

TEMI EUROPEI E INTERNAZIONALI collana a cura di ANDREA VENEGONI
diritto internazionale, diritti umani AVOI

LUCIA TRIA

IUS SOLI

IUS SANGUINIS

L'acquisto della cittadinanza
in Italia, Francia, Germania,
Regno Unito, Spagna, Paesi
Bassi, Belgio, Svizzera,
Irlanda

EXEO edizioni 

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf: 978-88-97916-94-9

TEMI EUROPEI E INTERNAZIONALI

collana a cura di **ANDREA VENEGONI**

diritto internazionale, diritti umani

AVOI

LUCIA TRIA

IUS SOLI IUS SANGUINIS

**L'acquisto della
cittadinanza in Italia,
Francia, Germania, Regno
Unito, Spagna, Paesi
Bassi, Belgio, Svizzera,
Irlanda**

EXEO edizioni 

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf: 978-88-97916-94-9



info@exeo.it www.exeo.it

Copyright © 2014 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati.

Policy. È consentita la stampa e l'utilizzo in più dispositivi ad esclusivo uso personale della persona fisica acquirente, o del destinatario del prodotto in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica, e dei suoi stretti collaboratori professionali, e comunque mai ad uso commerciale: ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque altro, è vietata senza il consenso scritto dell'editore. Quanto alla riproduzione dei contenuti, sono consentite esclusivamente citazioni in virgolettato a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dal nome dell'autore, dell'editore, e dal titolo e anno della pubblicazione. Sarà perseguita nelle sedi opportune ogni violazione dei diritti d'autore e di editore. Alle violazioni si applicano le sanzioni previste dagli art. 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della legge 633/1941.

Edizione: marzo 2014 | prezzo: € 25,00

autore: LUCIA TRIA, magistrato della Corte di Cassazione

collana: TEMI EUROPEI E INTERNAZIONALI, a cura di Andrea Venegoni – numero in collana: 1

materia: diritto internazionale, diritti umani

tipologia: studi applicati | formato: digitale pdf

codice prodotto: AVO1 | ISBN: 978-88-97916-94-9

editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200 DUNS 339162698 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova sede operativa: via Dante Alighieri 6 int. 1 35028 Piove di Sacco PD. Luogo di elaborazione presso la sede operativa.

professionisti, pubblica amministrazione, pubblico generico

studi applicati

Abstract

L'opera analizza una per una le legislazioni in materia di cittadinanza dei seguenti Paesi europei: Italia, Francia, Confederazione elvetica, Germania, Irlanda, Regno Unito, Spagna, Paesi Bassi, Belgio, corredando l'esame con la sintesi dei più rilevanti indirizzi giurisprudenziali, specialmente con riguardo all'Italia.

L'analisi è effettuata tenendo conto anche dei risultati di alcuni recenti studi basati sull'esame comparativo e trasversale delle diverse normative che regolano l'acquisto della cittadinanza nei Paesi europei e sulla valutazione dell'impatto che l'acquisto della cittadinanza del Paese ospitante ha sulle condizioni socio-economiche e sulla partecipazione politica degli immigrati.

Le regole per l'attribuzione della cittadinanza variano da Stato a Stato, in relazione ai valori su cui si fonda l'identità nazionale di ciascuno, tuttavia con l'acquisizione della cittadinanza di uno Stato membro della UE si acquisisce automaticamente anche la cittadinanza dell'Unione europea. Pertanto, le scelte dei legislatori nazionali in materia di attribuzione della cittadinanza vengono ad avere notevoli ripercussioni non solo sulla situazione dei singoli individui e dei singoli Stati, ma anche per l'Unione nel suo complesso, con la possibilità che la loro conformità ai principi dell'UE possa essere vagliata, sia pure indirettamente, dalla Corte di Giustizia UE, come talvolta è accaduto.

Descrizione

Il concetto di cittadinanza nasce con l'idea di Stato nazione, in quanto la cittadinanza è nel contempo espressione e strumento di definizione dell'identità nazionale perché essa, da un lato, è il simbolo dei valori che esprime una nazione e, dall'altro lato, individua chi fa parte del popolo di uno Stato. Negli Stati democratici è al popolo che appartiene la sovranità, sicché diventare cittadini significa divenire partecipi del potere di contribuire a determinare decisioni rilevanti per l'intera comunità nazionale, in particolare grazie all'attribuzione del diritto di elettorato (attivo e passivo).

Negli ultimi anni il complesso tema della cittadinanza è tornato all'attenzione dei principali attori politici e sociali dei Paesi europei perché se, da un lato, l'acquisto della cittadinanza del Paese ospitante rappresenta il massimo fattore di integrazione dello straniero, d'altra parte, con l'acquisizione della cittadinanza di uno Stato membro della UE si acquisisce automaticamente anche la cittadinanza dell'Unione europea.

Pertanto, le scelte dei legislatori nazionali in materia di attribuzione della cittadinanza vengono ad avere notevoli ripercussioni non solo sulla situazione

dei singoli individui e dei singoli Stati, ma anche per l'Unione nel suo complesso, con la possibilità che la loro conformità ai principi dell'UE possa essere vagliata, sia pure indirettamente, dalla Corte di Giustizia UE, come talvolta è accaduto.

Ne consegue che anche un settore così squisitamente nazionale come quello della definizione delle regole di attribuzione della cittadinanza si sta "aprendo all'Europa".

Per tali motivi è divenuto più importante conoscere le regole che sono proprie dei diversi Stati UE in questo settore.

L'opera analizza una per una le legislazioni in materia di cittadinanza dei seguenti Paesi europei: Italia, Francia, Confederazione elvetica, Germania, Irlanda, Regno Unito, Spagna, Paesi Bassi, Belgio, corredando l'esame con la sintesi dei più rilevanti indirizzi giurisprudenziali, specialmente con riguardo all'Italia.

Tutti gli Stati esaminati - tranne la Confederazione elvetica - fanno parte della UE. Inoltre, tutti gli Stati presi in considerazione - sempre con l'eccezione della Confederazione elvetica, che pure fa parte del Consiglio d'Europa - hanno sottoscritto la Convenzione di Strasburgo del 6 maggio 1963 sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima e sugli obblighi militari in caso di cittadinanza plurima.

Questa Convenzione è stata successivamente emendata da due protocolli, nel 1977 e nel 1993, i quali hanno ampliato il diritto a tenere la doppia cittadinanza

Peraltro, nel corso del tempo, tutti gli Stati presi in considerazione nella presente opera hanno ritirato la propria adesione alla parte della Convenzione, contenente la disciplina diretta a ridurre i casi di doppia cittadinanza.

Da ciò si desume che, in ambito UE, si è passati da un iniziale rifiuto ad un sostanziale "non impedimento" della doppia cittadinanza.

L'analisi delle diverse legislazioni viene effettuata prendendo le mosse dalla complessiva cornice nella quale va inserito il fenomeno migratorio in Europa e dalle modalità con le quali i diversi Stati esaminati hanno valutato l'impatto prodotto dall'acquisto della cittadinanza da parte di stranieri sulle condizioni socio-economiche e sulla partecipazione politica degli immigrati.

Nell'opera si pone in evidenza come in Europa la principale modalità di acquisto della cittadinanza sia quella per jus sanguinis (cioè da un genitore cittadino), diversamente da quanto avviene in altri continenti.

È comunque prevista, nell'assoluta maggioranza degli Stati esaminati, la possibilità di acquisto della cittadinanza per jus soli (secondo cui si diventa cittadini per nascita nel territorio dello Stato interessato). Tuttavia, le normative al riguardo sono molto differenti, da Stato a Stato. Uno degli inconvenienti

maggiori è rappresentato dalla ampia discrezionalità che prevalentemente viene riconosciuta alla Autorità amministrativa nella procedura ordinaria di naturalizzazione. A tale problema spesso si aggiungono la notevole durata nel tempo della procedura stessa e la previsione solo in una minoranza di Stati di un controllo giurisdizionale, con l'attribuzione ai giudici anche del potere di annullare un provvedimento amministrativo di rigetto e di riconoscere il diritto di cittadinanza al ricorrente.

Peraltro, nella maggior parte degli Stati UE le normative sull'acquisto della cittadinanza si basano sulla combinazione dei suddetti criteri, cui a volte viene aggiunto, per la naturalizzazione, quello dello jus domicili, nel quale viene attribuito rilievo preminente all'anzianità di residenza nello Stato interessato, variamente qualificata, cui si associano altri requisiti.

Inoltre, nella maggioranza degli Stati, è prevista la possibilità di attribuzione o acquisto della cittadinanza jure communicationis, ossia la trasmissione dello status civitatis all'interno della famiglia da un componente all'altro (matrimonio, riconoscimento o dichiarazione giudiziale di filiazione, adozione), che normalmente si traduce nella concessione della cittadinanza in modo automatico, in presenza di determinati presupposti.

Nel dibattito parlamentare in corso in Italia per la riforma della legge sulla cittadinanza al fine di ampliare le ipotesi di acquisto della cittadinanza jure soli, è stato anche proposto di fare riferimento, per la naturalizzazione, al criterio dello jus culturae.

In particolare, secondo la suddetta proposta, in base a questo nuovo criterio, la cittadinanza si potrebbe ottenere: a) su richiesta dello straniero nato in Italia, entro un anno dal compimento della maggiore età; b) oppure se il soggetto è entrato in Italia entro il quinto anno di età e vi abbia sempre soggiornato legalmente; c) o ancora, su istanza dei genitori dello straniero minore che abbia frequentato e concluso in Italia, con esito positivo, un corso di istruzione primaria o secondaria di primo grado oppure secondaria superiore.

Nelle notazioni finali si accenna alla situazione dei Paesi (di altri continenti) nei quali si applica il c.d. jus soli integrale e ad alcune degli inconvenienti che questo sistema può determinare, ad esempio, negli USA.

Inoltre, si dà conto del riapertura del dibattito sul "contenuto" della cittadinanza della UE in collegamento con quello della necessità di garantire una tutela "effettiva" dei diritti fondamentali, con corrispondente riduzione della sovranità degli Stati in materia di determinazione dei requisiti per l'acquisto e la perdita della cittadinanza nazionale.

Si rileva, inoltre, che data la centralità del tema della cittadinanza al fine di offrire una adeguata protezione dei diritti (fondamentali) degli extracomunitari e degli apolidi che vivono o vorrebbero vivere in Europa, sarebbe auspi-

cabile che, i Governi degli Stati UE riuscissero, in tempi brevi, a fare chiarezza sulle cruciali questioni ancora aperte che riguardano il CEAS – Common European Asylum System (Sistema Europeo Comune di Asilo), con l'intento di rafforzare l'idea che per la UE è basilare garantire la tutela dei diritti umani, in attuazione dei principi della Carta europea dei diritti fondamentali e quindi di dirigere il dibattito in materia di immigrazione sul piano dell'integrazione, piuttosto che su quello rigidamente securitario, finora prevalente.

Questi risultati si potrebbero conseguire sia in sede del rinnovamento del programma di Stoccolma, in materia di giustizia e affari interni (che scade nel 2014, nel corso della presidenza italiana del Consiglio UE) sia in sede di riflessione in materia dei principi di base del CEAS che i Governi, in prossimità del "massacro" di Lampedusa del 3 ottobre 2013, si sono impegnati a fare a giugno 2014.

§§§

Sommario

CAPITOLO I - CITTADINANZA E INTEGRAZIONE	12
1. I molteplici legami tra le migrazioni e lo sviluppo.....	12
2.- Alla ricerca di un più elevato HDI-Human Development Index.....	16
3. L'acquisto della cittadinanza come massimo strumento di integrazione	21
4. Cittadinanza nazionale, doppia cittadinanza e cittadinanza della UE.....	23
CAPITOLO II - ITALIA	30
1. Le diverse ipotesi di acquisto della cittadinanza	30
2. Perdita e riacquisto della cittadinanza	39
3. La particolare situazione degli apolide.....	42
3.1. Normativa processuale	42
3.2. Normativa sostanziale	44
3.2.1. Accertamento dello <i>status</i> di apolide in via amministrativa	47
3.2.2. Accertamento dello <i>status</i> di apolide in via giurisdizionale	49
3.2.3. Il trattamento degli apolide	53
4. La durata dei procedimenti per l'acquisto della cittadinanza italiana e per la acquisizione dello status di apolide	57
5. Permesso di soggiorno per attesa acquisto o riacquisto cittadinanza e per attesa della concessione dello stato di apolidia	59
6. Rigetto della domanda di cittadinanza.....	65
7. Controllo giurisdizionale.....	65
7.1. Riparto di giurisdizione	66
7.2. Le diverse ipotesi di rigetto della domanda di cittadinanza all'esame della giurisprudenza	69
8. Il diritto di elettorato.....	76

CAPITOLO III - FRANCIA	84
1. Le diverse modalità di acquisto della cittadinanza.....	84
2. Filiazione o nascita.....	85
3. Matrimonio.....	86
4. Naturalizzazione.....	87
5. Effetto collettivo dell'acquisizione.....	89
6. Doppia cittadinanza.....	89
7. Perdita della cittadinanza.....	90
CAPITOLO IV - FEDERAZIONE ELVETICA	92
1. Introduzione.....	92
2. Acquisto automatico della cittadinanza.....	92
3. La naturalizzazione ordinaria.....	93
4. La naturalizzazione agevolata.....	94
5. Perdita della cittadinanza.....	94
6. La reintegrazione.....	96
CAPITOLO V - GERMANIA	98
1. Le fonti normative.....	98
2. Le diverse modalità di acquisto della cittadinanza.....	99
2.1. La cittadinanza per nascita e per adozione.....	101
2.2. La cittadinanza per naturalizzazione.....	103
2.3. Ipotesi particolari di naturalizzazione.....	107

2.4. Modalità di presentazione della domanda di naturalizzazione	108
3. La cittadinanza doppia o plurima	109
CAPITOLO VI - IRLANDA	113
1. La riforma del 2004	113
2. Le ragioni del cambiamento.....	114
CAPITOLO VII REGNO UNITO	118
1. Lineamenti generali e fonti normative.....	118
2. Le diverse forme di articolazione della disciplina della cittadinanza.....	119
2.1. Cittadinanza per nascita nel Regno Unito.....	121
2.2. Cittadinanza dei minori per adozione	122
2.3. Naturalizzazione dei cittadini stranieri.....	122
3. Dalla riforma della normativa dell'immigrazione a quella della cittadinanza	124
4. Il Borders, Citizenship and Immigration Act 2009	128
CAPITOLO VIII - SPAGNA	129
1.- Lineamenti generali e fonti normative	129
2. Le diverse modalità di attribuzione o acquisto della cittadinanza	130
2.1. Cittadinanza a titolo originario	130
2.2. La cittadinanza acquisita a titolo derivato	131
2.2.1. Il diritto di opzione.....	131
2.2.2. Uso di fatto della cittadinanza spagnola	133
2.2.3. Acquisto della cittadinanza con il certificato di cittadinanza e con residenza in Spagna	133
3. La perdita e il riacquisto della cittadinanza	135

CAPITOLO IX - PAESI BASSI	138
1. Lineamenti generali e fonti normative	138
2. La cittadinanza per nascita	138
3. La procedura della opzione	139
4. La procedura di naturalizzazione.....	139
CAPITOLO X - BELGIO	142
1. Cittadinanza per nascita.....	142
2. Naturalizzazione: introduzione.....	142
3. I requisiti per la naturalizzazione.....	143
4. La riforma del 2012.....	145
NOTAZIONI FINALI	148

CAPITOLO I CITTADINANZA E INTEGRAZIONE

SOMMARIO: 1. I molteplici legami tra le migrazioni e lo sviluppo. 2. Alla ricerca di un più elevato HDI-*Human Development Index*. 3. L'acquisto della cittadinanza come massimo strumento di integrazione. 4. Cittadinanza nazionale, doppia cittadinanza e cittadinanza della UE.

1. I molteplici legami tra le migrazioni e lo sviluppo

Dai dati EUROSTAT degli ultimi due anni, risulta che, in termini assoluti, il numero più elevato di stranieri residenti nell'UE si registra in Germania, Spagna, Regno Unito, Italia e Francia. Gli stranieri residenti in questi cinque Stati membri rappresentano complessivamente il 77,4 % del totale di stranieri nell'UE-27, mentre gli stessi cinque Stati membri hanno una quota del 62,8 % dell'intera popolazione dell'UE-27¹.

Tuttavia, mentre in alcuni Stati gli immigrati sono prevalentemente della medesima etnia - come, ad esempio, accade in Germania, ove l'immigrazione è prevalentemente turca - in altri Stati ciò non accade, così in Italia si stima che l'immigrazione provenga da 192 Paesi diversi e ciò rappresenta un elemento molto significativo di diversificazione, soprattutto nell'ottica dell'integrazione.

Deve essere comunque ricordato che, dai dati mondiali sulle migrazioni internazionali presentati dalla Divisione delle statistiche (*United Nations Statistics Division*, UNSD) dall'ONU nel feb-

¹ Per ulteriori approfondimenti su parte introduttiva nonché sulla parte dedicata alla situazione italiana, mi permetto di rinviare a L. TRIA, *Stranieri extracomunitari e apolidi*, Milano, 2013.

braio 2012 e pubblicati dal Centro Studi di Politica Internazionale, su una popolazione mondiale pari a 6,9 miliardi di abitanti, i migranti internazionali risultavano pari a 214 milioni, corrispondenti al 3,1% del totale.

La maggioranza dei migranti vive nei Paesi con economie sviluppate (il 59,7%), ciò dipende sia dalle maggiori prospettive di benessere e lavoro esistenti in quei Paesi sia dalla significativa presenza di migrazioni interne alle Regioni del mondo economicamente più ricche (l'Europa, anzitutto), nelle quali spostarsi è più facile che altrove.

Pertanto, risulta «sbagliato pensare che, dal momento che il maggior numero di migranti vive nel “Nord” del mondo, chi emigra dal “Sud” vada soprattutto verso le economie ricche».

Infatti, se è indubbio che la pressione a spostarsi è maggiore nei Paesi del Sud — tanto che «146,3 milioni di migranti internazionali (il 68,4% del totale) risultano originari del Sud del mondo, rispetto ai 67,6 milioni (il 31,6%) originari del Nord» — però, «le migrazioni Sud-Sud sono frequenti almeno quanto quelle Sud-Nord: 73,6 milioni di migranti vanno da Paesi in via di sviluppo verso altri Paesi in via di sviluppo, mentre 72,7 milioni vanno verso economie sviluppate».

Viceversa, «nelle economie sviluppate ... le dinamiche dei flussi avvengono soprattutto all'interno delle economie ad alto reddito: complessivamente 55 milioni vanno da Nord a Nord e “solo” 12,6 milioni di migranti si spostano dal Nord al Sud del mondo».

Da una analisi più ravvicinata dei “corridoi regionali” l'UNSD si rileva che vi sono notevoli differenze:

- l'Europa è la principale destinazione dei movimenti migratori che partono dall'Europa stessa: nel continente su 60,7 milioni di persone che emigrano (che rappresentano il 28,4% dei migranti nel mondo), ben 38,5 milioni vanno all'interno della stessa regione (pari al 63,4% del totale);
- l'Asia è invece la regione da cui parte il maggior numero di migranti al mondo: 83,4 milioni di persone, pari al 39% dei migranti internazionali, di cui 48,2 milioni (pari al 57,8% dei migranti asiatici) vanno in Paesi all'interno della stessa regione. Per

il resto del mondo, l'Asia è un polo di maggiore attrazione rispetto all'Europa: complessivamente, infatti, dal resto del mondo arrivano 35,2 milioni di persone (mentre i migranti internazionali non europei che vanno in Europa sono 22,2 milioni di persone);

— il Nord America è la regione che, proporzionalmente alla popolazione che vi abita, mostra meno propensione ad emigrare: solo 3,8 milioni di persone emigrano internazionalmente, di cui quasi 1,4 milioni di persone (pari al 35,7% dei nord-americani che emigrano internazionalmente) restano nella stessa regione”.

Si precisa che «ovviamente, questi dati non includono la grande mobilità interna agli Stati Uniti, che avviene nell'ambito di uno Stato federale, mentre le migrazioni intra-europee rientrano nella categoria delle migrazioni internazionali, non essendo l'Europa uno Stato federale.»

Analogamente, per quanto riguarda l'Asia, si specifica che nei suddetti dati “non sono considerate migrazioni quelle che si verificano all'interno della Cina, che superano il totale delle migrazioni internazionali”.

Si sottolinea, inoltre, che anche a causa dei problemi connessi con la struttura demografica della Cina — con uno squilibrio del numero di nati maschi rispetto alle femmine (il cosiddetto indice medio di *sex ratio* o rapporto tra i sessi alla nascita) — che cominciano a registrarsi anche in India, sono molto aumentate negli ultimi anni le migrazioni di donne asiatiche, originarie del sud-est (Vietnam, Birmania, Cambogia, Laos) che si trasferiscono in Cina o in India (in questo caso rientrando nelle statistiche delle migrazioni internazionali), a compensare lo squilibrio demografico tra i sessi.

Comunque, per una serie di ragioni, attualmente le migrazioni internazionali maggiormente numerose sono quelle che si verificano in Asia, che è «la Regione più popolata al mondo, oggi traino dell'economia mondiale».

Questi dati trovano riscontro nel volume *Migration and the United Nations post-2015 development agenda*, presentato di recente dalla IOM-*International Organization for Migration* 2013), come contributo di orientamento strategico per l'agenda di svilup-

po per il *post-2015*, con riferimento specifico all'appuntamento del secondo *High-Level Dialogue* (HLD) delle Nazioni Unite su migrazioni internazionali e sviluppo, ospitato a New York dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 3 e 4 ottobre 2013, sette anni dopo il primo HLD.

Nel volume, infatti, muovendosi dai numerosi e vari legami tra migrazioni e sviluppo, si auspica che per la prima volta le migrazioni siano esplicitamente inserite nell'agenda di sviluppo per il *post-2015*, con una forte discontinuità rispetto all'agenda degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDG), che non contemplava obiettivi, traguardi specifici e relativi indicatori in materia.

Si sottolinea che tanto le migrazioni quanto lo sviluppo sono fenomeni e processi complessi e multidimensionali e che le migrazioni dipendono anzitutto dalla ricerca di lavoro, da conflitti politici ed etnici, dalla violazione dei diritti umani, da processi lenti e incerti di democratizzazione, dalla mancanza di sicurezza umana, da cause sociali ed economiche come la povertà, la disoccupazione e le disuguaglianze, da problemi ambientali e geografici, da tradizioni storiche e da condizioni sanitarie e demografiche.

A seconda della motivazione che è alla base della migrazione si è soliti parlare, rispettivamente, di “migranti forzati”, che sono costretti ad espatriare per ragioni politiche o per disastri naturali etc. e di “migranti economici”, che espatriano volontariamente alla ricerca di migliori condizioni di vita.

Tali realtà non sono oggi così distinte perché le migrazioni includono fenomeni diversi – in parte tradizionali e in parte nuovi – che coesistono, dove le condizioni strutturali interagiscono con scelte a carattere volontario che a loro volta si abbinano a quelle forzate da guerre, persecuzioni e catastrofi naturali. Si tratta di scelte individuali che molto spesso coinvolgono decisioni familiari, di gruppo e che si legano alle specificità delle relazioni di genere presenti in ogni dato contesto.

Le generalizzazioni sono, perciò, molto difficili, anche semplicemente guardando i dati aggregati; il che ha immediate conseguenze sulle scelte politiche da compiere. Allo stesso tempo, la fisiologia delle migrazioni è caratterizzata anche e soprattutto da

movimenti all'interno degli stessi Paesi o di una stessa Regione: circa un miliardo su 7 miliardi di abitanti che vivono sulla terra è costituito da migranti; di questi, oltre 740 milioni sono migranti interni e circa 214 milioni sono migranti internazionali, e le migrazioni Sud-Sud sono oggi per volume non inferiori alle migrazioni Sud-Nord, tanto che nel 2013 si dovrebbe registrare il sorpasso dello stock di migranti internazionali che partono e restano all'interno dei PVS-Paesi in via di sviluppo.

Ne consegue che è bene tenere presente che, soprattutto negli ultimi anni, per i migranti non è più l'Europa la meta maggiormente "attraente" – a causa sia delle criticità del sistema Dublino fortemente sbilanciato sulle politiche securitarie sia del ripiegamento della UE sui propri problemi interni, accentuatosi con la crisi economico-finanziaria non ancora superata – perché è noto che spesso qui le speranze di chi è riuscito ad arrivare mettendo a rischio la propria vita si infrangono contro i muri della detenzione, dei respingimenti, della povertà estrema e della marginalizzazione.

2.- *Alla ricerca di un più elevato HDI-Human Development Index*

Fatta questa premessa si deve anche tenere presente che tutti i migranti, che non hanno altra scelta che lasciare il proprio Paese e costruire una nuova vita altrove, cercano di farlo in un luogo dove non gli sia garantita soltanto la sopravvivenza fisica, ma dove gli siano riconosciuti anche la possibilità di esercitare i diritti fondamentali e civili nonché una adeguata assistenza.

Del resto, così come i migranti economici interessati ai programmi di RVA per fare ritorno dal nostro ai Paesi di origine principalmente del Sud America le cui economie sono in espansione, analogamente questi nuovi potenziali immigrati vanno alla ricerca non solo di una sistemazione qualsiasi ma anche di un più elevato "Indice di sviluppo umano" (*HDI-Human Development Index*), che, come è noto, nel 1990 è stato ideato dall'economista pakistano

Mahbub ul Haq seguito dall'economista indiano Amartya Sen, come indicatore di sviluppo macroeconomico da utilizzare accanto al PIL (Prodotto Interno Lordo), sicché dal 1993 l'ONU fa riferimento anche a tale indice per valutare la qualità della vita nei Paesi membri.

Per tutte queste ragioni — a differenza di quanto si potrebbe pensare — la maggioranza dei migranti è concentrata nei cosiddetti Paesi in via sviluppo: solo il 44%, infatti, si distribuisce negli Stati più ricchi.

Il 30 ottobre 2012 è stato presentato a Roma il XXII Dossier Statistico Immigrazione realizzato dalla Caritas italiana, Fondazione Migrantes e Caritas diocesana di Roma, dal titolo “Non sono numeri” che ci consente di analizzare più da vicino i dati globali riportati nelle suindicate statistiche dell'ONU.

Dallo studio risulta quanto segue:

1) «nell'Unione europea, al 1° gennaio 2011, gli stranieri residenti erano 33,3 milioni (incidenza media del 6,6% sulla popolazione residente con un aumento annuale di circa 800 mila unità)»;

2) alla fine dello stesso anno «gli immigrati regolarmente presenti in Italia sono 5 milioni e 11 mila, 43 mila in più rispetto alla stima fatta nel 2010»;

3) «alcuni Stati membri si accingono ad attuare, o hanno già attuato, modifiche alle rispettive politiche migratorie: la Danimarca è orientata ad abolire il sistema a punti attualmente in vigore per ottenere il soggiorno a tempo indeterminato; la Polonia, a fronte di un esodo in diminuzione, sta conoscendo un maggior afflusso di immigrati, specialmente dai Paesi vicini; in Spagna i cittadini stranieri irregolari (circa 150 mila secondo le stime) sono stati privati, non senza polemiche, della copertura del Servizio sanitario nazionale»;

4) «gli stranieri residenti, inclusi i comunitari che costituiscono la maggioranza (60%), sono 33,3 milioni (800mila in più rispetto all'anno precedente), per i tre quarti concentrati in Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna», però in quest'ultimo Paese, come anche in Portogallo e in Irlanda, il loro numero è ultimamente diminuito;

5) «nel mese di giugno 2012 il Consiglio dei Ministri dell'Interno dell'Area Schengen, preoccupato per i flussi dell'ultimo periodo (Nord Africa), ha deciso di modificare il Trattato e di reintrodurre i controlli alle frontiere in caso di pressioni straordinarie (scelta tuttavia criticata dal Parlamento europeo e dalla Corte europea dei diritti umani)»;

6) «nel 2010 nella UE i cittadini stranieri, comunitari inclusi, sono stati un sesto di tutti i migranti del mondo»;

7) «se ad essi si aggiungono altri 16,6 milioni di persone di origine straniera diventati nel corso degli anni titolari della cittadinanza del posto in cui si sono stabiliti, sono circa 50 milioni i residenti nati all'estero, un decimo della popolazione comunitaria»;

8) «al di là dei numeri, i migranti sono certamente una risorsa per le diverse economie nazionali ed un sostegno per i Paesi di partenza: un dato fra tutti, i circa dieci milioni di lavoratori filippini che con le loro rimesse incidono per il 12% sul PIL del loro Paese»;

9) «infatti, anche nell'attuale congiuntura la forza lavoro immigrata continua a svolgere un'utile funzione di supporto al sistema economico-produttivo nazionale per la giovane età, la disponibilità e la flessibilità, caratteristiche che, purtroppo, spesso si traducono in forme più o meno gravi di sfruttamento»;

10) i “migranti forzati” nel 2011 sono stati 42,5 milioni, di cui 15,2 milioni i rifugiati e 26,4 gli sfollati interni;

11) «nello stesso anno sono state presentate 895mila domande di asilo (primo Paese gli Stati Uniti con 76mila casi): di esse, 277mila sono state presentate nell'UE, con 51mila casi in Francia (primo Paese) e 37.350 in Italia»;

12) in Italia le domande sono state presentate in prevalenza da persone provenienti dall'Europa dell'Est e dall'Africa: quasi un terzo (30%) delle domande prese in esame (24.150) è stato definito positivamente (una su tre ha riguardato il riconoscimento dell'asilo e le altre la protezione sussidiaria o umanitaria, per un totale di 7.155).

Come si è detto, peraltro, gli stessi flussi migratori cercano di indirizzarsi verso gli Stati più “sicuri”, determinati in base alla qualità della vita offerta agli immigrati. Ebbene, anche in ambito euro-

peo, essendo ancora irrealizzata l'armonizzazione dei sistemi — che comporta un livello paritario di accoglienza, tutela, qualifiche, procedure tra tutti i Paesi UE — il tasso di riconoscimento di una qualche forma di protezione internazionale varia notevolmente fra i diversi Paesi e ciò spiega perché alcuni Paesi siano preferiti rispetto ad altri.

Va anche considerato che la maggior parte degli immigrati aspira all'integrazione nel Paese in cui vive e se una delle motivazioni più forti per il radicamento degli stranieri extracomunitari o apolidi in Europa è rappresentata dal desiderio di unirsi con i propri congiunti, oltre che dalle possibilità di trovare un lavoro dignitoso, indubbiamente l'acquisto della cittadinanza è il massimo fattore di integrazione.

A tale ultimo riguardo si deve anche tenere presente il fenomeno dei «matrimoni di comodo» o fittizi, che pure in sede UE è considerato da combattere, come risulta dal «Libro verde sul diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini dei Paesi terzi che vivono nell'Unione europea», presentato dalla Commissione UE il 15 novembre 2011.

In Italia, con la ufficiale finalità di contrastare il suddetto fenomeno, con la legge n. 94 del 2009 era stato modificato l'art. 116, primo comma, cod. civ., nel senso di richiedere allo straniero che volesse contrarre il matrimonio in Italia di presentare oltre al nulla osta anche «un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano».

Tale modifica, però, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 245 del 2011.

La Corte ha ritenuto che la norma incidesse in modo sproporzionato e irragionevole sul godimento del diritto fondamentale dello straniero di contrarre matrimonio, discendente dagli articoli 2 e 29 Cost., ed espressamente enunciato nell'articolo 16 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e nell'articolo 12 della CEDU.

In proposito la Corte costituzionale ha ricordato che la Corte di Strasburgo, esaminando la normativa del Regno Unito in tema di capacità matrimoniale degli stranieri (sentenza 14 dicembre 2010,

O'Donoghue and Others v. The United Kingdom), ha affermato che il margine di apprezzamento riservato agli Stati non può estendersi fino al punto di introdurre una limitazione generale, automatica e indiscriminata, ad un diritto fondamentale garantito dalla Convenzione (par. 89 della sentenza). Secondo i giudici di Strasburgo, pertanto, la previsione di un divieto generale, senza che sia prevista alcuna indagine riguardo alla genuinità del matrimonio, è lesiva del diritto di cui all'art. 12 della Convenzione.

Tale ultima evenienza, secondo il Giudice delle leggi, ricorreva anche nel caso previsto dalla norma di modifica censurata, giacché il legislatore – anziché rendere più agevole le condizioni per l'accertamento del carattere eventualmente “di comodo” del matrimonio di un cittadino con uno straniero – aveva dato vita, appunto, ad una generale preclusione a contrarre matrimonio a carico di stranieri extracomunitari non regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato.

Va, peraltro, ricordato, sul punto l'orientamento consolidato della Corte di Cassazione secondo cui «in tema di disciplina dell'immigrazione, ai sensi degli artt. 19 e 30, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998, il matrimonio con un cittadino italiano in tanto conferisce allo straniero il diritto al soggiorno in Italia, sia ai fini del rilascio del relativo permesso che ai fini del divieto di espulsione, in quanto ad esso faccia riscontro l'effettiva convivenza, e fino a quando sussista tale requisito, la cui prova è a carico dello stesso straniero, non essendo la convivenza presumibile in base al mero vincolo coniugale né alle mere risultanze anagrafiche. Tale disciplina non contrasta con il principio di diritto comunitario che vieta ad uno Stato membro di negare il permesso di soggiorno e di adottare misure di espulsione nei confronti del cittadino di un Paese terzo che possa fornire la prova della sua identità e del suo matrimonio con un cittadino di uno Stato membro, per il solo motivo che egli è entrato illegalmente nel suo territorio, essendo tale principio volto ad assicurare la tutela della vita familiare dei cittadini degli Stati membri, la quale postula proprio quella convivenza, che il legislatore interno ha legittimamente eretto a parametro di meritevolezza della tutela accordata» e che deve essere provata da parte dello stra-

niero, non essendo, nel sistema del t.u. Immigrazione, la suddetta convivenza né presumibile in base all'esistenza del mero matrimonio, né rilevabile dalle sole risultanze anagrafiche (Cass. 3 novembre 2006, n. 23598; Cass. 8 febbraio 2005, n. 2539). Nello stesso ordine di idee:

a) Cass. 25 novembre 2005, n. 25027 ha precisato che oltre alla convivenza, ai suddetti fini, è necessario «anche che i coniugi abbiano fissato la loro residenza in Italia, sicché è legittima la revoca del permesso di soggiorno disposta dal Questore, qualora accerti che lo straniero coniugato con un italiano, dopo aver ottenuto il permesso di soggiorno per motivi familiari, si sia trasferito all'estero»;

b) Cass. 27 luglio 2010, n. 17571 ha soggiunto che «la sopravvenuta cessazione della convivenza coniugale, non determinata da separazione legale e di contro accompagnata da elementi sintomatici della inesistenza iniziale della *affectio* propria della “coniugio”, integra ragione di revoca del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 30, comma 1-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998».

3. L'acquisto della cittadinanza come massimo strumento di integrazione

Questa è complessa e variegata cornice in cui va collocato l'esame delle legislazioni degli Stati UE in materia di acquisto della cittadinanza da parte degli stranieri.

Da un recente studio effettuato da EUDO CITIZENSHIP – intitolato *ACIT-Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration* e basato sull'esame comparativo (effettuato da ottobre 2011 ad aprile 2013) delle diverse normative che regolano l'acquisto della cittadinanza nei Paesi europei e sulla valutazione dell'impatto che l'acquisto della cittadinanza del Paese ospitante ha sulle condizioni socio-economiche e sulla partecipazione politica degli immigrati – risulta che in Europa la principale modalità di acquisto della cittadinanza è quella per *jus sanguinis* (cioè da un genitore cittadi-

no), diversamente da quanto avviene in altri continenti.

È comunque prevista, nell'assoluta maggioranza degli Stati esaminati, la possibilità di acquisto della cittadinanza per *jus soli* (secondo cui si diventa cittadini per nascita nel territorio dello Stato interessato). Tuttavia, le normative al riguardo sono molto differenti, da Stato a Stato. Uno degli inconvenienti maggiori è rappresentato dalla ampia discrezionalità che prevalentemente viene riconosciuta alla Autorità amministrativa nella procedura ordinaria di naturalizzazione. A tale problema spesso si aggiungono la notevole durata nel tempo della procedura stessa e la previsione di un controllo giurisdizionale pieno – con l'attribuzione ai giudici anche del potere di annullare un provvedimento amministrativo di rigetto e di riconoscere il diritto di cittadinanza al ricorrente – solo in una minoranza di Stati.

Peraltro, nella maggior parte degli Stati UE le normative sull'acquisto della cittadinanza si basano sulla combinazione dei suddetti criteri, cui a volte viene aggiunto, per la naturalizzazione, quello dello *jus domicili*, nel quale viene attribuito rilievo preminente all'anzianità di residenza nello Stato interessato, variamente qualificata, cui si associano altri requisiti².

Inoltre, nella maggioranza degli Stati, è prevista la possibilità di attribuzione o acquisto della cittadinanza *jure communicationis*, ossia la trasmissione dello *status civitatis* all'interno della famiglia da un componente all'altro (matrimonio, riconoscimento o dichiarazione giudiziale di filiazione, adozione), che normalmente si traduce nella concessione della cittadinanza in modo automatico, in presenza di determinati presupposti.

Nel dibattito parlamentare in corso in Italia per la riforma della legge sulla cittadinanza al fine di ampliare le ipotesi di acquisto della cittadinanza *jure soli*, è stato anche proposto di fare riferimento, per la naturalizzazione, al criterio dello *jus culturae*.

In particolare, secondo la suddetta proposta, in base a questo

² Tra i Paesi esaminati nel presente lavoro la Spagna è quello che dà maggiore rilievo allo *jus domicili*, per la naturalizzazione, come si dirà nel successivo Capitolo ottavo.

nuovo criterio, la cittadinanza si potrebbe ottenere: a) su richiesta dello straniero nato in Italia, entro un anno dal compimento della maggiore età; b) oppure se il soggetto è entrato in Italia entro il quinto anno di età e vi abbia sempre soggiornato legalmente; c) o ancora, su istanza dei genitori dello straniero minorenne che abbia frequentato e concluso con esito positivo un corso di istruzione primaria o secondaria di primo grado, o secondaria superiore.

4. Cittadinanza nazionale, doppia cittadinanza e cittadinanza della UE

Il presente studio, pur tenendo conto dei risultati dello studio anzidetto e di altre analoghe analisi, anziché esaminare le diverse normative trasversalmente si propone di analizzare una per una le legislazioni dei seguenti Paesi europei in materia: **Italia, Francia, Confederazione elvetica, Germania, Irlanda, Regno Unito, Spagna, Paesi Bassi, Belgio**, corredando l'esame della sintesi dei più rilevanti indirizzi giurisprudenziali, specialmente con riguardo all'Italia.

Tutti gli Stati presi in considerazione – tranne la Confederazione elvetica – hanno sottoscritto la **Convenzione di Strasburgo del 6 maggio 1963 sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima** e sugli obblighi militari in caso di cittadinanza plurima.

Tale Convenzione, infatti, è stata sottoscritta da Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Regno Unito, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, ai Paesi Bassi, Spagna e Svezia.

La Convenzione è stata successivamente emendata da due protocolli, nel 1977 e nel 1993, i quali hanno ampliato i casi di applicazione del diritto a mantenere la doppia cittadinanza.

L'Italia ha ratificato la Convenzione con legge 4 ottobre 1966, n. 876.

Regno Unito, Irlanda e Spagna hanno, fin dall'inizio, aderito soltanto al secondo Capitolo della Convenzione, che, con riguardo

all'assolvimento degli obblighi militari in caso di doppia (o plurima) cittadinanza, stabilisce (artt. 5 e 6) che i cittadini che appartengono a due o più Stati contraenti prestano il servizio militare soltanto nello Stato in cui essi hanno la residenza abituale.

La Germania, in data 21 dicembre 2001, ha ritirato la propria adesione alla Convenzione, la quale pertanto dal 21 dicembre 2002 ha cessato di avere effetto nei confronti di tale Stato.

Successivamente **Svezia, Belgio, Francia e Lussemburgo hanno denunciato parzialmente la suddetta Convenzione, con riferimento soltanto al Capitolo I** – contenente la disciplina diretta a ridurre i casi di doppia cittadinanza – la cui normativa muove dal principio secondo cui i cittadini degli Stati contraenti perdono la loro precedente cittadinanza in caso di acquisto o riacquisto, a seguito di una espressa manifestazione di volontà, della cittadinanza di uno dei Paesi che hanno sottoscritto e ratificato la Convenzione medesima, senza potere essere autorizzati a conservare la cittadinanza precedente.

Nel Capitolo I della Convenzione si disciplinano anche le vicende della cittadinanza dei minorenni, in dipendenza di quelle della cittadinanza dei genitori (art. 1, punto 3; art. 2).

Anche l'Italia ha effettuato analogha denuncia parziale, destinata ad avere efficacia dopo il decorso di un anno dalla ricezione della notifica della stessa al Consiglio d'Europa (avvenuta il 4 giugno 2009) e, quindi, a partire dal 4 giugno 2010.

Il Ministero dell'Interno, con circolare n. 14232 del 28 ottobre 2009, ha precisato che: a) a decorrere dalla suddetta data, il cittadino italiano che acquista la cittadinanza di uno dei Paesi aderenti alla Convenzione di Strasburgo non incorrerà più nella perdita del nostro *status civitatis*; b) il Ministero degli Affari Esteri ha chiarito che, per il periodo intercorrente tra il 4 giugno 2009 e il 4 giugno 2010, l'Italia si è avvalsa della riserva prevista al punto 3 dell'Annesso alla Convenzione che permette ai cittadini di conservare la propria nazionalità se lo Stato di cui si chiede di acquisire la cittadinanza vi consente preventivamente; c) pertanto, i nostri connazionali che in detto periodo si naturalizzano in uno dei Paesi firmatari dell'Accordo possono conservare la cittadinanza italiana

previo assenso dei Paesi medesimi; d) secondo l'avviso del citato Dicastero per gli Stati che hanno già proceduto alla denuncia della Convenzione – come Svezia, Germania, Belgio, Francia e Lussemburgo – tale consenso è da considerare già espresso *a priori*.

Pertanto, i Sindaci sono stati invitati, per gli aspetti di loro competenza, a non procedere alla richiesta di trascrizione nei registri di stato civile delle eventuali attestazioni di perdita del nostro *status civitatis* ricevute a far data dal 4 giugno 2009.

Infatti, per effetto della suddetta denuncia parziale, i cittadini italiani residenti all'estero che acquistano volontariamente la cittadinanza di uno dei Paesi contraenti (con esclusione di Regno Unito, Irlanda e Spagna che hanno aderito soltanto al secondo Capitolo della Convenzione, relativo agli obblighi militari in caso di cittadinanza plurima e degli Stati che hanno denunciato la Convenzione), non perdono più la cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 1 della Convenzione e trova piena applicazione, anche nei loro confronti, l'art. 11 della legge n. 91 del 1992, secondo cui: «il cittadino che possiede, acquista o riacquista una cittadinanza straniera conserva quella italiana, ma può ad essa rinunciare qualora risieda o stabilisca la residenza all'estero».

L'Italia ha inoltre ratificato (legge 14 dicembre 1994, n. 703) il **Secondo Protocollo di emendamento alla Convenzione di Strasburgo del 1963**, sottoscritto, allo stato attuale, anche dalla Francia e dai Paesi Bassi.

In base a tale Accordo, quando un cittadino di una Parte contraente acquisisce la nazionalità di un'altra Parte contraente sul cui territorio è nato e risiede, oppure vi ha risieduto abitualmente a partire da una data anteriore al compimento del diciottesimo anno di età, ciascuna di queste Parti può disporre che conservi la sua nazionalità d'origine. In caso di matrimonio tra cittadini di Parti contraenti diverse, ciascuna di tale Parti può disporre che il cittadino che acquisisce di sua libera volontà la nazionalità del coniuge, conservi la sua nazionalità d'origine.

Dalla descritta evoluzione riscontratasi a proposito dell'adesione alla Convenzione di Strasburgo del 6 maggio 1963 si desume che, in ambito UE, si è passati da un iniziale rifiuto ad un **sostanziale**