui numero era considerevolmente aumentato dopo l'unificazione, determinò l'incremento elettorale dei partiti di destra. Inoltre, nel 1998, la mobilitazione dell'opinione pubblica, voluta dai partiti all'opposizione tramite una raccolta di firme contro la doppia cittadinanza, costrinse il governo formato da SPD e Verdi ad abbandonare un progetto di riforma che avrebbe comportato l'integrazione nella cittadinanza dei bambini stranieri nati sul territorio tedesco e facilitato i diritti alla

naturalizzazione degli stranieri residenti in Germania. Tuttavia la Germania, per lungo tempo considerata un paese poco sensibile alle nuove realtà demografiche ed alle pressioni verso la liberalizzazione³⁹, ha introdotto notevoli cambiamenti negli ultimi decenni: non soltanto ha allentato i requisiti per la naturalizzazione, ma, fatto molto più rilevante, nel luglio 2004, ha approvato un testo di legge contenente norme meno restrittive in materia di cittadinanza, pur contemperandole con le nuove esigenze di sicurezza. Per questi motivi, il sociologo Howard ha valutato la politica tedesca sulla cittadinanza come più liberale di quella italiana.

In Italia, invece, le culture delle diverse forze politiche hanno oscillato fra posizioni opposte di xenofilia e xenofobia, impedendo la formulazione di proposte realistiche per l'integrazione dei migranti⁴⁰. Anche gli atteggiamenti della popolazione risultano diversamente orientati, dividendosi tra chi sottolinea gli aspetti problematici dell'immigrazione e reclama l'espulsione degli extracomunitari, e chi ne evidenzia soltanto le caratteristiche positive.

Conclusioni

Per fare il punto sulla questione delle identità nazionali del nostro continente nel contesto della globalizzazione, è necessario innanzitutto tenere presente che l'Unione Europea è una potenza economica globale, in concorrenza sul mercato mondiale e negli scambi con le altre nazioni e, in quanto tale, naturalmente ha bisogno di utilizzare a proprio vantaggio tutte le opportunità che si presentano in questa competizione.

Tuttavia attualmente l'UE deve affrontare le conseguenze della grave depressione economica dell'ultimo quinquennio ed assicurarsi la lealtà dei suoi cittadini attraverso la crescita della produzione e l'affermazione del proprio progetto politico. Se soltanto pochi anni fa l'unificazione rappresentava la realizzazione del desiderio di pace, di prosperità economica, di integrazione e di solidarietà dei popoli del nostro continente, oggi questa idea pare avviata al tramonto. I sondaggi in paesi tradizionalmente filo-europei – come l'Italia, la Spagna, la Germania – mostrano un crollo vertiginoso del consenso, mentre l'esito negativo di sei referendum⁴¹ sulla fiducia dei cittadini nelle istituzioni europee ha segnato una battuta d'arresto nella costruzione europea; per non parlare della recente sentenza del Tribunale costituzionale tedesco di Karlsruhe che, ponendosi in contrasto con il percorso evolutivo intrapreso dall'Europa per raggiungere l'unità, ha definito la UE semplicemente come un'organizzazione internazionale di Stati sovrani⁴².

In una tale situazione alcuni intellettuali ed economisti da più di un lustro esprimono riserve riguardo all'unità europea, anche se in modo meno radicale rispetto ai nazionalisti e ai separatisti, da sempre contrari. Tra i primi rientrano sia i fautori di un'Europa delle patrie, come il sociologo norvegese Johan Galtung, sia i sostenitori del mercato globale. Entrambi avanzano dubbi sulla concezione dell'Unione Europea come stato sovrano sopranazionale, dotato quindi di maggiori poteri rispetto all'attuale organismo comunitario. In particolare Galtung⁴³ considera l'Unione Europea come una nuova potenza egemone che impone ai suoi vicini una scelta *de facto*: o di essere messi da parte o di essere

assorbiti come stati membri con una corrispondente perdita di sovranità. Secondo il sociologo, le opportunità per il futuro di quei pochi paesi europei che ancora non fanno parte dell'Unione, come la Norvegia e la Svizzera, dipendono in misura considerevole dalle politiche dell'Unione stessa, sia che si uniscano sia che non si uniscano ad essa. Dal punto di vista di Galtung, una confederazione che implichi la collaborazione libera di Stati sovrani costituirebbe la soluzione migliore, perché potrebbe opporsi alla concentrazione di potere nelle mani di uno stato federale centralizzato. Invece, per i poteri economico-finanziari che si confrontano sui mercati internazionali, l'Europa non è che una tappa intermedia sulla via della mondializzazione dell'economia: addossarle compiti troppo impegnativi potrebbe trasformarsi in un ostacolo al modo di pensare e agire globale. Pertanto, essi preferiscono affrontare i problemi della globalizzazione attraverso le organizzazioni internazionali, come le Nazioni Unite o il WTO, piuttosto che attraverso le istituzioni della UE. Per questi ultimi la sfida della transnazionalità non consiste soltanto nell'estensione dei diritti dai cittadini ai non cittadini, ma comporta anche una ridefinizione del concetto di cittadinanza e del significato dei diritti in una dimensione planetaria, come ha osservato Habermas.

Infatti il filosofo tedesco ritiene che gli stati nazionali non si possano sviluppare in modo pacifico ed organico se continuano a considerarsi comunità politiche fondate sull'identità etnica, linguistica e storica degli abitanti. Ciò perché le società contemporanee appaiono sempre più pluralistiche, cioè caratterizzate dalla presenza di individui e gruppi, appartenenti

a culture diverse da quelle autoctone che, forti di una consapevolezza crescente della propria identità, richiedono di essere riconosciuti come uguali ad ogni altro cittadino per ottenere il rispetto e la tutela delle loro specificità. In tal modo l'ambito politico nazionale, divenuto multiculturale, si trova costretto a confrontarsi con una varietà di fenomeni che, per la loro evidenza nello spazio pubblico, esigono un nuovo approccio sul piano istituzionale. Sulla base di tali presupposti, Habermas, essendo convinto che il dialogo tra la cultura occidentale e le altre, come pure quello tra culture religiose e laiche, sia inevitabile per tentare di superare i conflitti e per costruire cittadini capaci di convivere nel mondo globalizzato, ipotizza la creazione di un nuovo stato di diritto. La sua proposta prefigura un assetto costituzionale internazionale⁴⁴, in cui le prassi democratico-istituzionali degli Stati membri siano volte all'inclusione nei processi deliberativi di tutti i cittadini, cioè di tutti coloro che vivono stabilmente in un determinato territorio. In tal modo la cittadinanza acquisisce un carattere più generale che, andando oltre l'inclusione pura e semplice degli immigrati, diventa una realtà da aggiornare e rinegoziare continuamente.

Questo suo configurarsi come un processo attraverso il quale essa si ridefinisce sulla base di fini ed ideali condivisi pare essere più adeguato alle caratteristiche della società europea contemporanea, in cui il dialogo tra le culture è irrinunciabile. Infatti, secondo i dati Eurostat, già 32,5 milioni di extracomunitari vivrebbero nel continente europeo⁴⁵. E, tuttavia, secondo un noto e assai discusso rapporto ONU⁴⁶, l'Europa ha bisogno di nuove risorse: essa auspica, quindi, che nel 2050 venga rag-

giunto un numero di 80 milioni di immigrati, per mantenere la popolazione attiva allo stesso livello di quella attuale in un continente che invecchia sempre di più.

A fronte di una situazione così variegata e complessa, non è perciò facile prevedere in quale modo le nuove popolazioni che continuano a stabilirsi in Europa ne determineranno una trasformazione radicale, o come le varie culture si integreranno senza ostacolare la convivenza pacifica, ma per costituire un punto di forza di una società sempre più multietnica. Se le nazioni europee e le loro classi politiche si mostreranno incerte e incoerenti davanti alla questione, aumenterà la diffidenza reciproca tra i popoli. Se invece si costituirà un'identità europea forte e, al tempo stesso, rispettosa delle diversità, potrà realizzarsi una convivenza più costruttiva.

Queste problematiche rendono necessaria una revisione dei concetti di nazione, di identità collettiva e delle modalità di integrazione dei popoli facenti parte dell'Unione e dei migranti da altri paesi.

In Germania – dove è a lungo prevalsa l'idea di nazione fondata sull'etnia, nonostante la realtà economica di un ampio mercato transnazionale del lavoro – con le riforme introdotte nell'ultimo decennio del secolo scorso si è cercato di fare un passo avanti verso una condivisione più aperta della cittadinanza per renderla maggiormente compatibile con le diversità etniche e culturali. Tuttavia la naturalizzazione della maggior parte dei lavoratori stranieri, i quali in precedenza fruivano dei soli diritti sociali, non ha risolto completamente il problema dell'integrazione dei migranti di religione islamica, perché soprattutto le seconde generazioni, sentendosi estranee alla società tedesca, spesso mostrano di

non condividere i valori su cui è fondata la loro cittadinanza⁴⁷.

In relazione alla politica progressivamente restrittiva del Regno Unito in materia di immigrazione, occorre osservare che le limitazioni recentemente introdotte non sono dovute ad una svolta nazionalista delle maggioranze di governo né a carenze legislative, ma sono piuttosto determinate da esigenze di sicurezza per la presenza di terroristi all'interno delle numerose comunità islamiche e da problemi di ordine pubblico per la convivenza forzata di gruppi etnici di origine diversa in alcuni quartieri delle città industriali⁴⁸.

In Francia⁴⁹, dove invece l'idea repubblicana di nazione ha guidato anche le politiche in materia di cittadinanza, integrazione – come già visto – ha significato assimilazione, in analogia con quanto è avvenuto nei confronti delle popolazioni provenienti dal Maghreb. Tuttavia questa politica non è stata affiancata da aiuti concreti che consentano ai nuovi cittadini di rispondere positivamente alle aspettative che lo Stato francese ha nei loro confronti, e di conseguenza ciò ha generato conflitti, più frequenti che in Gran Bretagna e in Germania⁵⁰, nonostante l'accesso alla cittadinanza sia stato consentito ad un maggior numero di immigrati rispetto a questi ultimi paesi.

Altri paesi, tra cui l'Italia, hanno reagito alle pressioni dell'immigrazione e dell'integrazione degli immigrati in modi diversi, non tanto estendendo i diritti ai non cittadini quanto includendoli nella nazione come residenti⁵¹.

Appare, perciò, problematico individuare un'impostazione comune per l'istituzione di una cittadinanza a livello europeo, perché la compresenza di questi tre

modelli, che identificano tre modi diversi di concepirla, induce a pensare che ciascuno di essi cercherà di imporsi. È dunque probabile che l'integrazione continui ad essere realizzata in Europa in forme diverse – come accoglienza rispettosa delle diversità, secondo il modello inglese; come assimilazione, alla maniera francese; come processo di armonizzazione giuridica, secondo quanto è avvenuto in Germania; oppure secondo le modalità più o meno liberali o più o meno restrittive che sono state sperimentate negli altri Stati dell'Unione – ed a procedere attraverso sviluppi successivi, indipendentemente l'uno dall'altro. Ciò quando, invece, la fase di profonda trasformazione che la società europea sta attraversando renderebbe necessaria la promozione di una governance europea più democratica ed efficace attraverso la creazione di strumenti di consultazione e di cooperazione territoriale a livello comunitario, come auspicano i federalisti⁵².

Tuttavia anche i più convinti tra loro devono ammettere che la trasformazione dell'Unione in una federazione secondo il modello statunitense sta sollevando più riserve che consensi, sia per le oggettive difficoltà di attuazione sia perché è ancora forte la convinzione che l'identità nazionale stia alla base di ogni organizzazione politica. Perciò le decisioni di quasi tutti gli organismi tecnici dell'UE, ma soprattutto quelle della Commissione di Bruxelles, sono diventate oggetto di critica, mentre la federalizzazione e l'adozione di una costituzione – che garantirebbero uguali diritti di cittadinanza per tutti gli abitanti dell'Unione – vengono apertamente osteggiate da quella parte dell'opinione pubblica, di cui si fanno portavoce i partiti "nazionalisti"⁵³.

La situazione, però, è più complessa perché in questo clima di ostilità sono stati assunti – per la verità in modo assai poco trasparente – provvedimenti tecnici che tendono a trasformare l'UE in una sorta di stato federale. Infatti la recente adozione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell'unione economica e monetaria (TSGC, detto più sinteticamente *Fiscal compact*⁵⁴) indubbiamente rappresenta una rottura rispetto alle norme stabilite nei precedenti trattati, che prevedevano per i paesi facenti parte dell'Unione il diritto di veto e l'unanimità delle decisioni⁵⁵. Tuttavia questi progressi, impensabili prima della crisi economica dell'eurozona, mettono in risalto la questione della legittimazione popolare delle istituzioni dell'Unione, che ne ha connotato il percorso fin dalle sue origini⁵⁶. Infatti per l'UE questo è forse il problema fondamentale: la sua evidenza stigmatizza la situazione difficile nella quale gli eurocrati si trovano, senza disporre di vie d'uscita al momento percorribili.

Il progetto europeo continua dunque a svilupparsi, nonostante la crisi o a causa di essa, e il peso dell'Europa aumenta a scapito delle istituzioni nazionali, ma contemporaneamente cresce lo scostamento tra la democratizzazione effettiva e quella auspicabile. Certo l'autoreferenzialità delle istituzioni e il "deficit democratico" condizionano la possibilità di risolvere i problemi dell'Unione, ma sono soprattutto i nazionalismi e i sistemi politici dei paesi membri ad alimentare le diffidenze dei cittadini e ad ostacolare l'espressione di un Parlamento da cui tutti gli abitanti dell'UE si sentano veramente rappresentati.

¹ Enunciato nell'art. B del Trattato di Maastricht e ripreso nell'art. 2 del Trattato CE (ora abrogato, per quanto riguarda questo aspetto, dall'art. 3 TUE).

² Infatti l'art. 2 c.2 afferma: «L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima».

³ Relativa al diritto di uno studente di uno Stato membro ad ottenere

un beneficio disposto dalla legge belga a favore dei soli studenti belgi. CGE, sent. 20 settembre 2001, causa C 184/99, *Grzeleczyk*, in *Racc.*, I- 6193, cpv. 31.

⁴ «Il 17 aprile 1991 la Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri sottoscrisse il cd. "Non-paper" nel quale trovava collocazione appropriata la "Cittadinanza dell'Unione". Questa stessa compariva nel progetto di Trattato dell'Unione Europea licenziato dalla presidenza lussemburghese della Conferenza intergovernativa il 18 giugno 1991», M. Accorsi, *Cittadinanza Europea: progetto politico per un'Eu-*

ropa federale, Bruxelles, Parlamento Europeo, 1999, p. 29.

⁵ E. Triggiani, *Cittadinanza dell'Unione e integrazione attraverso i diritti*, in L. Moccia (a cura di), *Diritti fondamentali e Cittadinanza dell'Unione Europea*, Milano, Franco Angeli, 2010, pp. 158-163.

⁶ J. Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 9.

⁷ T. Lobello, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali nell'UE: evoluzione storico-giuridica*, in S. Mangiameli (a cura di), *L'ordinamento europeo*, Milano, Giuffrè, 2006, vol. I, p. 131.

⁸ M. Pandolfino Allone, *La cittadinanza dell'Unione Europea: conte-*

- nuti e prospettive, in R. Ferrara, F. Manganaro, A. Romano Tassone (a cura di), *Codice delle cittadinanze*, Milano, Giuffrè, p. 627.
- ⁹ N. Fontaine, *La Charte des droits fondamentaux, un nouveau pas vers la reconnaissance et la défense des droits des citoyens de l'Union européenne*, in «Droit et patrimoine», n. 92, 2001, p. 28.
- ¹⁰ E. Pataut, *Citoyenneté de l'Union européenne 2012*, in «Revue trimestrielle de droit européen», 48, 3, 2012, p. 623.
- ¹¹ CGE, sent. 3 marzo 2011, causa C-41/09, Zambrano.
- ¹² D. Martin, *De Zambrano à Dereci: Le citoyen européen, un être déprimé à la recherche de son identité*, in «Revue de droit du travail», n. 6, 2012, pp. 339-342.
- ¹³ Per quanto riguarda tale categoria, nella sentenza Gottwald del 2009, la Corte ha considerato giustificata la discriminazione tra cittadini residenti in Austria e cittadini non residenti rispetto alla concessione di un'esenzione dai pedaggi autostradali per portatori di handicap. CGE, sent. 1 ottobre 2009, C-103/08, Gottwald, in *Racc.*, I-9117, cpv. 36.
- ¹⁴ In questo senso, il diritto alla nazionalità esprime «la persistenza del potere nazionale all'interno dell'ordinamento giuridico comunitario», E. Meisse, *Le Droit de la nationalité à l'épreuve de l'intégration communautaire*, in G. Duprat (ed.), *L'Union européenne, droit, politique, démocratie*, Paris, Puf, 1996, p. 111.
- ¹⁵ A seguito dell'adesione di 10 paesi all'UE il 1° maggio 2004, sono stati previsti periodi transitori per i lavoratori di otto di essi (tranne Malta e Cipro). Dopo varie estensioni, nel maggio 2011 è stata istituita per tali Stati membri la libera circolazione completa. Quando la Bulgaria e la Romania sono entrate a far parte dell'UE nel 2007, sono stati decisi periodi transitori analoghi per questi due paesi. Cfr. V. Cesareo, *Migrazioni 2007, uno sguardo d'insieme*, in Id. (a cura di), *Tredicesimo rapporto sulle migrazioni 2007*, Milano, Franco Angeli, pp. 15-16.
- ¹⁶ L'acquis di Schengen di cui all'allegato A della decisione n. 1999/435/CE è stato successivamente pubblicato in *GUCE*, L. 239 del 22 settembre 2000, pp. 1 ss.
- ¹⁷ «Tra questi il 75% degli stranieri nell'Unione europea vive in Germania, Spagna, Regno Unito, Francia e Italia. In termini relativi, il Paese con la più alta percentuale di stranieri presenti nella sua popolazione continua ad essere il Lussemburgo, con oltre il 42,5% della popolazione residente. I Paesi con il più alto tasso di immigrazione, tra il 10% o più della popolazione residente, sono Svezia, Lettonia, Estonia, Cipro, Irlanda, Spagna e Austria, mentre i Paesi con più basso tasso di immigrazione, al di sotto dell'1%, sono Romania, Polonia, Bulgaria e Slovacchia», M.F. Massò Garrote, *Il quadro giuridico politico comune in materia di immigrazione nell'Unione Europea*, in S. Gambino, G. D'ignazio (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali. Fra Costituzioni nazionali, Unione Europea e Diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 142.
- ¹⁸ Dati Eurostat 94/2009 sulla popolazione e sulle condizioni sociali elaborati da K. Vasileva, *Populations and Social Conditions*, 2009, p. 1, <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>>.
- ¹⁹ Ivi, p. 2.
- ²⁰ Ivi, p. 3.
- ²¹ L'accordo si basa sul testo di compromesso 6161/4/12, approvato dal Consiglio dell'Unione Europea, che ha modificato il regolamento (CE) n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne in circostanze eccezionali. Cfr. 6161/4/12 REV 4, <<http://www.register.consilium.europa.eu/pdf/it>>.
- ²² Numerosi progetti di ricerca finanziati dell'UE hanno affrontato la questione dell'immigrazione e della nazionalità nell'ambito del Sesto programma quadro (6PQ) della Commissione. Tra questi sono di grande interesse il THESIM (Towards harmonised European statistics on international migration) e il NATAC (The acquisition of nationality in the EU Member States: rules, practices and quantitative developments). THESIM costituisce un passo avanti verso la raccolta di dati comparabili e affidabili sull'immigrazione in tutti e 25 gli Stati membri dell'Unione, poiché ha riunito uffici statistici nazionali e ministeri che in precedenza non avevano avuto molti contatti reciproci. Il progetto NATAC ha rappresentato invece il primo tentativo di raffrontare le leggi nazionali e la loro attuazione nell'UE a 15. I risultati del progetto sono stati pubblicati in due volumi (R. Bauböck, E. Ersbøll, K. Groenendijk, H. Waldrach (edd.), *Acquisition and Loss of Nationality*, 2 vols., Amsterdam, Amsterdam University Press, 2006) e i report originali sono disponibili sul sito <<http://www.imiscoe.org/natac>>.
- ²³ Tali risultati sono stati pubblicati in M.M. Howard, *The Politics of Citizenship in Europe*, New York, Cambridge University Press, 2009, pp. 17 ss.
- ²⁴ Sebbene i due concetti – quello di *ius sanguinis*, il diritto di cittadinanza trasmesso per linea ereditaria, e quello di *ius soli*, il diritto di cittadinanza acquisito per nascita in un dato paese – siano spesso stati presentati come rigidamente antitetici, in realtà tutti i paesi seguono lo *ius sanguinis* (anche quelli che tradizionalmente si basano sullo *ius soli*). Cfr. T.A. Aleinikoff, D. Klusmeyer, *Citizenship Policies for an Age of Migration*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2011, p. 7.
- ²⁵ Howard, *The Politics of Citizenship in Europe*, cit., pp. 22-23.
- ²⁶ *Ibidem*.
- ²⁷ «Per inoltrare domanda di naturalizzazione sono necessari 10 anni di residenza in Grecia e 9 in

Danimarca; inoltre, in entrambi i casi non è prevista alcuna possibilità di acquisizione della cittadinanza alla nascita, anche se la Grecia prevede l'accesso alla naturalizzazione per i bambini stranieri nati nel paese e che vi risiedono permanentemente senza indicare però requisiti specifici in termini di numero di anni», T. Caponio, *Gli stranieri e le naturalizzazioni*, in M. Barbagli (a cura di), *Primo Rapporto sugli immigrati in Italia*, Roma, Ministero dell'Interno, 2007, p. 165, <<http://www.interno.it>>.

²⁸ «In Spagna e in Portogallo, ad esempio, se per diventare cittadini sono necessari 10 anni di residenza, i nati nel paese da genitori stranieri godono di condizioni facilitate. In Portogallo è prevista l'acquisizione immediata della cittadinanza alla nascita a condizione che almeno uno dei genitori abbia risieduto nel paese per un minimo di 6 anni, se originario di uno stato la cui lingua ufficiale è il portoghese, o 10 anni negli altri casi; in Spagna, invece, basta che lo straniero nato nel paese possa dimostrare almeno un anno di residenza, anche se maggiorenne», *ibidem*.

²⁹ «In Lussemburgo, ad esempio, per la naturalizzazione sono richiesti solo 5 anni di residenza nel paese, mentre i nati nel paese possono diventare cittadini solo a 18 anni a patto di rispettare anch'essi 5 anni di residenza ininterrotta», *ivi*, p. 166.

³⁰ «In particolare, nel caso della Gran Bretagna, l'acquisizione automatica della cittadinanza avviene *ex-lege* se almeno uno dei genitori o la madre, nel caso di nascita al di fuori del matrimonio, risulti in possesso di un regolare permesso di soggiorno. In mancanza di questo requisito, le norme per l'acquisizione della cittadinanza da parte di minori nati nel paese rimangono particolarmente favorevoli», *ibidem*.

³¹ Ch. Joppke, *Citizenship and Immigration*, Oxford, Polity Press,

2010, pp. 68-72.

³² Bauböck, *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States*, cit., vol. 1: *Comparative Analyses*, p. 24.

³³ G. Zincone, *The Italian Case*, in Ead., R. Penninx, M. Borkert (edd.), *Migration Policymaking in Europe: The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2011, p. 256.

³⁴ Solo in Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo e Spagna non sono richiesti pagamenti per l'acquisizione via naturalizzazione. Negli altri paesi, sono previsti bolli e/o tasse per la presentazione della domanda, per sostenere i test previsti e per la registrazione dell'atto di concessione. Questi vanno dalla somma poco più che simbolica di 56 € in Portogallo, a cifre decisamente elevate come 635 € in Irlanda e addirittura 1.470 € in Grecia, mentre solo in Olanda e in Austria l'ammontare delle tasse è stabilita in base al reddito. Cfr. Caponio, *Gli stranieri e le naturalizzazioni*, cit., p. 167.

³⁵ Howard, *The Politics of Citizenship in Europe*, cit., pp. 24-26.

³⁶ «In altre parole, i britannici ammettevano che i colonizzati conservassero, se lo volevano, le loro tradizioni e le loro strutture sociali e politiche, purché riconoscessero, al di sopra di loro, l'autorità del viceré o del governatore britannico. Questa condotta è stata poi mantenuta, con le necessarie modifiche, nel Commonwealth che, non a caso, è riuscito a sopravvivere alla decolonizzazione, mentre la Communauté française fu presto costretta a dichiarare il proprio fallimento», U. Melotti, *Migrazioni internazionali: globalizzazione e culture politiche*, Milano, Bruno Mondadori, 2004, p. 24.

³⁷ Ciò è avvenuto a partire dal 1986 con una prima legge sull'immigrazione e poi nel 1990 con la Legge Martelli, nel 1998 con la Turco-Napolitano, nel 2002 con la Bossi-Fini.

³⁸ Così prevede l'art. 4, n. 2 della legge 5 febbraio 1992, n. 91. Si tratta, peraltro, della conferma di una norma risalente alla legge 13 giugno 1912, n. 555, che perciò è rimasta vigente (sia pure con talune significative modifiche) fino ad oggi.

³⁹ R. Brubaker, commentando l'evoluzione della politica tedesca in materia di cittadinanza, ha scritto in *Citizenship and Nationhood in France and Germany* (Cambridge, Harvard University Press, 1992, p. 115), che «la trasformazione automatica degli immigrati in cittadini, in Germania, rimane impensabile».

⁴⁰ U. Melotti, *Cultura politica e migrazioni*, in A. Costabile, P. Fantozzi, P. Turi (a cura di), *Manuale di Sociologia politica*, Roma, Carocci, 2007, p. 290.

⁴¹ Danese per il trattato di Maastricht, irlandese sul trattato di Nizza, svedese sull'euro, francese e olandese per i trattati che istituiscono una Costituzione per l'Europa e, infine, ancora irlandese per il trattato di Lisbona.

⁴² BVerfG 30 giugno 2009 «Lissabon Urteil».

⁴³ B. Balamir-Coşkun, B. Demirtaş-Coşkun, *Neighborhood Challenge: European Union and Its Neighbors*, Boca Raton, Universal Publishers, 2009, pp. 71-72.

⁴⁴ «In questo senso l'articolo 28 della "Dichiarazione dell'Onu sui diritti dell'uomo" (1948) fa riferimento a un ordine globale in cui i diritti e le libertà stabiliti da questa dichiarazione trovino compiuta realizzazione. Ma questo obiettivo, consistente nella istituzione effettiva di un diritto cosmopolitico, è ancora tutt'altro che prossimo», J. Habermas, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, traduzione e cura di L. Ceppa, Milano, Feltrinelli, 1998, pp. 221-222.

⁴⁵ Eurostat, *Statistiche sulle migrazioni internazionali e sulle popolazioni di origine straniera*, Dati ottobre 2011, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/Migration_and_mi

- grant_population_statistics/it>.
- ⁴⁶ Onu-Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, *Replacement Migration. Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?*, ESA/P/WP. 160, 21 March 2000.
- ⁴⁷ C. Calla, *La violence des jeunes issus de l'immigration s'accroît à Berlin*, in «Le Monde», 16 marzo 2007, p. 8.
- ⁴⁸ U. Melotti, *Le "banlieues". Immigrazioni e conflitti urbani*, Roma, Meltemi, 2007, p. 47.
- ⁴⁹ P. Weil, A. Spire, *France*, in Bauböck, *Acquisition and Loss of Nationality* cit., vol. II, pp. 188-189.
- ⁵⁰ Melotti, *Le "banlieues"* cit., pp. 36-46.
- ⁵¹ M. Arena, B. Nascimbene, G. Zincone, *Italy*, in Bauböck, *Acquisition and Loss of Nationality* cit., vol. II, pp. 85-109.
- ⁵² D. Grimm, *Una costituzione per l'Europa?*, in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Torino, Einaudi, 1996, p. 359.
- ⁵³ Y. Meny, *L'Unione Europea: too big to fail?*, in «Il Mulino», n. 2, 2014, pp. 183-198.
- ⁵⁴ L'ordinamento italiano si è adeguato ad esso con l. n. 114 del 23 luglio 2012, contenente l'autorizzazione alla ratifica del Trattato e l'ordine di esecuzione dello stesso, *GURI*, 175, 28 luglio 2012.
- ⁵⁵ In proposito Meny (*L'Unione Europea: too big to fail?*, cit., p. 196) sostiene: «Si tratta, è vero, di una pratica spesso adottata per aggirare l'ostacolo di un diritto di veto generalizzato, ma al tempo stesso rappresenta l'accettazione della regola che ha permesso alla confederazione americana di diventare una federazione».
- ⁵⁶ A. Pace (*La Dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 3, 2002, pp. 635-636) rileva «che a livello di istituzioni europee, un deficit democratico sussista è ammesso nella stessa Dichiarazione di Laeken. Tutti del resto concordano che il controllo esercitato dal Parlamento sulla Commissione e il Consiglio è, allo stato, soltanto parziale; che la legittimazione derivante dall'interazione tra organi dell'UE e organi degli Stati è imperfetta; che le decisioni, soprattutto del Consiglio, sono raggiunte informalmente».