



SANT'ANNA LEGAL STUDIES

STALS / PANOPTICA JOINT ISSUE 1/2017

Elena Ferioli (a cura di)

**La cittadinanza in Francia e in Italia: proposte di riforma e
prospettive future**



Funded by the
European Union

Sant'Anna School of Advanced Studies
Department of Law
<http://stals.sssup.it>

Panóptica - Revista Eletrônica Acadêmica de Direito
<http://www.panoptica.org>

This page was intentionally left blank

Giornata di studi italo-francese - *Journée d'étude italo-française*

La cittadinanza in Francia e in Italia: proposte di riforma e prospettive future

La citoyenneté en France et en Italie: les réformes et les perspectives d'avenir

La cittadinanza è lo *status* giuridico che qualifica la relazione esistente tra un individuo e comunità organizzate in senso politico, *in primis*, storicamente, lo Stato. Rappresenta un *linking mechanism* dotato di molteplici sfaccettature e oggetto di costante dibattito in ambito sociale, politico e giuridico: esso coinvolge l'identità politico-giuridica dell'individuo, le modalità della partecipazione politica e l'insieme dei diritti e dei doveri.

La Scuola di Giurisprudenza dell'*Alma Mater Studiorum* - Università di Bologna ha organizzato recentemente, con il sostegno dell'Ambasciata di Francia in Italia, dell'Istitut Français, di Alliance Française, dell'Université Franco-Italienne, due incontri per riflettere specificamente sulle nuove dimensioni della cittadinanza.

Il primo è proprio stato costituito dalla giornata di studi italo-francese, svoltasi il 24 ottobre 2016 presso la Scuola, di cui oggi si pubblicano gli atti in questa sede - nella originale versione multilingue che già contraddistinse, anche nello spirito, i lavori - in vista della prossima pubblicazione sulla rivista Percorsi costituzionali della risultanze anche del secondo evento, il convegno "Citizenship in Europe and European Citizenship" sempre tenutosi presso la Scuola il 16 ottobre 2017 e specificamente dedicato al tema della cittadinanza europea.

La prima giornata italo-francese del 24 ottobre 2016 si prefiggeva l'obiettivo di esaminare alcune questioni concernenti la cittadinanza che più di recente stanno interessando il relativo dibattito, in particolare negli ordinamenti francese ed italiano, coinvolgendo giovani studiosi provenienti da istituzioni di entrambi i Paesi. In Francia, all'indomani degli attentati del 13 novembre, era stata avanzata una proposta di legge volta a modificare la disciplina relativa alle modalità di acquisto e perdita della cittadinanza, in particolare nel caso di soggetti con doppia cittadinanza condannati per terrorismo. Tale proposta, oggetto di numerose contestazioni, è stata successivamente ritirata dall'ex Presidente François Hollande. In Italia, invece, è stato a lungo in discussione in Senato il disegno di legge in materia di acquisto della cittadinanza che modifica la disciplina stabilita nella legge 5 febbraio 1992, n. 91, dopo più di un anno in Commissione Affari Costituzionali. La maggiore novità del testo, che fu approvato dalla Camera dei Deputati il 13 ottobre 2015, è l'ampliamento dell'operatività dello *ius soli* e l'introduzione di un nuovo criterio per l'acquisto della cittadinanza in seguito alla frequenza di un percorso scolastico (c.d. *ius culturae*). Sia la Francia che l'Italia, dunque, sono parse almeno in un certo frangente storico - forse già terminato, ma indicativo di tendenze e problematiche storiche - rimettere in discussione la

cittadinanza nelle sue tre principali articolazioni: cittadinanza come *status*, come diritto e come elemento di identità. Entrambe le proposte, infatti, riflettono la tensione esistente tra gli ordinamenti giuridici che intendono ridefinire il significato della cittadinanza e le istanze della realtà sociale che si caratterizza per una sempre maggiore diversità etnica, religiosa e culturale. Oggetto di approfondimento della giornata di studi non sono state soltanto le recenti proposte di riforma francese ed italiana, ma lo spettro del dibattito si è ampliato anche al ruolo del diritto pubblico internazionale, all'evoluzione della cittadinanza e dei diritti delle donne in Nord Africa e Medio Oriente dopo le Primavere arabe, e all'influenza della cittadinanza europea come fattore trasformativo della cittadinanza nazionale.

Lucie Sponchiado ha esaminato la proposta di riforma costituzionale di revoca della nazionalità per i soggetti con doppia cittadinanza condannati per attentati gravi alla vita della nazione. Nonostante la riforma sia stata ritirata dallo stesso Presidente Hollande, il contributo mette in luce i profili di indiscusso interesse sia per quanto concerne lo stesso significato della nazionalità francese (“*il semble que la conception électorale de la nation l’ait emporté sur une conception ethnique*”) sia rispetto alle potenziali conseguenze derivanti dall'introduzione di una diversa fattispecie di reato con fine di *protéger les deux corps de la nation*.

Il contributo di Sara Fabianelli analizza il criterio dello *ius soli* per l'acquisizione della cittadinanza francese e italiana (sia la disciplina vigente che quella prevista nel disegno di legge attualmente in discussione), esaminando al contempo anche le fattispecie di perdita e revoca della cittadinanza. Si evidenzia che la “prudenza” del legislatore italiano rispetto al criterio dello *ius soli* non osta all'operare del principio di uguaglianza in senso sostanziale dato che “cittadini italiani d'origine e cittadini italiani d'acquisizione possono nutrire una pari aspirazione alla conservazione, nonché al riacquisto della loro cittadinanza”. Diversamente, la Francia, sebbene si caratterizzi per una maggiore “benevolenza” in entrata attraverso l'applicazione del criterio dello *ius soli* (semplice e doppio) effettua una distinzione tra francesi *de souche* e francesi *de papier* con riferimento alla perdita della cittadinanza.

Caroline Savi esamina la proposta di riforma della cittadinanza italiana con particolare riferimento alle seconde generazioni - i figli di immigrati nati e cresciuti in Italia - mettendo in luce il divario tra il “paese formale” e il “paese reale” e enfatizzando il carattere della riforma quale “legge di civiltà” soprattutto per la costruzione dell'identità delle seconde generazioni.

Il contributo di Francesca Raimondo esamina le disposizioni “culturalmente orientate” della disciplina della cittadinanza francese e italiana, mettendone in luce la *ratio* e le potenziali contraddittorietà. In particolare, si esamina la proposta di riforma della cittadinanza italiana nella parte che introduce il cd. *ius culturae*. Sebbene tale criterio non possa essere pienamente ricondotto

a quel *trend* di culturalizzazione della cittadinanza che ha interessato trasversalmente molti ordinamenti occidentali, pare costituire un primo passo in questo senso soprattutto se letto in relazione ad altre iniziative in materia di immigrazione e integrazione (es. accordo di integrazione, Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione). La Francia, invece, presenta un modello di cittadinanza fortemente culturalizzato che mette in evidenza una contraddizione: viene richiesto a coloro che aspirano a diventare membri della comunità nazionale di relegare la propria cultura, la propria fede e più in generale le tradizioni personali nella sfera privata, mentre la disciplina della cittadinanza rafforza nella sfera pubblica gli elementi caratterizzanti l'identità nazionale francese.

Francesco Biagi analizza la sfida della concreta implementazione delle norme che garantiscono e promuovono i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere, sancite nelle Costituzioni dei Paesi del Nord Africa e del Medio Oriente dopo le cd. primavere arabe. L'analisi evidenzia i fattori che possono incidere su questo processo - si pensi alla natura di tali Costituzioni, al ruolo delle corti ordinarie e costituzionali e alla loro indipendenza, o alla rappresentanza delle donne nelle istituzioni - tenendo in considerazione che *“social and cultural changes cannot be imposed “from above”, although public institutions can facilitate these changes”*.

In ultimo, Leonardo Pierdominici riflette nel suo contributo sui rapporti tra cittadinanza europea e cittadinanze nazionali in chiave evolutiva, gettando idealmente un ponte con le risultanze anche del secondo convegno organizzato dalla Scuola.

Elena Ferioli

Indice dei contenuti:

- LUCIE SPONCHIADO - Les deux corps de la nation. Interrogations sur la loi constitutionnelle de Protection de la Nation et la déchéance de nationalité (pagina 9)
- SARA FABIANELLI - Fenomenologia dello *ius soli*: le opzioni legislative di Italia e Francia (pagina 36)
- CAROLINE SAVI - Cittadinanza e “seconde generazioni” in Italia: una riforma indispensabile per la costruzione della propria identità (pagina 63)
- FRANCESCA RAIMONDO - *Ius culturae*: ai confini tra cittadinanza e integrazione? La riforma italiana e l'esperienza francese (pagina 81)
- FRANCESCO BIAGI - Women’s Citizenship and Rights in the MENA Region following the “Arab Spring”: The Challenge of Constitutional Implementation (pagina 110)
- LEONARDO PIERDOMINICI - Azzardo e logica della cittadinanza europea. Appunti per uno studio della sua capacità trasformativa (pagina 135)

La pubblicazione degli atti avviene nell'ambito del progetto Jean Monnet Module “Eur.Publius European Public Law” attivo presso la Scuola superiore Sant'Anna di Pisa.

Les deux corps de la nation.
Interrogations sur la loi constitutionnelle de Protection de la Nation
et la déchéance de nationalité

The Nation's Two Bodies.
Questions about the constitutional law for Protection of the Nation
and deprivation of nationality

par **Lucie SPONCHIADO**
Maître de conférences en Droit public
Université Paris Est-Créteil Val-de-Marne
University lecturer in Public law
at Université Paris Est-Créteil Val-de-Marne

Hannah Arendt a écrit que « quelque chose de bien plus fondamental que la liberté et la justice, qui sont des droits du citoyen, est en jeu lorsqu'appartenir à la communauté dans laquelle on est né ne va plus de soi, et, que ne pas y appartenir n'est plus une question de choix¹ ». La déchéance de nationalité réactualise la préoccupation de la célèbre philosophe.

Le 13 novembre 2015, la France subit une série d'attaques terroristes qui conduisirent l'État à réagir promptement. Le soir même le président de la République prit la parole en direct à la télévision², réunit un conseil des ministres exceptionnel et décida de convoquer le congrès du Parlement. Le 16 novembre 2015, François Hollande, faisant usage de l'article 18 alinéa 2 de la Constitution³, annonça aux parlementaires réunis à Versailles une révision constitutionnelle imminente qui aurait pour objets d'interdire « à un binational de revenir sur le territoire français,

¹ H. Arendt, *Les origines du totalitarisme. L'impérialisme*, traduit de l'américain par M. Leiris, révisé par H. Frappat, Fayard, 2010, p. 297.

² L'usage des médias par le président de la République soulève un certain nombre de questions qui ne seront pas examinées ici. Pour des éléments de réflexions à ce sujet, voir notamment J.-C. Zarka, *Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle/majorité parlementaire sous la Cinquième République (1986-1992)*, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1992, p. 137-139 ; A. Teletin, « Les vœux présidentiels au Portugal, en France et en Roumanie, et la crise internationale. Les enjeux des formes d'adresse et des procédés d'atténuation/intensification », *Mots. Les langages du politique*, n°101, 2013, p. 31-46. Pour des éléments d'analyse s'agissant de la présidence de la République italienne, voir également M. C. Grisolia, « Le esternazioni presidenziali », *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n°1, 2011.

³ L'article 18 de la Constitution établit une compétence réelle inconditionnée au bénéfice du président de la République qui, sans contreséing du Premier ministre, peut : « prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès ».

s'il présente un risque terroriste, sauf à ce qu'il se soumette [...] à un dispositif de contrôle draconien », « de pouvoir expulser plus rapidement les étrangers qui représentent une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public et la sécurité de la nation », d'inscrire l'état d'urgence dans le texte fondamental français et de permettre de déchoir de leur nationalité des personnes, même nées françaises, condamnées « pour une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ou pour un acte de terrorisme »⁴. Seules les deux dernières propositions se concrétisèrent dans le projet de loi constitutionnelle déposé le 23 décembre 2015. Compte tenu du thème qui nous réunit et des termes même de l'appel à contribution, la déchéance de nationalité, seule, retiendra notre attention.

Examinée et délibérée par l'Assemblée nationale puis par le Sénat, cette révision n'est plus en discussion, mais elle n'en mérite pas moins l'attention.

En premier lieu, l'analyse de cette révision constitutionnelle abandonnée demeure intéressante car elle suscite des questions quant à la procédure parlementaire de révision constitutionnelle. Rappelons que le processus de délibération parlementaire fut interrompu par décision du président de la République, qui fit paraître un communiqué en ce sens le 30 mars 2016⁵ : « l'Assemblée nationale et le Sénat ne sont pas parvenus à se mettre d'accord sur un même texte et qu'un compromis paraît même hors d'atteinte sur la définition de la déchéance de nationalité pour les terroristes ». Effectivement, le Sénat a modifié la « petite loi » adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale⁶. Le Président Hollande ajoutait ensuite : « j'ai décidé, après m'être entretenu avec les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, de clore le débat constitutionnel⁷ ».

La première question que soulève la révision constitutionnelle abandonnée porte sur les compétences du président de la République en la matière. La décision de François Hollande n'est pas sans rappeler la posture adoptée par le Président Pompidou à l'occasion de la première

⁴ La déclaration du président de la République devant le congrès du Parlement est consignée au *Journal officiel de la République Française* : *JORF* du mardi 17 novembre 2015, Débats Parlementaires, Congrès du Parlement, Compte rendu intégral, Séance du lundi 16 novembre 2015.

⁵ *Déclaration du président de la République au sujet de la révision constitutionnelle*, disponible en ligne sur le site internet de la Présidence de la République : <http://www.elysee.fr/declarations/article/declaration-du-president-de-la-republique-au-sujet-de-la-revision-constitutionnelle-2/>

⁶ Cf. le texte adopté par l'Assemblée nationale le 10 février 2016 (TA n°678, *Projet de loi constitutionnelle de protection de la nation, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture*) et le texte adopté par le Sénat le 22 mars 2016 (TA n°113).

⁷ *Déclaration du président de la République au sujet de la révision constitutionnelle*, précitée.

réforme du quinquennat. Annoncée par le président de la République lui-même, devant le Congrès du Parlement en avril 1973, la révision visant à abaisser la durée du mandat présidentiel de 7 à 5 ans avait été déposée au mois de septembre suivant à l'Assemblée nationale. Après le processus de navette parlementaire, la réforme avait été votée en termes identiques par les deux chambres. Néanmoins, Georges Pompidou n'était pas certain d'obtenir les trois cinquièmes des suffrages exprimés nécessaires à l'adoption de la loi constitutionnelle par le Congrès du Parlement⁸. Interrogé sur le devenir du texte, lors d'un entretien télévisé, le président de la République avait indiqué – ce que certaines interprétations du texte constitutionnel autorisent à réfuter⁹ – que la Constitution ne l'obligeait nullement à convoquer le Congrès du Parlement dans un délai déterminé. Sans aller jusqu'à abandonner purement et simplement le processus de révision, le président de la République envisageait d'attendre l'élection présidentielle suivante de 1976¹⁰. En 2015, la loi constitutionnelle ne franchit pas le seuil de la première lecture et l'intervention du président de la République paraît alors dépourvue de tout fondement, plus nettement encore que ne l'était celle du Président Pompidou. À la lecture de la Constitution et des règlements des assemblées, il est permis au Gouvernement seul, s'agissant d'un *projet* de la loi constitutionnelle, de retirer le texte¹¹.

Là surgit la seconde question de procédure que soulève la révision constitutionnelle de 2015 : le Gouvernement peut-il faire reprendre ultérieurement l'examen du projet de loi constitutionnelle abandonnée ? Il semble que nulle disposition du droit positif en vigueur ne le prive d'une telle faculté. Ainsi, la loi constitutionnelle n°63-1327 du 30 décembre 1963 *portant modification des dispositions de l'article 28 de la Constitution*, sur la durée des sessions

⁸ Voir l'article 89 de la Constitution française, dans sa version en vigueur en 1973 :

« L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier Ministre et aux membres du Parlement.

Le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum.

Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée Nationale.

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision ».

⁹ Pour un argumentaire en ce sens voir M.- A. Cohendet, *La Cohabitation. Leçons d'une expérience*, PUF, coll. « Recherches politiques », 1993, p. 209-212. Dans ces pages l'auteur développe des arguments à la fois linguistiques, systémiques et génétiques dont la combinaison emporte la conviction.

¹⁰ Compte rendu de l'interview du président de la République par Georges Suffert, ORTF, 24 octobre 1973. La presse de l'époque avait relayé ces questions. Pour la réaction d'un professeur de droit à ce sujet, voir par exemple, J. Robert, « La logique et la morale », *Le Monde*, 29 octobre 1973.

¹¹ L'article 84 du Règlement de l'Assemblée nationale dispose ainsi : « Les projets de loi peuvent être retirés par le Gouvernement à tout moment jusqu'à leur adoption définitive par le Parlement ».

parlementaires, n'avait été soumise en troisième lecture au Sénat qu'après un délai de trois ans et deux jours. Pour expliquer ce délai, le rapporteur Prélot rappela devant la Chambre que le Gouvernement avait décidé de retirer le texte en novembre 1961, tandis que l'année 1962 fut marquée par la dissolution de l'Assemblée nationale¹². Comme au début des années 60, il est permis de penser que la discussion du projet de 2015 pourrait recommencer là où elle fut laissée en mars 2016, de sorte que les autres interrogations qu'elle fait naître ne sont potentiellement pas dépourvues d'objet.

Surtout, en second lieu, interroger la déchéance de nationalité est intéressant car les questions qui se sont posées en France concernent déjà certains États et pourraient à l'avenir en intéresser d'autres. En effet, si bien des pays prévoient la possibilité d'une telle mesure à l'encontre des personnes naturalisées¹³, plus rares sont ceux qui l'autorisent à l'encontre de leurs binationaux de naissance¹⁴, comme l'envisageait la France.

Au Royaume-Uni, par exemple, la déchéance de nationalité est organisée par le *British Nationality Act (BNA)* de 1981, régulièrement amendé depuis lors. La possibilité de recourir à une telle mesure à l'encontre des binationaux de naissance fut introduite en 2002 par l'*Immigration, Asylum and Nationality Act*. Ce texte modifia également l'article 40 du *BNA* en autorisant le ministre de l'intérieur à prononcer la déchéance de citoyenneté pour le « bien public¹⁵ ». Une telle mesure est considérée comme une sanction administrative et, contrairement au droit français, il n'est pas nécessaire que la personne concernée ait été condamnée pénalement¹⁶.

Aux Pays-Bas, le *Rijkswet op het Nederlanderschap* prévoit depuis 2010 la possibilité de priver de leur nationalité des personnes coupables de terrorisme. Une loi de 2013 avait, en outre,

¹² *JORF* du 19 décembre 1963, S. (C.R.), Séance du 18 décembre 1963, p. 3234.

¹³ C'est le cas en Belgique, en Bulgarie, à Chypre, au Danemark, en Estonie, en France en Grèce, en Irlande, à Malte, etc.

¹⁴ Le titre I^{er} bis du code civil distingue plusieurs modes d'obtention de la nationalité française : de naissance (ou de plein droit) et d'acquisition. Mais, dans certaines hypothèses, même acquise à la naissance – par application du *jus sanguinis* ou de la double règle du *jus soli* – la nationalité française peut être choisie par la personne concernée dès lors qu'une faculté de répudiation de la nationalité lui est offerte (Voir en ce sens, notamment, les articles 18-1, 19-4, 20-2 et suivants du code civil.) Pour des développements, voir S. Corneloup, « Les modes actuels d'acquisition de la nationalité française », *Pouvoirs*, n°160, 2017, p. 35-46 ; P. Mbongo, *L'Identité française et la loi. Une histoire politique*, LGDJ, coll. « Forum », 2016, p. 46 et s.

¹⁵ Article 40 §2 du *BNA*: “The Secretary of State may by order deprive a person of a citizenship status if the Secretary of State is satisfied that deprivation is conducive to the public good”.

¹⁶ Pour des développements, voir J. Lepoutre, « La déchéance de la nationalité, un outil pertinent ? », *Esprit*, n°5, 2015, p. 119.

rendu cette sanction automatique : une condamnation pénale à raison d'actes terroristes entraînait, pour tous binationaux, la perte de la nationalité hollandaise par prononcé du juge judiciaire¹⁷. Le 7 février 2017, la législation néerlandaise a encore évolué puisque désormais le ministre de la Sécurité et de la Justice peut prononcer la déchéance sans condamnation pénale préalable et sans intervention du juge¹⁸.

Le code de la nationalité belge autorise, quant à lui, en vertu de ses articles 23/1 et 23/2, à déchoir de leur nationalité les individus binationaux ayant commis des actes terroristes et condamnés, pour ce motif, à une peine supérieure à cinq ans. Dans ce cas il s'agit des Belges par acquisition mais également, dans certains cas, des Belges de naissance¹⁹. Ces dispositions résultent de la loi du 4 décembre 2012 et de la loi du 20 juillet 2015 *visant à renforcer la lutte contre le terrorisme*.

Une telle sanction est, par ailleurs, envisagée dans d'autres États. Ainsi, le Gouvernement allemand a-t-il proposé une telle mesure à l'encontre de ses ressortissants binationaux en août 2016. Il semblerait cependant que cette proposition soit restée à l'état de projet depuis lors.

Enfin, relevons que le Canada, à la faveur de l'entrée en fonction de Justin Trudeau a suivi un mouvement inverse à ce qui est observable sur le continent européen. En juin 2015, une disposition permettant de priver de la nationalité canadienne les binationaux condamnés pour terrorisme était entrée en vigueur. Le nouveau Premier ministre canadien s'était engagé à abroger cette disposition. Il a ainsi déposé un projet de loi en ce sens en février 2016. Un an plus tard, le texte est presque adopté puisqu'il est en cours d'examen en deuxième lecture au Sénat²⁰.

L'examen des législations étrangères révèle l'existence d'une préoccupation commune visant à sanctionner les actes terroristes par le prononcé d'une mesure de déchéance²¹. Il met

¹⁷ Voir B. de Hart et A. B. Terlouw, « Born here. Revocation and the automatic loss of Dutch nationality in case of terrorist activities », in M. van den Brink, S. Burri et J. Goldschmidt (ed.), *Equality and human rights : nothing but trouble. Liber amicorum Titia Loenen*, p. 305-332.

¹⁸ « Pays-Bas. Déchéance de nationalité : le Parlement néerlandais dit oui », *Courrier International*, 7 février 2017.

¹⁹ Cf. articles 12 bis et 23/1 et 23/2 du code de la nationalité belge. http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1984062835&table_name=loi

²⁰ Voir le site du Parlement canadien : <http://www.parl.gc.ca/LEGISInfo/LAAG.aspx?language=> , projet de loi n°C-6.

²¹ Pour d'autres éléments de comparaison, voir D. Raimbourg, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n° 3381) de Protection de la Nation*, n°3451, AN, janvier 2016, p. 173 et s.

également en lumière la proximité, sinon la confusion, entre nationalité et citoyenneté.

Conceptuellement et juridiquement, il existe en effet, une certaine connexité entre nationalité et citoyenneté en droit dont rendent parfois compte les traductions communément admises. Par exemple, comme en témoignent les travaux présentés à l'occasion du colloque intitulé *La cittadinanza in Francia e in Italia : proposte di riforma e prospettive future*, la « *cittadinanza* » se traduit aussi bien par « nationalité » que par « citoyenneté »²². Cependant, il n'est pas certain que cette affinité soit justifiée et nécessaire d'un point de vue philosophique et les deux concepts ne recouvrent pas exactement le même objet.

Il semble permis de définir la nationalité comme un lien²³ établi par l'État avec certaines personnes, lesquelles deviennent ses nationaux²⁴. La nationalité confère en outre un certain nombre de droits attachés à la personne et à la personnalité et en particulier des droits civils²⁵.

²² Dans le même sens et pour une étude sociologique de la citoyenneté en Italie, voir D. Sredanovic, « Quelle est la valeur de la nationalité/citoyenneté en Italie ? Résultats d'une recherche auprès des migrants et des ouvriers italiens à Ferrare », *Migrations Société*, n°153-154, 2014 p. 47-61.

²³ Telle est la définition que le droit international fournit de la nationalité. Rappelons que dans son arrêt *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*, la Cour permanente de justice internationale définit incidemment la nationalité comme « le lien personnel qui unit [des personnes physiques] à l'État ». CPIJ, Série A, n°7, *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*, Aff. n°7, 25 mai 1926, *Rec. des arrêts. Publications de la CPIJ*, 1926, p. 70. Trois ans auparavant, elle avait d'ailleurs considéré, dans un avis consultatif, que « dans l'état actuel du droit international, les questions de nationalité sont, en principe, [...] comprises » dans le domaine laissé à la compétence exclusive des États au sens de l'article 15§8 du Pacte de la Société des Nations. CPIJ, Série B, n°4, *Décrets de nationalité en Tunis et au Maroc*, avis consultatif du 7 février 1923, *Rec. des avis consultatifs. Publications de la CPIJ*, p. 24.

Cf. CIJ, Affaire *Nottebohm* (Liechtenstein vs Guatemala), 6 avril 1955, *Rec. CIJ*, 1955, p. 4 et s.. Dans cette affaire fameuse, la Cour internationale de Justice définit la nationalité comme « un fait social de rattachement, une solidarité effective d'existence, d'intérêts, de sentiments jointe à une réciprocité de droits et de devoirs. Elle est, peut-on dire, l'expression juridique du fait que l'individu auquel elle est conférée, soit directement par la loi, soit par un acte de l'autorité, est, en fait, plus étroitement rattaché à la population de l'État qui la lui confère qu'à celle de tout autre État » (p. 23).

Cf. CJUE, 2 mars 2010, *Rottman*, aff. C-135/08, §51 : « Il est légitime pour un État membre de vouloir protéger le rapport particulier de solidarité et de loyauté envers lui-même et ses ressortissants ainsi que la réciprocité de droits et de devoirs, qui sont le fondement du lien de nationalité ».

Voir aussi M.-P. Lanfranchi, « Les notions de nationalité et citoyenneté interrogées par le droit international public », in M.-P. Lanfranchi, O. Lecucq et D. Nazet-Allouche (dir.), *Nationalité et citoyenneté. Perspectives de droit comparé, droit européen et droit international*, Bruylant, coll. « À la croisée des droits », 2012, p. 39-63.

²⁴ Cf. O. Lecucq, « Propos introductifs. Nationalité et citoyenneté », in M.-P. Lanfranchi, O. Lecucq et D. Nazet-Allouche (dir.), *Nationalité et citoyenneté. Perspectives de droit comparé, droit européen et droit international*, Bruylant, coll. « À la croisée des droits », 2012, p. 14 : « La nationalité, quant à elle, remplit une autre fonction [que la citoyenneté], celle de rattacher juridiquement un individu à un État ». Il conviendrait cependant de s'interroger plus avant sur le lien entre nationalité et État. Pour une réflexion à ce sujet, voir O. Beaud, « Une question négligée dans le droit de la nationalité : la question de la nationalité dans une Fédération », *Jus Politicum*, n°12, 2014, disponible en ligne via l'URL : http://juspoliticum.com/uploads/pdf/JP_12_Olivier_Beaud_-_le_droit_de_nationalite.pdf).

²⁵ Rappelons que tel est bien le sens de l'article 8 du code civil : « Tout Français jouira des droits civils ». Nous soulignons.

La citoyenneté, quant à elle, désigne un lien établi par l'État avec certaines personnes qui ne sont pas nécessairement des nationaux et qui, par ce lien, adviennent comme citoyens. Ce statut²⁶ confère un certain nombre de droits²⁷ et particulièrement des droits politiques, lesquels, selon les termes de l'article 7 du code civil, « s'acquièrent et se conservent conformément aux lois constitutionnelles et électorales »²⁸.

À l'époque de la Restauration déjà, Pellegrino Rossi affirmait à ses étudiants la nécessité de distinguer « droits politiques » et « droits publics ». « [...] Les droits politiques proprement dits [...] consistent dans la participation à la puissance publique. Or, on ne peut confondre les droits politiques avec les droits publics, parce que les droits politiques, quoi qu'on fasse, qu'on les suppose aussi généraux qu'on voudra, impliquent toujours une condition de capacité. [...] En d'autres termes, les droits publics sont la chose, les droits politiques sont la garantie²⁹ ». Il est encore volontiers admis, comme l'écrit le professeur Lecucq, que « les deux notions de citoyenneté et de nationalité ne se confondent [...] pas. S'il faut être national pour être citoyen, tous les nationaux ne sont forcément pas citoyens³⁰ ». C'est d'ailleurs cette distinction conceptuelle qui a permis de voir se concrétiser, à l'époque de l'Algérie française « cette monstruosité juridique par rapport aux principes de la démocratie moderne : la nationalité sans la citoyenneté³¹ ». Mais, réciproquement, pour nuancer le propos d'Olivier Lecucq, l'émergence de formes de citoyenneté sans nationalité ne semble pas non plus inenvisageable ni absente du droit positif. Ainsi, pour bien des auteurs, la citoyenneté européenne constitue une forme de

²⁶ Le « statut » est utilisé au sens fort et étymologique. Plus que la nationalité, la « citoyenneté » est un statut qui permet, face à l'État, de se tenir debout, de se dresser avec lui et/ou contre lui.

²⁷ Cf. M.-P. Lanfranchi, « Les notions de nationalité et citoyenneté interrogées par le droit international public », in M.-P. Lanfranchi, O. Lecucq et D. Nazet-Allouche (dir.), *Nationalité et citoyenneté (...)*, art. cité, p. 48.

²⁸ Ces définitions de la nationalité et de la citoyenneté sont très classiques et communément admises. Outre les articles précités, voir J.-M. Denquin, « Citoyenneté », in D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, coll. « Quadrige dicos poche », 2003 ; P. Lagarde, « Nationalité », in *ibid.* ; pour une synthèse voir également M.-C. Arreto, « Les minorités : questions autour de l'émergence d'une nouvelle protection juridique en Europe », Contribution à l'occasion du IX^e Congrès de l'Association internationale de droit constitutionnel, juin 2014.

²⁹ P. Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, 1834-1835, Librairie de Guillaumin et Cie, 1866-1867, rééd. introduite par J. Boudon, Dalloz, coll. « Bibliothèque Dalloz », 2012, p. 10-11 (première leçon). Cf. Leçon introductive, p. LXVI et s.

³⁰ O. Lecucq, « Propos introductifs. Nationalité et citoyenneté », in M.-P. Lanfranchi, O. Lecucq et D. Nazet-Allouche (dir.), *Nationalité et citoyenneté (...)*, art. cité, p. 14. Voir les précisions que ne manque pas de donner l'auteur dans les pages qui suivent pour affiner l'analyse.

³¹ D. Schnapper, « Nationalité et citoyenneté », *Pouvoirs*, n°160, 2017, p. 62. Pour des développements sur la nationalité et la citoyenneté dans l'histoire coloniale française, voir E. Saada, « Nationalité et citoyenneté en situation coloniale et postcoloniale », *Pouvoirs*, n°160, 2017, p. 113-124. Sur la question de la nationalité sans citoyenneté, dans une perspective synchronique, voir également M. Fatin-Rouge Stéfanini, « La nationalité sans la citoyenneté : la question des nationaux non-votants », in M.-P. Lanfranchi, O. Lecucq et D. Nazet-Allouche (dir.), *Nationalité et citoyenneté (...)*, op. cit., p. 291-306.

citoyenneté sans nationalité³².

Si les deux concepts doivent être distingués, il n'en demeure pas moins que le droit positif français établit une connexion entre nationalité et citoyenneté ; connexion qui, dans l'histoire française du droit de la nationalité, au moins depuis le XVIII^e siècle, confinait à une confusion encore remarquable aujourd'hui. Les règles relatives à la déchéance ou à la perte de nationalité, c'est-à-dire le mécanisme, respectivement punitif ou non, qui consiste à ôter à une personne sa nationalité, rompant le lien qui unit cette personne à l'État, révèlent qu'il a tantôt s'agit de déchoir des individus de leur « nationalité », tantôt de les déchoir de leur « qualité de citoyen », entraînant une perte des droits civils et/ou politiques³³. Le droit français actuel distingue la perte de nationalité de la déchéance de nationalité³⁴. La première est organisée par les articles 23 à 23-9 du code civil ; la seconde relève des articles 25 et 25-1 du même code.

Face au nouveau défi, que constitue le terrorisme, qui, depuis un certain nombre d'années déjà, emprunte de nouvelles formes, la déchéance de nationalité apparaît comme un vieux remède. En 2015, le Gouvernement la présenta comme un moyen permettant de protéger la nation : tel était l'intitulé³⁵ de la loi constitutionnelle dont la discussion fut interrompue³⁶. Or, un flou entamait la qualité de cette révision et révélait les limites intrinsèques au mécanisme de déchéance. Quelle est cette nation qu'il s'agissait de protéger ? La loi constitutionnelle était porteuse d'une ambiguïté lourde que ne semble avoir perçue ni le Gouvernement ni les parlementaires : la conception juridique de la nation qui s'y déployait prenait un sens différent

³² Certains auteurs pensent ainsi la citoyenneté européenne comme « une citoyenneté sans nation » (C. Wihtol de Wenden, *La Citoyenneté européenne*, Presse de Science politique, 1997, p. 21) ou encore comme une « perception élargie de la citoyenneté, qui serait au moins autant reliée à l'exigence d'égalité universelle qu'à celle de rattachement national à l'un ou l'autre des États membres » (R. Mehdi, « La citoyenneté européenne », in L. Tesoka et J. Ziller (dir.), *Union européenne et outre-mers unis dans leurs diversités*, PUAM, 2008, p. 46).

³³ Pour un exposé du droit français de l'Ancien Régime jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, voir J.-C. Gaven, « La déchéance avant la nationalité. Archéologie d'une déchéance de citoyenneté », *Pouvoirs*, n°160, 2017, p. 85-98. Sur la période post-révolutionnaire, voir A.-V. Madeira, *Nationaux et étrangers en droit public français*, th. dact., Université Paris II Panthéon-Assas, 2015, p. 117 et s. et p. 180 et s. ; J. Lepoutre, « La déchéance de la nationalité, un outil pertinent ? », art. cité. Pour un résumé rapide et efficace de l'histoire de la déchéance de nationalité en droit français, voir P. Lagarde, « Le débat sur la déchéance de nationalité. Essai de clarification », *Libres propos, JCP. G.*, n°5, février 2016, p. 197.

³⁴ Tel est l'intitulé du chapitre IV du Titre Ier Bis du code civil : De la perte, de la déchéance et de la réintégration dans la nationalité française.

³⁵ Outre les développements qui suivront, signalons d'emblée le caractère malheureux de la formule retenue qui n'est pas sans rappeler la loi adoptée en décembre 1940 par le Parlement bulgare et dont « les dispositions privaient les Juifs bulgares de droits civils, politiques et économiques » E. Kazakov, « L'Église bulgare, les Juifs bulgares et la question nationale », *Hérodote*, n°106, 2002, p. 63.

³⁶ Projet de loi constitutionnelle de *Protection de la Nation*, n° 3381, déposé le 23 décembre 2015.

au stade de l'incrimination et au stade de la sanction. Comme le Roi de Kantorowicz³⁷, la nation aurait deux corps. C'est une atteinte à la nation entendue comme ensemble de corps physiques (1) qui devait permettre une exclusion de la nation également entendue comme communauté, corps politique (2).

1. Une infraction nouvelle révélant la personnification de la nation, comme ensemble de corps

Le projet de loi constitutionnelle visant la protection de la nation a créé une nouvelle infraction aux contours flous (A). L'étude des arguments en présence révèle que cette incrimination visait à réprimer les atteintes à la vie de la nation ; nation incarnée, pour partie, assimilée à un ensemble de corps humains (B).

A. Les limites d'une nouvelle infraction proposée par le Conseil d'État

Dans le projet de loi constitutionnelle présenté pour avis au Conseil d'État, le Gouvernement prévoyait la possibilité « de sanctionner toute personne ayant commis un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme ou une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation³⁸ ». Le Conseil d'État préconisa de modifier l'infraction : il proposa que l'article 34 de la Constitution fût amendé afin de confier au législateur le soin de fixer les règles relatives à la nationalité et notamment les règles relatives à la déchéance de nationalité en cas de condamnation pour « un crime constituant une atteinte grave à la vie de la nation ».

Pour justifier sa position, le Conseil d'État rappela d'abord que « les infractions en question sont définies aux articles 410-1 à 421-1 du code pénal ». Or, ajouta-t-il, la déchéance de nationalité ne saurait s'appliquer à des délits sans être disproportionnée ; en d'autres termes, la déchéance de nationalité « ne devrait concerner que les seuls auteurs d'actes criminels les plus graves et non les auteurs de délits ». Ensuite, et surtout, le Conseil du Gouvernement répugnait à voir le terme « terrorisme » intégrer le texte constitutionnel français. C'est pour ce motif, énoncé

³⁷ E. Kantorowicz, *Les Deux corps du Roi. Essai sur la théologie politique au Moyen Age* de 1957 (trad. franç. par Genet J.-P. et Genet N.), Gallimard, coll. « Bibliothèque des Histoires », 1989, 643 p.

³⁸ CE, 11 décembre 2015, Avis n° 390866 sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la nation, p. 4 du PDF disponible en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/projets/pl3381-ace.pdf>. Cet avis a été rendu public et est disponible dans le dossier législatif fourni sur le site des assemblées. Rappelons qu'en vertu de l'article 39 de la Constitution française « Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées ». Il s'agit d'un avis obligatoire : le Gouvernement est tenu de le solliciter mais non de le suivre.

sans justification, qu'il proposa la formulation susvisée. Ce disant, le Conseil d'État admit qu'il reviendrait au législateur de déterminer les infractions correspondant à « une atteinte grave à la vie de la nation » tout en indiquant qu'une telle expression ne pourrait couvrir que les « crimes en matière de terrorisme et, éventuellement, des crimes les plus graves en matière d'atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ».

Cette préconisation fut suivie par le Gouvernement mais ne manqua pas de susciter la réaction des députés et sénateurs à l'occasion de la délibération au Parlement. Nombreux furent ceux qui s'étonnèrent de l'institution d'une nouvelle infraction, aux contours incertains et à la pertinence douteuse, à leurs yeux³⁹. En effet, le syntagme « atteinte grave à la vie de la nation » ne renvoie à aucune infraction pénale préexistante et peut sembler particulièrement large. Certains parlementaires proposèrent, pour cette raison, de prévoir la déchéance de nationalité pour des crimes et délits constituant une « atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation⁴⁰ ». Finalement, la formule du Conseil d'État fut maintenue et semblait plus restreinte que ce que prévoient le code civil et le code pénal s'agissant des personnes binationales, Françaises par acquisition.

Pour le comprendre, il convient de rappeler que l'article 25 du code civil prévoit quatre cas dans lesquels « L'individu qui a *acquis* la qualité de Français peut, par décret pris après avis conforme du Conseil d'État, être déchu de la nationalité française, sauf si la déchéance a pour résultat de le rendre apatride : 1° S'il est condamné pour un acte qualifié de crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ou pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme ; 2° S'il est condamné pour un acte qualifié de crime ou délit [constituant une atteinte à l'administration publique commise par des personnes exerçant une fonction publique] ; 3° S'il est condamné pour s'être soustrait aux obligations résultant pour lui du code du service national ; 4° S'il s'est livré au profit d'un État étranger à des actes

³⁹ Pour ne citer que quelques exemples, tous partis politiques confondus, voir P. Mennucci : « Pour éviter toute ambiguïté, le groupe Socialiste, républicain et citoyen propose d'en revenir à la notion plus intelligible d'«atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation», déjà présente dans notre code pénal » (Commission des lois (C.R. n°43), séance du mercredi 27 janvier 2016, p. 30) ; Y. Goasdoué : « pour ce qui est du périmètre des crimes et délits concernés, la formule «atteinte grave à la vie de la nation» n'est pas très familière de notre droit. La jurisprudence, y compris celle du Conseil constitutionnel, se réfère plus à l'expression d'«atteinte aux intérêts supérieurs de la nation». L'utiliser ici préciserait l'atteinte que nous visons » (*ibid.*, p. 36) ; voir également Ph. Houillon, *ibid.* p. 37. Pour des exemples de doutes et critiques émis sur l'expression « vie de la nation » en séance publique, voir par exemple, C. Dufлот (*JORF* du 6 février 2016, n°14, AN (C.R.), séance du vendredi 5 février 2016, p. 1007), M. Bonneton (« Juridiquement, l'expression «atteinte grave à la vie de la nation» n'a pas de sens précis. Pouvez-vous nous éclairer sur ce point, monsieur le ministre ? », *JORF* du 8 février 2016, n°14, AN (C.R.), deuxième séance du vendredi 7 février 2016, p. 1119 ; D. Auroi, *ibid.*, p. 1128.

⁴⁰ Voir *supra* l'intervention précitée du Député Mennucci.

incompatibles avec la qualité de Français et préjudiciables aux intérêts de la France. »

La formulation retenue par le Gouvernement devait permettre la déchéance des personnes binationales de naissance pour le seul cas prévu à l'article 25, 1° du code civil sans insérer le terme « terrorisme » dans le texte constitutionnel, comme le souhaitait le Conseil d'État.

En effet, un livre du code pénal est consacré aux « crimes et délits contre la nation, l'État et la paix publique » ; ces crimes et délits sont de plusieurs ordres. Sont ainsi distingués, les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation (titre Ier)⁴¹, le terrorisme (titre II), les atteintes à l'autorité de l'État (titre III)⁴², les atteintes à la confiance publique (titre IV)⁴³ et la participation à une association de malfaiteurs (titre V). En vertu du code pénal, le terrorisme est donc distinct des atteintes aux intérêts de la nation. Il en résulte que l'expression « atteintes graves à la vie de la nation » aurait effectivement pu viser, comme l'indique l'article 25, 1° du code civil, le terrorisme ou les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation tels que les définit le code pénal⁴⁴.

Mais un futur législateur, au stade de la concrétisation, n'aurait guère été tenu par les interprétations énoncées par le Conseil d'État, le Gouvernement⁴⁵ ou les parlementaires rapporteurs. Au demeurant, si la révision constitutionnelle proposée avait été adoptée, le syntagme retenu aurait constitué un hapax du droit constitutionnel français⁴⁶. Le sens à donner à

⁴¹ Voir code pénal, livre IV, titre Ier. L'article 410-1, qui introduit ce titre, indique : « Les intérêts fondamentaux de la nation s'entendent au sens du présent titre de son indépendance, de l'intégrité de son territoire, de sa sécurité, de la forme républicaine de ses institutions, des moyens de sa défense et de sa diplomatie, de la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger, de l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement et des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culturel ».

Les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation visent la trahison, l'espionnage, les autres atteintes aux institutions de la république ou à l'intégrité du territoire national et les autres atteintes à la défense.

⁴² Voir code pénal, livre IV, titre III. Les atteintes à l'autorité de l'État sont les atteintes à la paix publique, les atteintes à l'administration publique commises par des personnes exerçant une fonction publique ou par des particuliers, les atteintes à l'action de justice, les atteintes à l'administration publique et à l'action de la justice des Communautés européennes, des États membres de l'Union européenne, des autres États étrangers et des autres organisations internationales publiques et la participation à une activité mercenaire.

⁴³ Voir code pénal, livre IV, titre IV. Sont incriminées à ce titre, les faux, fausse monnaie, la falsification des titres ou autres valeurs fiduciaires émises par l'autorité publique, la falsification des marques de l'autorité, la corruption des personnes n'exerçant pas une fonction publique ainsi que la violation des dispositions réglementant les professions exercées dans les lieux publics.

⁴⁴ À l'inverse, si les amendements visant à déchoir de leur nationalité les personnes condamnées pour des crimes constituant des atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation avaient été adoptés, la déchéance de nationalité n'aurait pas pu être prononcée pour des faits de terrorisme.

⁴⁵ Voir les propos du Premier ministre VALLS *in* Commission des lois (C.R. n°43), séance du mercredi 27 janvier 2016, p. 23.

⁴⁶ La Constitution ne vise plus la « vie de la nation ». Rappelons que l'article 92 al. 3 de la Constitution adoptée le 4 octobre 1958 énonçait : « le Gouvernement pourra également prendre en toutes matières les mesures

l'expression aurait donc pu être très largement entendu. Au stade de sa concrétisation, il aurait pu conduire à sanctionner les autres « crimes et délits contre la nation, l'État et la paix publique » réprimés en vertu du code pénal. Il aurait même pu donner lieu à de nouvelles incriminations.

En dépit des réserves, émises au cours des débats, les députés suivirent le Gouvernement et décidèrent d'habiliter le législateur à fixer les règles concernant « la nationalité, y compris les conditions dans lesquelles une personne peut être déchue de la nationalité française [...] lorsqu'elle est condamnée pour un crime ou un délit constituant une atteinte grave à la vie de la nation⁴⁷ ». Les sénateurs ne remirent pas en cause l'infraction retenue⁴⁸.

Finalement, l'interrogation sur les contours de l'infraction révèle que les parlementaires entendirent protéger la nation comme ensemble de corps, plus que comme communauté politique.

B. Une infraction personnifiant la nation comme ensemble de corps

Patrick Weil, interrogé par le Sénat, indiqua que « le délit d'offense au Président de la République pourrait être rétabli et qualifié d'atteinte grave à la vie de la nation. On ouvrirait

qu'il jugera *nécessaires à la vie de la nation*, à la protection des citoyens ou à la sauvegarde des libertés ». Désormais, on trouve seulement une formule qui s'en approche, à l'article 13 alinéa 5 de la Constitution, dans sa version modifiée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 : « Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou *la vie économique et sociale de la nation*, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée ». Nous soulignons.

En revanche, le Conseil constitutionnel se réfère à l'expression « vie de la nation » (et non atteinte à la vie de la nation ». D'après nos recherches, le Conseil constitutionnel a utilisé cette expression exacte dans quatre décisions. Saisi sur le fondement de l'article 54 de la Constitution, il a jugé que le protocole n°6 additionnel à la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort, signé par la France le 28 avril 1983, n'était pas « incompatible avec le devoir pour l'État d'assurer le respect des institutions de la République, la *continuité de la vie de la nation* et la garantie des droits et libertés des citoyens » (Cons. const., décis. n°85-188 DC du 22 mai 1985, cons. 2, *JORF* du 23 mai 1985, p. 5795, *Rec.*, p. 15). Il a recouru également à l'expression dans la décision n°91-294 DC du 25 juillet 1991 (*Loi autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes*, cons. 12 et s., *JORF* du 27 juillet 1991, p. 10001, *Rec.*, p. 91), dans sa décision n°2009-579 DC du 9 avril 2009 (*Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, cons. 17, *JORF* du 16 avril 2009, p. 6530, *Rec.*, p. 84) et dans sa décision n°2012-658 DC du 13 décembre 2012 (*Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques*, cons. 54, *JORF* du 18 décembre 2012, p. 19856, *Rec.*, p. 667).

⁴⁷ TA n°678, *Projet de loi constitutionnelle de protection de la nation, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture*.

⁴⁸ TA n°113.

ainsi la voie à des dispositions législatives liberticides⁴⁹ ».

Le Gouvernement, instigateur de la révision constitutionnelle, tout comme les parlementaires qui en délibèrent, entendirent recourir à la déchéance de nationalité pour réagir aux attentats perpétrés à Paris et Saint-Denis en novembre 2015. Et l'expression retenue – « vie de la nation » –, appliquée à ces événements, ne laisse de surprendre tant elle véhicule une conception anthropomorphique de la nation.

En effet, selon l'article 421-1 du code pénal français : « Constituent des actes de terrorisme, lorsqu'elles sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, [notamment] [...] Les atteintes volontaires à la vie, les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne [...] »⁵⁰. Et c'est bien contre le terrorisme – en l'occurrence contre des atteintes volontaires à la vie – que la révision constitutionnelle fut initiée. Les délibérations y relatives ne font aucun doute sur ce point.

Cela signifie qu'au stade de la qualification juridique de l'infraction, la nation, dont la loi constitutionnelle entendait permettre la protection, n'était pas une nation abstraite, désincarnée, « un ensemble indécomposable, comme un tout non morcelable et, par conséquent, aussi comme une unité globale, supérieure à ses membres individuels », selon les termes de Raymond Carré de Malberg⁵¹. La loi constitutionnelle, dans les deux versions adoptées par les parlementaires en

⁴⁹ P. Bas, *Rapport au nom de la commission des lois sur le Projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de Protection de la Nation*, S, première lecture, n°447, mars 2016, p. 167.

⁵⁰ L'art. 421-1 dispose que : « Constituent des actes de terrorisme, lorsqu'elles sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, les infractions suivantes :

1° Les atteintes volontaires à la vie, les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, l'enlèvement et la séquestration ainsi que le détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport, définis par le livre II du présent code ;

2° Les vols, les extorsions, les destructions, dégradations et détériorations, ainsi que les infractions en matière informatique définis par le livre III du présent code ;

3° Les infractions en matière de groupes de combat et de mouvements dissous définies par les articles 431-13 à 431-17 et les infractions définies par les articles 434-6 et 441-2 à 441-5 ;

4° Les infractions en matière d'armes, de produits explosifs ou de matières nucléaires définies par le I de l'article L. 1333-9, les articles L. 1333-11 et L. 1333-13-2, le II des articles L. 1333-13-3 et L. 1333-13-4, les articles L. 1333-13-6, L. 2339-2, L. 2339-5, L. 2339-8 et L. 2339-9 à l'exception des armes de la 6e catégorie, L. 2339-14, L. 2339-16, L. 2341-1, L. 2341-4, L. 2341-5, L. 2342-57 à L. 2342-62, L. 2353-4, le 1° de l'article L. 2353-5 et l'article L. 2353-13 du code de la défense ;

5° Le recel du produit de l'une des infractions prévues aux 1° à 4° ci-dessus ;

6° Les infractions de blanchiment prévues au chapitre IV du titre II du livre III du présent code ;

7° Les délits d'initié prévus à l'article L. 465-1 du code monétaire et financier. »

⁵¹ R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Librairie du Recueil Sirey, t. II, 1922,

première lecture, entendait au contraire protéger une nation incarnée, composée d'un ensemble de corps physiques, qu'il est possible de meurtrir.

Cette ambiguïté dans l'usage du concept de nation se mesure pleinement à l'examen des positions avancées par le député Raimbourg, rapporteur sur le texte à l'Assemblée nationale. Lors même qu'il plaidait en faveur de la déchéance de nationalité en cas d'atteinte à la vie de la nation, il affirma au cours des discussions : « Si l'on se réfère aux attentats qui ont eu lieu au Bataclan [...] et [...] aussi dramatiques qu'aient été ces événements, *la vie de la nation n'était pas directement menacée* : les assassins ont tous été soit neutralisés, soit tués⁵² ». Sinon pleinement « absurde⁵³ », la posture du député semble contradictoire, de prime abord au moins. La contradiction peut être levée en admettant la double conception juridique de la nation – et de la vie de la nation – à l'œuvre dans la révision ; conception singulière dont les parlementaires ne firent pas l'aveu, faute peut-être d'en avoir conscience.

Cette double conception de la nation, si elle peut surprendre, n'est cependant pas nouvelle comme le révèlent les travaux de recherche sur le crime de « lèse-nation »⁵⁴ et l'examen de la posture de certains révolutionnaires à ce sujet⁵⁵. Ainsi Robespierre défendit devant l'Assemblée nationale en 1790 l'idée selon laquelle : « Les crimes de lèse-nation sont les attentats commis directement contre les droits de la nation, différents des crimes ordinaires qui sont des attentats aux droits des particuliers. [...] On ne peut attaquer à la sûreté, à la vie des individus, que par des moyens physiques et par la violence ; mais on peut atteindre de deux manières la sûreté et la vie de la nation : parce qu'elle a en même temps une *existence physique* comme collection d'hommes, et une *existence morale*, comme corps politique⁵⁶ ».

En 2015, le but de la révision n'était donc pas – ou pas seulement – de sanctionner des actes

p. 173.

⁵² JORF du 9 février 2016, n°15, AN (C.R.), première séance du samedi 8 février 2016, p. 1075.

⁵³ Telle est l'apostrophe utilisée par le député Goasguen, *in loc. cit.*

⁵⁴ Sur cette question, voir l'incontournable J.-C. Gaven, *Le Crime de lèse-nation*, Presses de Sciences Po, coll. « Académique », 2016, 560 p. Voir également, R. Martucci, « Qu'est-ce que la lèse-nation ? À propos du problème de l'infraction politique sous la constituante (1789-1791) », *Déviance et société*, n°14, 1990, p. 377-393.

⁵⁵ Voir les travaux de Pierre Brunet et, en particulier, P. Brunet, *Vouloir pour la nation. Le concept de représentation dans la théorie de l'État*, Bruylant-LGDJ, coll. « La pensée juridique », 2004, p. 102 et s. et « Représentation », in D. Chagnollaud et M. Troper (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, t. 1, Dalloz, coll. « Traités Dalloz », 2012, p. 607-641. Sur la pensée de l'Abbé Sieyès, cf. O. Beaud, *La Puissance de l'État*, PUF, coll. « Léviathan », 1994, p. 223 et s. Voir également M. Barberis, « L'ombra dello stato. Sieyès e le origini rivoluzionarie dell'idea di nazione », *Il Politico*, n°3, 1991, p. 509-531.

⁵⁶ M. de Robespierre, Séance du 25 octobre 1790, *Archives parlementaires*, t. 20, p. 25. Nous soulignons.

nuisibles à la nation entendue comme « une totalité abstraite⁵⁷ », mais également ou surtout de sanctionner des actes nuisibles à une nation incarnée en réprimant des assassinats de masse qualifiés d'actes de terrorisme en vertu des articles 421-1 et suivants de code pénal.

Au stade de l'infraction, donc, il s'agissait surtout de protéger le corps actualisé de la nation, les parties vivantes et incarnées d'un tout décomposable. Mais, non sans ambiguïté, la déchéance de nationalité, au stade de la sanction, apparaissait également comme un moyen de protéger le corps désincarné de la nation.

2. Une sanction ancienne révélant les deux corps de la nation

Avant d'être nommé Ministre de la justice, Jean-Jacques Urvoas était député, président de la commission des lois. En cette qualité, il rédigea un rapport sur l'indignité nationale en mars 2015 dans laquelle il écrivit : « À la réflexion, la réactivation de l'indignité nationale, qui correspond d'une certaine façon à une laïcisation de l'excommunication, [...] serait indéniablement, pour la République, l'aveu d'un échec. Car, l'esprit démocratique implique l'obligation morale, ontologique pour la communauté de prendre en charge l'ensemble de ses membres, c'est-à-dire de ne pas abandonner ceux-là même dont le comportement ignominieux semblerait pourtant devoir les condamner à une exclusion perpétuelle⁵⁸ ». Même si la sanction a évolué au gré des délibérations, le Garde des sceaux a pourtant dû défendre la révision constitutionnelle. La déchéance de nationalité, initialement prévue par le Gouvernement, est une mesure qui révèle les deux corps de la nation (A). Les parlementaires ajoutèrent une peine alternative de perte des droits attachés à la nationalité, renouant alors plus clairement, avec la nation comme totalité (B).

A. La déchéance de nationalité dans le projet du Gouvernement : protéger les deux corps de la nation

Dans son projet de loi constitutionnelle visant la protection de la nation, le Gouvernement français proposait de prolonger, à l'endroit des personnes mêmes nées françaises, les mesures de déchéance-sanction existant contre les personnes binationales ayant acquis la nationalité française. Aucune alternative n'était envisagée. La mesure n'aurait donc concerné que les

⁵⁷ P. Rosanvallon, « Administration, politique et société », *Réseaux*, vol. 8, n°40, 1990, p. 65.

⁵⁸ J.-J. Urvoas, *Rapport d'information sur l'indignité nationale*, n°2677, AN, mars 2015, p. 38.

personnes ayant deux nationalités. Il était en effet prévu que la loi fixe les règles concernant « la nationalité, y compris les conditions dans lesquelles une personne née française *qui détient une autre nationalité* peut être déchue de la nationalité française [...]»⁵⁹.

Au vu de l'exposé des motifs, l'ambition du Gouvernement était, d'une part, de « sanctionner ceux qui par leurs comportements visent à détruire le lien social » et, d'autre part, de « renforcer la protection de la société française, en permettant notamment de procéder à l'éloignement durable du territoire de la République, par la voie de l'expulsion, des personnes dont le caractère dangereux est avéré [...] et à interdire leur retour sur le territoire⁶⁰ ». Chargé de se prononcer en droit, pour avis, préalablement à la discussion parlementaire, le Conseil d'État a jugé bon de souligner la légitimité de la mesure. Il est ainsi écrit, dans l'avis rendu public, qu'un tel dispositif « répond à un objectif *légitime* consistant à sanctionner les auteurs d'infractions si graves qu'ils ne méritent plus d'appartenir à la communauté nationale⁶¹ ».

Le projet de loi constitutionnelle visait donc à généraliser une mesure de bannissement. De fait, le retrait de la nationalité, qui constitue une atteinte à « l'identité sociale⁶² » des personnes concernées, leur ôte non seulement le droit de travailler, le droit de percevoir des prestations sociales, mais également le droit de séjourner sur le territoire national⁶³. Après la condamnation pénale, il est donc possible d'émettre à leur encontre un arrêté d'expulsion⁶⁴.

⁵⁹ Tels étaient les termes de l'article 2 du projet de loi constitutionnelle de *Protection de la Nation*, n° 3381, déposé le 23 décembre 2015. Nous soulignons.

⁶⁰ Exposé des motifs précédant le projet de loi constitutionnelle de *Protection de la Nation*, n° 3381.

⁶¹ CE, 11 décembre 2015, Avis n°390866 *sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la nation*, p. 3 du PDF disponible en ligne. Nous soulignons.

⁶² Telle est l'expression retenue par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Genovese c/ Malte*, 11 octobre 2011, n°53124/09. La Cour a ainsi admis qu'un refus d'accorder la nationalité à un enfant né hors mariage était susceptible de heurter l'article 8 de la Convention en raison de l'impact d'une telle décision sur la vie privée de l'individu ; et la Cour d'ajouter que cette notion embrasse également l'«identité sociale de la personne ». Voir en ce sens, le §33 de la décision: « *the denial of citizenship may raise an issue under Article 8 because of its impact on the private life of an individual, which concept is wide enough to embrace aspects of a person's social identity* ». La Cour a adopté la même position s'agissant de la déchéance de nationalité. Voir en ce sens, CEDH, *Ramadan c/ Malte*, 21 juin 2016, n°76136/12 §62 et §85.

⁶³ Voir J. Lepoutre, « Le bannissement des nationaux. Comparaison (France-Royaume-Uni) au regard de la lutte contre le terrorisme », *Rev. crit. DIP.*, n°1, 2016, p. 115.

⁶⁴ Le contrôle porte sur deux actes distincts : le décret prononçant la déchéance de nationalité et l'arrêté d'expulsion. Sur le contrôle juridictionnel du décret de déchéance, voir G. Eveillard, « Le contentieux des décrets de déchéance de nationalité », *Droit Administratif*, n° 12, 2016, comm. 61. Voir également J. Lepoutre, « Le bannissement des nationaux », art. préc., p. 115 et s. et, surtout, du même auteur, « Déchéance de nationalité : après le débat constitutionnel, le temps contentieux. Note sous CE, 8 juin 2016, M. A et a. », *RFDA*, n°6, 2016, p. 1188-1197. Sur le contrôle juridictionnel des mesures d'expulsion voir J. Lepoutre, articles précités. L'auteur y examine le contrôle des « mesures de bannissement » au regard des jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne.

L'objectif du Gouvernement était, semble-t-il, par cet exil imposé de protéger la nation en ses deux corps. D'une part, le bannissement permet, littéralement, de soustraire à la nation l'une de ses parties composantes. Pour l'infraction comme pour la sanction, la nation était donc bel et bien considérée, par le Gouvernement, comme un ensemble divisible de personnes distinctes, un ensemble de corps physiques, « une collection d'hommes⁶⁵ » ; certains d'entre eux peuvent lui être arrachés par la déchéance de nationalité. Mais, par la déchéance de sa nationalité, d'autre part, l'individu est mis à l'écart de la nation comme entité abstraite ou corps politique : il ne peut plus participer aux institutions, il cesse d'être un acteur au sein de l'État qui le rejette. La déchéance de nationalité entretient donc un lien avec les deux corps de la nation.

Bien qu'ils aient proposé une alternative à cette mesure grave, les députés ne se départirent pas de cette dualité affectant leur conception de la nation.

B. Une alternative à la déchéance après le vote des assemblées parlementaires : la dégradation civique

Les députés modifièrent le dispositif prévu par le Gouvernement. Ils supprimèrent d'abord la mention de la plurinationalité. Il en ressort que la Constitution aurait permis de priver de leur nationalité des personnes binationales, mais aussi des personnes jouissant seulement de la nationalité française. Cela aurait pu ouvrir la voie à de possibles cas d'apatridie⁶⁶, interdite par le code civil depuis 1998⁶⁷. Ils élargirent ensuite le champ d'application du dispositif en remaniant les termes de l'infraction, puisqu'ils décidèrent de viser les crimes mais aussi les délits constituant une atteinte grave à la vie de la nation. Enfin, ils transformèrent la peine : ils prescrivirent qu'une personne puisse être soit déchue de sa nationalité, soit déchue des droits

⁶⁵ Selon les mots de Robespierre cités *supra*.

⁶⁶ Le souci d'égalité constitua l'argument majeur pour supprimer la mention de la multinationalité. Cela dit, en raisonnant par l'absurde, l'argument tombe. L'extension de la déchéance de nationalité à tous les Français crée forcément une rupture d'égalité. En effet, d'une part, le Gouvernement s'est engagé, lors de la discussion avec les parlementaires, à ratifier la Convention de New York du 30 août 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. S'il avait dû procéder à une telle ratification alors la rupture d'égalité entre Français mono- et binationaux aurait ressurgi. La révision constitutionnelle n'aurait pas eu prise sur la déchéance de nationalité des mononationaux. Mais, d'autre part, si elle n'était pas accompagnée de la ratification de la convention de New York, la révision n'en aurait pas moins maintenu une inégalité. En l'occurrence « ce serait les mononationaux qui seraient discriminés par rapport aux binationaux, puisqu'ils seraient les seuls à être exposés au risque d'apatridie en cas de déchéance de leur nationalité » (P. Lagarde, « Le débat sur la déchéance de nationalité. Essai de clarification », art. cité, p. 198). Sur les conventions internationales signées par la France en matière d'apatridie, voir D. Raimbourg, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n° 3381) de Protection de la Nation*, n°3451, AN, janvier 2016, p. 138 ; P. Bas, *Rapport au nom de la commission des lois sur le Projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de Protection de la Nation*, S, première lecture, n°447, mars 2016, p. 60-64).

⁶⁷ C'est l'article 23 de la loi n°98-170 du 16 mars 1998 *relative à la nationalité* qui a inséré à l'article 25 du code civil la mention : «sauf si la déchéance a pour résultat de le rendre apatride ».

attachés à la nationalité. Comme l'indiqua Dominique Raimbourg en son rapport : « Une telle sanction, alternative à la déchéance de la nationalité elle-même, pourrait être appliquée à tout citoyen, sans risque de créer des cas d'apatridie. Les droits en question sont ceux dont les titulaires ne peuvent être que des citoyens français, en particulier les droits de vote et d'éligibilité, ainsi que le droit d'accéder à certains emplois publics ou réglementés⁶⁸ ».

De fait, en l'occurrence, en perdant ses droits attachés à la nationalité, l'individu concerné aurait également été privé de certains de ses droits attachés à la citoyenneté. Certains individus auraient pu être désignés comme de mauvais citoyens, mis au ban de la société et interdits de prendre part au commun. Ces mesures auraient bel et bien conduit à une mise à l'écart de la nation, entendue comme une unité, comme « un tout unique, composé de parties intégrantes [...] [lesquelles] ne doivent point avoir séparément une existence complète, parce qu'elles ne sont point des tous simplement unis, mais des parties ne formant qu'un seul tout⁶⁹ ».

La déchéance de certains droits est, en effet, prévue par le code pénal pour sanctionner des actes de terrorisme, des crimes contre l'humanité et contre l'espèce humaine ou encore des crimes et délits contre la nation, l'État et la paix publique. Les personnes physiques coupables de ces crimes peuvent encourir des peines complémentaires telle « l'interdiction des droits civiques, civils et de famille ». L'article 131-26 du code pénal énonce que « [al. 1] L'interdiction des droits civiques, civils et de famille porte sur : 1° Le droit de vote ; 2° L'éligibilité ; 3° Le droit d'exercer une fonction juridictionnelle ou d'être expert devant une juridiction, de représenter ou d'assister une partie devant la justice ; 4° Le droit de témoigner en justice autrement que pour y faire de simples déclarations ; 5° Le droit d'être tuteur ou curateur [...] [al. 2] L'interdiction des droits civiques, civils et de famille ne peut excéder une durée de dix ans en cas de condamnation pour crime et une durée de cinq ans en cas de condamnation pour délit. [al. 3] La juridiction peut prononcer l'interdiction de tout ou partie de ces droits. [al. 4] L'interdiction du droit de vote ou l'inéligibilité prononcées en application du présent article emportent interdiction ou incapacité d'exercer une fonction publique ».

Comme ne manquèrent pas de le relever certains parlementaires, cette peine alternative,

⁶⁸ D. Raimbourg, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle (n° 3381) de Protection de la Nation*, n°3451, AN, janvier 2016, p. 151.

⁶⁹ E.-J. Sieyès, Séance du 7 septembre 1789, *Archives parlementaires*, t. 8, p. 593.

applicable à tous les Français, n'était pas sans rappeler la peine d'indignité nationale⁷⁰ qui fut rétablie en France par l'ordonnance du 26 août 1944. Comme l'indique J.-J. Urvoas, dans le rapport qu'il a consacré à la question, « le rétablissement de ces mécanismes pénaux semble relever d'un contresens historique et être inadapté à la lutte contre la menace terroriste et djihadiste que nous devons mener aujourd'hui⁷¹ ». Celui qui deviendra Garde des sceaux ajoutait encore que « si les actes commis par les terroristes impliquent bien un rejet de nos valeurs fondamentales et de nos institutions, ils ne constituent pas pour autant en eux-mêmes un courant d'idées contraires auquel se serait ralliée une partie de la population. Il n'y a en France ni guerre civile, ni programme idéologique de substitution d'une nouvelle conception de la Nation justifiant la protection de la conception actuelle par des techniques de disqualification⁷² ».

Sur le fondement d'un certain nombre d'ouvrages et d'auditions, le député Urvoas montrait clairement dans son rapport sur l'indignité nationale que cette peine a toujours servi, dans les périodes les plus troublées de l'Histoire française à défendre une conception de la nation contre une autre : avènement d'une nation souveraine en 1789⁷³ ou encore « affirmation d'une continuité républicaine de la conception de la nation⁷⁴ » après le régime de Vichy.

La révision constitutionnelle abandonnée aboutit elle aussi, bien qu'elle n'ait pas été menée à son terme, à une interrogation sur la conception française de la nation. Les délibérations parlementaires et les débats qui s'ensuivirent, hors l'hémicycle, notamment par voie de presse, n'ont certes pas modifié l'état du droit positif. Mais ces mois de discussions virent se déployer des discours où la nation comme assemblage, pulvérisable et fragile, le disputait à la nation comme unité. Et au-delà de la conception de la nation, c'est également une certaine conception (du droit) de la nationalité qui fut en jeu dans ces débats.

⁷⁰ L'ouvrage souvent cité est celui d'Anne Simonin, *Le déshonneur dans la République. Une histoire de l'indignité 1791-1958*, Grasset, 758 p.

⁷¹ J.-J. Urvoas, *Rapport d'information sur l'indignité nationale*, n°2677, AN, mars 2015, p. 13.

⁷² *Ibid.*, p. 25.

⁷³ *Ibid.*, p. 23 : « À une Nation non souveraine, regardée comme une mineure sous la tutelle paternelle du roi de France, le Tiers état et les états généraux opposent la conception d'une Nation souveraine, dotée de ses propres institutions, origine de l'ensemble des pouvoirs ainsi que des délégations et représentations ». Voir également en ce sens, les travaux de J.-C. Gaven, précités et, en particulier, *Le crime de lèse-nation*, *op. cit.*

⁷⁴ *Ibid.*, p. 25.

3. Conclusion sur les conceptions de la nationalité en France

Le débat sur la déchéance de nationalité oblige, pour finir, à se demander quelle était la conception philosophique de la nation et de la nationalité à l'œuvre dans cette réforme.

Depuis la fin des années 90 au moins, un conflit oppose les experts français du droit de la nationalité, les philosophes, historiens et sociologues de la nation. Pour les uns, il est nécessaire de faire « en sorte que coïncident aussi exactement que possible Français de droit et Français sociologiques⁷⁵ » ; de ce point de vue « le droit de la nationalité exprime [...] la conception de la nation »⁷⁶. Pour les autres, au contraire, le « droit de la nationalité n'est pas le reflet de la nation⁷⁷ » ; dès lors, pour eux, « la nationalité n'est plus perçue que comme un lien juridique unissant l'individu à l'État⁷⁸ ».

Finalement, ces lectures révèlent que, aux conceptions philosophiques de la nation, correspondent des règles différentes d'attribution et de perte de la nationalité. Le débat constitutionnel de 2015 a ravivé ces problématiques.

Comme l'écrit Paul Lagarde, « deux conceptions, quoique très opposées dans leur esprit, ont en commun de lier, comme la langue française y invite, droit de la nationalité et conception de la nation⁷⁹ » : la conception élective et la conception ethnique de la nation et du droit de la nationalité qui en découlerait. À ces positions, s'oppose une conception proximate ou normativiste⁸⁰.

La conception élective de la nation est volontiers assimilée au modèle « français » et au nom d'Ernest Renan⁸¹. Si « l'existence d'une nation est [...] un plébiscite de tous les jours⁸² » alors

⁷⁵ Y. Lequette, « Réflexions sur la nationalité française », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n°23, 2008.

⁷⁶ D. Schnapper, *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Gallimard, 1989, p. 129, cité par Y. Lequette, *in ibid.*

⁷⁷ P. Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Grasset & Fasquelle, 2002, p. 13.

⁷⁸ P. Lagarde, « Nationalité », art. cité, p. 1053.

⁷⁹ *Loc. cit.*

⁸⁰ D'autres typologies ont pu être proposées. Voir en particulier, O. Beaud, *La Puissance de l'État*, PUF, coll. « Léviathan », 1994, p. 118 et s. L'auteur distingue une conception « institutionnaliste » et une conception « normativiste » de la nationalité.

⁸¹ D. Schnapper, « Nation », in S. Mesure et D. Savidan (dir.), *Le Dictionnaire des sciences humaines*, PUF, coll. « Quadrige dicos poche », 2006, p. 812.

« elle n'existe que par la volonté de ceux qui la composent, qui veulent vivre ensemble en partageant les mêmes valeurs⁸³ ». Une telle conception élective ou politique⁸⁴ de la nation expliquerait l'importance historique du droit du sol en droit français⁸⁵. À l'inverse, la conception ethnique ou organique⁸⁶ de la nation est souvent présentée comme relevant du modèle allemand⁸⁷. Elle impliquerait davantage le recours au droit du sang pour l'attribution de la nationalité⁸⁸. Cette présentation assez schématique a partiellement été remise en cause par les travaux de Patrick Weil⁸⁹. Par exemple, l'auteur montre que le *jus sanguinis* du Code civil « n'a rien d'ethnique » et qu'il permettait surtout de « rompre avec la féodalité »⁹⁰.

Au regard des travaux parlementaires sur la loi constitutionnelle en 2015, il semble que la conception élective de la nation l'ait emporté sur une conception ethnique. Bien des interventions, en commission ou en séance, l'attestent. Mais à partir de cette même conception d'une communauté de valeurs, certains parlementaires rejetèrent la déchéance de nationalité quand d'autres louèrent la mesure. Par exemple, la Sénatrice Lienemann, opposée à la réforme, affirma que « la force de la Nation, ce n'est pas le repli identitaire, en éjectant les pires de nos concitoyens ; c'est l'intégration fondée sur des valeurs, sur un même projet, sur une destinée commune⁹¹ ». Elle s'opposait avec les mots de Renan, à une réforme pourtant placée sous son patronage⁹², comme en témoignent clairement les mots de la député Le Vern : « La nationalité française implique l'adhésion à une communauté de valeurs : le fait de commettre à l'encontre de la France un acte terroriste doit donc faire sortir son auteur de la communauté nationale⁹³ ».

⁸² E. Renan, « Qu'est-ce qu'une nation ? », Conférence prononcée en Sorbonne, le 11 mars 1882.

⁸³ P. Lagarde, « Nationalité », art. cité, p. 1053.

⁸⁴ D. Schnapper, « La nation, les droits de la nationalité et l'Europe », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 5, 1989, p. 22.

⁸⁵ D. Bureau et H. Muir Watt, *Le Droit international privé*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2009, p. 5-6 ; J.-Y. Guiomar, « De l'Allemagne et de la France. Les faux-semblants d'une opposition », *Le Débat*, n°84, 1995, p. 71-88.

⁸⁶ D. Schnapper, « La nation, les droits de la nationalité et l'Europe », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 5, 1989, p. 22.

⁸⁷ D. Schnapper, « Nation », art. cité, p. 812. Voir également du même auteur, « La nation, les droits de la nationalité et l'Europe », art. cité, p. 22.

⁸⁸ A.-V. Madeira, *Nationaux et étrangers en droit public français*, *op. cit.*, p. 30 et s. et plus particulièrement p. 42 et s.

⁸⁹ Voir en particulier P. Weil, *Qu'est-ce qu'un Français?*, *op. cit.*

⁹⁰ P. Weil (Entretien avec N. Truong), *Le Sens de la République*, Grasset, 2015, p. 31. Pour une présentation condensée du droit du sol et du droit du sang en France, voir P. Mbongo, *L'Identité française et la loi*, *op. cit.*, p. 39 et s.

⁹¹ *JORF* du 18 mars 2016, n°28, S (C.R.), séance du jeudi 17 mars 2016, p. 4272.

⁹² Voir l'intervention du Premier ministre VALLS, *JORF* du 6 février 2016, n°14, AN (C.R.), séance du vendredi 5 février 2016, p. 1003.

⁹³ *JORF* du 10 février 2016, n°14, AN (C.R.), séance du mardi 9 février 2016, p. 1192.

Est-ce à dire alors que la conception proximiste ou normativiste de la nationalité ait été délaissée lors de la révision ? Ce n'est pas certain. La conception proximiste de la nation se veut « moins idéologique », et de ce point de vue, « le droit de la nationalité est fondé de façon concrète sur l'intensité des liens objectifs entre l'État et l'individu »⁹⁴. Elle peut être rapprochée de la posture normativiste par laquelle « la nation devient [...] une notion totalement conventionnelle et la nationalité un lien purement formel⁹⁵ ». Rappelons que, pour Hans Kelsen, « la question de savoir si un individu ressorti d'un État n'est pas une question psychologique, une question de sentiments : c'est une question de droit⁹⁶ ».

S'il s'agit seulement d'une question de droit, alors sûrement était-il utile voire nécessaire de révéler les conceptions de la nation et de la nationalité véhiculées lors du débat français. Et s'il s'agit seulement d'une question de droit, alors la (re)lecture des philosophes est d'un bon secours, et les mots liminaires d'Hannah Arendt résonnent singulièrement.

Bibliographie sélective

Ouvrages et articles

Arendt H., *Les Origines du totalitarisme. L'impérialisme*, traduit de l'américain par M. Leiris, révisé par H. Frappat, Fayard, 2010, p. 380

Arreto M.-C., « Les minorités : questions autour de l'émergence d'une nouvelle protection juridique en Europe », Contribution à l'occasion du IX^e Congrès de l'Association internationale de droit constitutionnel, juin 2014

Barberis B., « L'ombra dello stato. Sieyès e le origini rivoluzionarie dell'idea di nazione », *Il Politico*, n°3, 1991, p. 509-531

Beaud O., « Une question négligée dans le droit de la nationalité : la question de la nationalité dans une Fédération », *Jus Politicum*, n°12, 2014

Beaud O., *La Puissance de l'État*, PUF, coll. « Léviathan », 1994, p. 512

⁹⁴ P. Lagarde, « Nationalité », art. cité, p. 1053.

⁹⁵ A.-V. Madeira, *Nationaux et étrangers en droit public français*, op. cit., p. 30 et s. et plus particulièrement p. 43.

⁹⁶ H. Kelsen, *Théorie pure du droit* (1960), trad. franç. par Eisenmann C., Bruylant-LGDJ, 2^e éd., 1999, rééd. 2010, p. 283.

- Brunet P.**, « Représentation », in D. Chagnollaud et M. Troper (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, t. 1, Dalloz, coll. « Traités Dalloz », 2012, p. 607-641
- Brunet P.**, *Vouloir pour la nation. Le concept de représentation dans la théorie de l'État*, Bruylant-LGDJ, coll. « La pensée juridique », 2004
- Carré de Malberg R.**, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Librairie du Recueil Sirey, t. II, 1922
- Corneloup S.**, « Les modes actuels d'acquisition de la nationalité française », *Pouvoirs*, n°160, 2017, p. 35-46
- Denquin J.-M.**, « Citoyenneté », in D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, coll. « Quadrige dicos poche », 2003
- Eveillard G.**, « Le contentieux des décrets de déchéance de nationalité », *Droit Administratif*, n° 12, 2016, comm. 61
- Gaven J.-C.**, « La déchéance avant la nationalité. Archéologie d'une déchéance de citoyenneté », *Pouvoirs*, n°160, 2017, p. 85-98.
- Gaven J.-C.**, *Le crime de lèse-nation*, Presses de Sciences Po, coll. « Académique », 2016, p. 560
- Lagarde P.**, « Le débat sur la déchéance de nationalité. Essai de clarification », *Libres propos, JCP. G.*, n°5, février 2016, p. 197-200
- Lagarde P.**, « Nationalité », in D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, coll. « Quadrige dicos poche », 2003
- Lanfranchi M.-P., Lecucq O. et Nazet-Allouche D. (dir.)**, *Nationalité et citoyenneté. Perspectives de droit comparé, droit européen et droit international*, Bruylant, coll. « À la croisée des droits », p. 2012, 373
- Lepoutre J.**, « Déchéance de nationalité : après le débat constitutionnel, le temps contentieux. Note sous CE, 8 juin 2016, M. A et a. », *RFDA*, n°6, 2016, p. 1188-1197
- Lepoutre J.**, « La déchéance de la nationalité, un outil pertinent ? », *Esprit*, n°5, 2015, p. 118-120
- Lepoutre J.**, « Le bannissement des nationaux. Comparaison (France-Royaume-Uni) au regard de la lutte contre le terrorisme », *Rev. crit. DIP.*, n°1, 2016, p. 107-118

- Lequette Y.**, « Réflexions sur la nationalité française », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n°23, 2008
- Madeira A.-V.**, *Nationaux et étrangers en droit public français*, th. dact., Université Paris II Panthéon-Assas, 2015, p. 586
- Martucci R.**, « Qu'est-ce que la lèse-nation ? À propos du problème de l'infraction politique sous la constituante (1789-1791) », *Déviance et société*, n°14, 1990, p. 377-393
- Mbongo P.**, *L'Identité française et la loi. Une histoire politique*, LGDJ, coll. « Forum », 2016, p. 424
- Schnapper D.**, « La nation, les droits de la nationalité et l'Europe », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 5, 1989, p. 21-32
- Schnapper D.**, « Nation », in S. Mesure et D. Savidan (dir.), *Le Dictionnaire des sciences humaines*, PUF, coll. « Quadrige dicos poche », 2006
- Schnapper D.**, « Nationalité et citoyenneté », *Pouvoirs*, n°160, 2017, p. 61-71
- Sredanovic D.**, « Quelle est la valeur de la nationalité/citoyenneté en Italie ? Résultats d'une recherche auprès des migrants et des ouvriers italiens à Ferrare », *Migrations Société*, n°153-154, 2014 p. 47-61
- Weil P.**, *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Grasset & Fasquelle, 2002, p. 401
- Weil P.** (Entretien avec N. Truong), *Le Sens de la République*, Grasset, 2015, p. 180

Travaux parlementaires et autres documents officiels

- Bas P.**, *Rapport au nom de la commission des lois sur le Projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de Protection de la Nation*, S, première lecture, n°447, mars 2016
- Conseil d'État**, 11 décembre 2015, Avis n° 390866 *sur le projet de loi constitutionnelle de protection de la nation*, p. 4 du PDF disponible en ligne : du PDF disponible en ligne : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/projets/pl3381-ace.pdf>.
- Raimbourg D.**, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la*

législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle (n° 3381) de Protection de la Nation, n°3451, AN, janvier 2016.

Urvoas J.-J., *Rapport d'information sur l'indignité nationale*, n°2677, AN, mars 2015

ABSTRACT

Following the France attacks of November 2015, a constitutional bill on the Protection of the Nation (*Protection de la Nation*) was submitted to parliament for deliberation. Although the reform plan was abandoned, this article aims to analyze the potential scope of the measure involving deprivation of nationality by even French-born dual nationals convicted of a crime that constitutes a serious attack on the life of the Nation.

The study uncovers a major ambiguity over the proposed constitutional reform. Indeed, an anthropomorphic conception of the nation was retained at the infringement stage, whereas, following the French Constitutional Law, an abstract and disembodied conception prevailed at the sanctions stage. Therefore the Nation's two bodies would have brought the King's two bodies up to date. We suggest that this tacit idea lying within the reform deserves to be pointed out for at least two reasons: on the one hand the infringement should have widely called attention at the time the reform was legislated; on the other hand the double understanding of the concept of Nation encroaches upon the idea of French nationality that is being conveyed by the constitutional law.

Eventually the study questions the deprivation of nationality for itself as old yet still valid sanctions imposed on dual nationals that have acquired the French nationality.

RÉSUMÉ

À la suite des attentats que la France a connus en novembre 2015, la loi constitutionnelle dite de Protection de la Nation a été soumise à la délibération parlementaire. Bien que la réforme ait été abandonnée, l'article se propose d'analyser la mesure qui prévoyait la possibilité de déchoir de leur nationalité des personnes, même nées françaises, convaincues

de crime constituant une atteinte grave à la vie de la nation.

L'étude met au jour une ambiguïté majeure parcourant la révision constitutionnelle envisagée : une conception anthropomorphique de la nation était retenue au stade de l'infraction tandis que, plus classique en droit constitutionnel français, une conception abstraite et désincarnée de celle-ci prévalait au stade de la sanction. Comme le roi, la nation aurait deux corps. Cet impensé de la réforme méritait d'être signalé pour au moins deux raisons. D'une part, l'infraction aurait pu être très largement entendue lors de la concrétisation législative de la réforme. D'autre part, cette double appréhension de la nation rejaillit sur l'idée de la nationalité, véhiculée par la loi constitutionnelle.

Finalement, l'étude invite à s'interroger sur la déchéance de nationalité elle-même : sanction ancienne et encore en vigueur s'agissant des personnes binationales ayant acquis la nationalité française.

KEYWORDS

Nationality – Nation – Deprivation of nationality – Terrorism – France

MOTS-CLES

Nationalité – Nation – Déchéance de nationalité – Terrorisme – France

**FENOMENOLOGIA DELLO IUS SOLI:
LE OPZIONI LEGISLATIVE DI ITALIA E FRANCIA**

***PHENOMENOLOGY OF JUS SOLI:
THE LEGISLATIVE OPTIONS OF FRENCH AND ITALIAN SYSTEMS***

Sara Fabianelli

PhD Candidate in Constitutional Law, Alma Mater Studiorum, Bologna, Italy

sara.fabianelli2@unibo.it

Abstract

Il presente contributo esamina le “opzioni legislative” degli ordinamenti italiano e francese in materia di *ius soli*, intendendo riferirsi con tale espressione sia alle discipline vigenti sia ai tentativi di riforma – in particolar modo quello italiano – intrapresi dai due ordinamenti in esame. Più precisamente, si esaminano tanto le modalità di accesso alla comunità di riferimento in base al principio dello *ius soli* – vale a dire per nascita nel territorio statale – quanto le modalità di esclusione dalla comunità di appartenenza, al fine di offrire un’analisi più completa ed approfondita. Questo studio cercherà di far emergere e porre a raffronto i diversi approcci dei due modelli di cittadinanza nei confronti e dell’individuo nato nel territorio statale, e del medesimo soggetto ormai divenuto cittadino, conducendo così ad interrogarsi sulla vera essenza delle due impostazioni.

This paper focuses on the “legislative options” of French and Italian systems concerning the principle of jus soli. The expression “legislative options” suggests that the current analysis examines both the regulations in force and the efforts of reform in the field of jus soli, especially the Italian ones. More precisely, we examine the ways of access to nationality based on the principle of jus soli and the modalities of expulsion from the belonging community for providing a complete and in-depth analysis. The paper aims to describe and compare the different approaches of the two models toward a person who was born in national territory and – later – is become national, in order to question about the real essence of French and Italian systems.

1. Introduzione

La riflessione che segue sul tema della cittadinanza ha l'ambizione di oltrepassare il puro dettato normativo (e giurisprudenziale) e di interrogarsi sulle pulsioni, più o meno "coscienti", che animano la relativa produzione normativa italiana e francese.

Si è efficacemente scritto che "le disposizioni normative che l'ordinamento sceglie di introdurre in ordine alla disciplina di accesso alla cittadinanza hanno di fatti quale risolto ultimo quello di definire l'identità più profonda di una comunità statale: le modalità di acquisto della cittadinanza sono tali da rivelare i presupposti in base ai quali una comunità percepisce se stessa, concepisce i legami di appartenenza dell'individuo alla consociazione ed orienta, potremmo dire, la propria generale concezione di cittadinanza come "comunanza di destino" o, alternativamente, come "comune progetto politico"⁹⁷. Ebbene, gli ambiti normativi che verranno esaminati sono quelli disciplinanti le modalità di acquisto della cittadinanza in base al principio dello *ius soli* nonché – si aggiunge – le ragioni della sua perdita, perché soltanto una visione più ampia – concentrata sia sulle vie di accesso sia sulle vie di uscita dalla comunità di riferimento e non limitata alle prime – permette valutazioni dotate di maggior completezza e profondità.

Sebbene entrambe le discipline sulla cittadinanza siano state recentemente lambite da tentativi di riforma, alcuni dei loro caratteri peculiari non sono stati messi in discussione: proprio questi rivelano le "aspirazioni" e le tendenze delle due legislazioni.

2. Le opzioni legislative in materia di *ius soli*: assimilazione o elezione?

Le vigenti discipline francese (artt. da 17 a 33-2 del *Code civil*) e italiana (Legge 5 febbraio 1992, n. 91, di modifica della Legge 13 giugno 1912, n. 555) della cittadinanza contengono alcune previsioni sovrapponibili sull'acquisto della cittadinanza *iure soli*, vale a dire per nascita sul territorio nazionale.

Una prima previsione comune stabilisce che è cittadino per nascita chiunque è nato nel territorio nazionale se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi o non possono trasmettere la loro cittadinanza perché così disposto dalla legge dello Stato al quale appartengono⁹⁸. La disciplina italiana attribuisce la cittadinanza per nascita al figlio di ignoti trovato nel territorio nazionale,

⁹⁷ Così D. PORENA, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Torino, Giappichelli, 2011, 188 ss.

⁹⁸ Cfr. art. 1, c. 1, lett. b), della l. n. 91/1992 e artt. 19 e 19-1, c. 1, c.c. francese.

salvo sia provato il possesso di altra cittadinanza⁹⁹, e quella francese, con previsione sostanzialmente analoga, considera cittadino per nascita chi si presume nato in Francia perché trovato nel territorio nazionale, salvo si rinvenga l'atto di nascita o la nascita sia dichiarata giudizialmente¹⁰⁰.

Queste previsioni, peraltro, esauriscono la loro funzione nel portare rimedio a casi di apolidia, non esplicando alcuna utilità nei confronti dei nati nel territorio nazionale da genitori stranieri. È per questa ragione che la presente trattazione avrà ad oggetto lo studio delle ulteriori modalità di acquisto della cittadinanza *iure soli* dettate dalle due normative, perché le sole ad incarnare la disciplina introdotta dai due ordinamenti in risposta alle domande di cittadinanza di quanti nascono e vivono nel territorio nazionale.

La disciplina francese, al di là delle previsioni comuni, traccia due distinte vie di accesso alla cittadinanza *iure soli*. Il principio del c.d. “doppio *ius soli*” vuole che acquisti automaticamente la cittadinanza alla nascita colui che nasce in Francia da genitori stranieri di cui almeno uno sia nato in Francia¹⁰¹ o in territorio ex-coloniale prima dell'indipendenza¹⁰², e risponde quindi alle domande di cittadinanza provenienti dalle terze generazioni di immigrati¹⁰³. Si rivolge, invece, alle seconde generazioni¹⁰⁴ il c.d. “*ius soli semplice*”, in base al quale acquista automaticamente la cittadinanza francese alla maggiore età colui che è nato in Francia da genitori stranieri a condizione che, al compimento della maggiore età, risieda o abbia risieduto abitualmente in Francia per un periodo, continuo o discontinuo, di almeno cinque anni a partire dall'età di undici anni. È, inoltre, espressamente consentita l'anticipazione del momento d'acquisto della cittadinanza per mezzo di una dichiarazione di volontà in tal senso espressa dall'interessato stesso, se in un'età compresa tra i sedici e i diciassette anni, o dai genitori, previo consenso del figlio, se lo stesso ha un'età compresa tra i tredici e i sedici anni; in quest'ultimo caso, i cinque anni di residenza richiesti decorrono dall'età di otto anni¹⁰⁵.

Quanto alla normativa italiana, vi è un'ulteriore disposizione che annovera, tra i requisiti di accesso alla cittadinanza, la nascita nel territorio italiano. La celebre disposizione dell'art. 4, c. 2, della l. n. 91/1992 stabilisce che chi è nato in Italia da genitori stranieri e vi ha risieduto legalmente e continuativamente fino al raggiungimento della maggiore età diviene cittadino

⁹⁹ Cfr. art. 1, c. 2, l. n. 91/1992.

¹⁰⁰ Cfr. artt. 19-2 e 58 c.c.

¹⁰¹ Cfr. art. 19-3 c.c.

¹⁰² Cfr. art. 44 l. n. 93-933 del 22 luglio 1993.

¹⁰³ Così si identificano proprio i minori nati in Francia da genitori stranieri di cui almeno uno nato, a sua volta, in Francia da genitori stranieri immigrati nel paese prima della sua nascita.

¹⁰⁴ Con cui si fa riferimento ai minori nati in Francia da genitori stranieri immigrati nel paese dopo la nascita.

¹⁰⁵ Cfr. artt. 21-7 e 21-11 c.c.

italiano se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla maggiore età. Così termina la normativa che il nostro ordinamento appresta per l'acquisizione della cittadinanza *iure soli*.

Nel 2012 ha avuto inizio alla Camera dei deputati un nuovo *iter* di modifica in chiave estensiva dell'intera Legge italiana sulla cittadinanza. Il testo del disegno di legge n. 2092, licenziato dalla Camera dei deputati il 13 ottobre 2015 e trasmesso al Senato della Repubblica per il successivo esame (che però sembra stentare a riprendere e tantomeno ad avviarsi a conclusione¹⁰⁶), non apporta modifiche alle previsioni già vigenti in materia di *ius soli* – se non fosse per il termine entro cui poter manifestare la volontà di acquisire la cittadinanza, portato a due anni dal raggiungimento della maggiore età anziché uno, nei casi di cui all'art. 4, c. 2¹⁰⁷ –, tuttavia intende introdurre un'inedita fattispecie di *ius soli* che, come meglio sarà visto, si fonda sulla titolarità del diritto di soggiorno permanente o del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo da parte di un genitore del nascituro¹⁰⁸.

2.1. Il momento dell'ingresso nella comunità di riferimento

2.1.1. L'acquisto della cittadinanza in Francia

La disciplina francese di acquisto della cittadinanza *iure soli* si presenta particolarmente inclusiva rispetto alle relative previsioni italiane.

In primo luogo, sebbene il criterio dello *ius sanguinis*, basandosi su vincoli di sangue, non possa che rappresentare il principale canale di acquisto della cittadinanza, la disciplina dello *ius soli* – proprio per la sua configurazione – delinea un canale altrettanto agevole e funzionale per l'accesso nella comunità di riferimento, unanimemente ritenuto di primaria importanza¹⁰⁹. Secondo la vigente disciplina italiana, al contrario, la via ereditaria alla cittadinanza non è affiancata da criteri concorrenti, rivestendo lo *ius soli* un rilievo meramente residuale.

¹⁰⁶ Ad oggi, 31 marzo 2017, la discussione sul d.d.l. n. 2092 è stata calendarizzata, ma non ha dato alcun esito.

¹⁰⁷ Cfr. art. 1, c. 1, lett. c), d.d.l. n. 2092.

¹⁰⁸ Cfr. art. 1, c. 1, lett. a), d.d.l. n. 2092.

¹⁰⁹ E lo è in massima misura il criterio del doppio *ius soli*, come affermato da P. WEIL, *L'accès à la citoyenneté: une comparaison de vingt-cinq lois sur la nationalité*, in *Travaux du centre d'études et de prévision du Ministère de l'Intérieur, Nationalité et citoyenneté, nouvelle donne d'un espace européen*, n. 5, 2002, 15, secondo il quale “*le double jus soli est au coeur de la législation française de la nationalité*”. V. anche S. SLAMA, *Jus soli, jus sanguinis, principes complémentaires et consubstantiels de la tradition républicaine*, in *Pouvoirs*, n. 160/2017, 19 ss.

In secondo luogo, la cittadinanza francese *iure soli* (doppio e semplice), a differenza di quella italiana, si acquista *automaticamente*, in quanto il soggetto beneficiario della suddetta disciplina non è tenuto a rendere, né personalmente né tramite i genitori, una preventiva dichiarazione di volontà in tal senso. La disciplina francese dello *ius soli* prevede, dunque, che il soggetto interessato acquisti la cittadinanza in maniera automatica al momento della nascita in caso di applicazione dell'istituto del doppio *ius soli*, o al compimento della maggiore età in caso di attivazione del criterio dello *ius soli* semplice¹¹⁰.

Peraltro, l'automaticità dell'acquisto della cittadinanza *iure soli* non ha caratterizzato l'intera evoluzione dell'istituto, ma è stata ciclicamente prevista e poi abbandonata e, in questi ultimi casi, sostituita da una doverosa e preventiva manifestazione di volontà, che ha fatto della cittadinanza *iure soli* una cittadinanza di tipo "elettivo", come non lo era mai stata¹¹¹.

Il criterio dello *ius soli* fa la sua prima apparizione in Francia durante l'*Ancien régime*, sancendo che il figlio di stranieri nato in territorio francese sia automaticamente francese fin dalla nascita perché – al tempo della monarchia assoluta – il fatto di risiedere sul suolo su cui il Re esercita la propria sovranità impone di divenire suoi sudditi¹¹². In questo senso, cittadinanza equivale a sudditanza-obbedienza nei confronti del Sovrano, in cambio della sua protezione¹¹³.

Lo *ius soli* opera automaticamente anche negli anni della Rivoluzione francese, laddove la residenza sul territorio della Repubblica è considerata prova di adesione e fedeltà agli ideali rivoluzionari¹¹⁴. Ecco però che la Costituzione del 13 dicembre 1799 e il *Code Napoléon* del 21 marzo 1804 abbandonano lo *ius soli* operante automaticamente alla nascita per il timore di rendere forzosamente cittadini dei soggetti non necessariamente portatori di sentimenti di lealtà e fedeltà verso la Repubblica francese¹¹⁵. Il criterio dello *ius sanguinis a patre* (art. 10 *Code*

¹¹⁰ È tuttavia salvaguardata la facoltà di rinuncia alla cittadinanza: il cittadino per doppio *ius soli* di cui un solo genitore sia nato nel paese può "ripudiare" la cittadinanza già acquisita nei sei mesi precedenti la maggiore età o nei dodici mesi successivi, salvo resti apolide (cfr. artt. 19-4 e 20-3 c.c.); il soggetto avente i requisiti per l'acquisto della cittadinanza per *ius soli* semplice può dichiarare, nei sei mesi precedenti la maggiore età o nei dodici mesi successivi, di "declinare" la cittadinanza francese, salvo resti apolide (cfr. art. 21-8 c.c.).

¹¹¹ Così B. AUDIT, *Le Code civil et la nationalité française*, in Y. Lequette e L. Leveneur (a cura di), *1804-2004. Le code civil. Un passé, un présent, un avenir*, Paris, Dalloz, 2004, 743.

¹¹² Come scrive B. AUDIT, *op. cit.*, 738, "[...] *la souveraineté sur la terre emportait souveraineté sur les personnes*".

¹¹³ V.E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza: le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, Padova, CEDAM, 1997, 141 ss.; P. COSTA, *Cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 2005, 22 ss.; D. PORENA, *op. cit.*, 57. Il criterio dello *ius soli* è all'epoca dominante tantoché, come può leggersi nelle pagine di P. WEIL, *Nationalities and Citizenship: the Lesson of the French Experience for German and Europe*, in D. Cesarani e M. Fulbrook (a cura di), *Citizenship, nationality and migration in Europe*, London-New York, Routledge, 1996, 76, "[...] *although, beginning in the seventeenth century the jus sanguinis could independently be used to access French nationality, it is important not to be mistaken on this point – birth on French soil still took precedence over birth by French parents (regardless of birthplace) as a legitimate creation for determining French nationality*".

¹¹⁴ V.E. GROSSO, *op. cit.*, 22 ss.; P. COSTA, *op. cit.*, 47 ss.; D. PORENA, *op. cit.*, 57 ss.

¹¹⁵ Cfr. P. WEIL, *op. ult. cit.*, 77 ss., il quale riporta "[...] *finally, in 1804, it was decided, against the will of*

civil) riprende vigore, e permane un'ipotesi residuale di *ius soli* secondo la quale ogni individuo nato in Francia da genitori stranieri potrà, nell'anno successivo alla maggiore età, "reclamare" la "qualità di francese"¹¹⁶ a condizione di dichiarare l'intenzione di fissare in Francia il proprio domicilio e di dare a ciò seguito, se non già stabilitosi nel paese, nel termine di un anno (art. 9 *Code civil*)¹¹⁷. Si tratta, come detto, di una previsione di *ius soli* privata dell'originaria automaticità e necessitante la previa manifestazione di volontà da parte del soggetto interessato.

La legge del 7 febbraio 1851 riporta lo *ius soli* al cuore della normativa francese della cittadinanza con l'introduzione del criterio del doppio *ius soli*, e la legge del 26 giugno 1889 inaugura lo *ius soli* semplice: si stabilisce, in entrambi i casi, che l'acquisto della cittadinanza sia automatico in risposta alla constatazione della diffusa e perdurante astensione dal richiedere la cittadinanza per *ius soli* da parte dei soggetti legittimati – francesi *de facto* – al fine di sottrarsi ai conseguenti obblighi militari¹¹⁸.

Trattasi dei criteri tuttora operanti in materia e caratterizzati fin dall'origine dall'automatismo applicativo di cui si è detto, salvo una breve parentesi negli anni Novanta del secolo scorso. Nel 1993 e fino al 1998¹¹⁹, infatti, l'automaticità nell'acquisto della cittadinanza per *ius soli* semplice è nuovamente abbandonata a causa del temporaneo prevalere di malumori alimentati dal mutamento dei caratteri dell'immigrazione (...maggiori prospettive di ritorno nel paese d'origine, mantenimento di stretti legami con lo stesso, maggiori difficoltà di assimilazione dovute all'allargamento dei paesi d'emigrazione – non più limitati ai soli paesi europei – e alla crisi dei tradizionali centri di integrazione, come le scuole, le chiese, le armate), che sembravano non poter più giustificare un'automatica acquisizione della qualità di francese alla maggiore età. Così, l'automaticità viene di nuovo sostituita da una necessaria manifestazione di volontà in ordine all'acquisto della cittadinanza da parte del soggetto interessato da poter rendere in qualsiasi momento tra i sedici e i ventuno anni.

Napoleon, that birth within the borders of the country was not enough to guarantee the loyalty of the children of those foreigners born in France. Legislators warned of the danger the country could face if it forced these people to call themselves French against their will. [...] in 1804 the hesitation in providing children born in France of foreigners born in France with French nationality [...] was based on a fear of their individual disloyalty [...]"

¹¹⁶ La *nationalité française* era denominata "*qualité de français*" nel Codice civile napoleonico.

¹¹⁷ V.B. AUDIT, *op. cit.*, 739; D. PORENA, *op. cit.*, 59 ss.

¹¹⁸ Veniva così perseguito il fine di un'uguaglianza nei doveri tra francesi per *ius sanguinis* e soggetti nati e cresciuti in Francia, aventi pieni requisiti per vedersi riconosciuta la cittadinanza francese. Nella medesima ottica, la stessa legge del 1889 sopprime la facoltà di rinuncia alla cittadinanza acquisita alla nascita per doppio *ius soli*, che dunque divenne fonte di attribuzione definitiva della cittadinanza (v. B. AUDIT, *op. cit.*, 739 ss.).

¹¹⁹ Cfr. art. 11 l. n. 93-933 del 22 luglio 1993 di modifica dell'art. 44 del *Code de la nationalité*, nonché art. 2 l. n. 98-170 del 16 marzo 1998 di modifica dell'art. 21-7 del *Code civil*. V., per un commento alla riforma, B. AUDIT, *op. cit.*, 739 ss.; X. PHILIPPE, *Jurisprudence du Conseil constitutionnel, 1^{er} juillet - 30 septembre 1993. Décision n° 93-321 DC du 20 juillet 1993, Code de la nationalité, JO 23 juillet 1993, p. 10391*, in *RFDC*, n. 16/1993, 823 ss.; O. SCHRAMECK, *La réforme du droit de la nationalité*, in *AJDA*, n. 11/1993, 756; M. SAVINO, *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, 71.

Sul punto è intervenuto lo stesso *Conseil constitutionnel* che, nella decisione n. 93-321 DC del 23 luglio 1993 avente ad oggetto la legge n. 93-933 di riforma del *Code de la nationalité*, respingendo le argomentazioni dei parlamentari ricorrenti, ha dichiarato che il carattere automatico dell'acquisto della cittadinanza francese per *ius soli* semplice non può assurgere a principio fondamentale riconosciuto dalle leggi della Repubblica per difetto delle condizioni a tal fine essenziali, quali la permanenza della sua previsione e l'assenza di deroghe alla sua applicazione. La previsione dell'automaticità, difatti, è dapprima dipesa da ragioni contingenti – per lo più la necessità di chiamare alle armi i destinatari della disciplina – e la sua affermazione è stata soltanto progressiva, ha conosciuto deroghe, e si è consolidata solo con la legislazione del 1889. Il *Conseil* ha poi escluso che la nuova modalità di acquisto, richiedente la manifestazione di volontà, producesse una lesione del principio dello *ius soli*, in quanto mera condizione posta dal Legislatore all'acquisto della cittadinanza secondo tale criterio¹²⁰.

Ciò detto, l'automaticità e la tempestività del meccanismo dello *ius soli* – oltre a farne un criterio di sicura efficacia e di notevole attrazione per lo straniero – sembrano riflettere una certa apertura o predisposizione all'inclusione di nuovi cittadini nel tessuto sociale da parte del Legislatore francese.

L'avvicendamento di periodi di previsione e soppressione del carattere dell'automaticità ne esalta invero la natura nient'affatto neutrale. Le ragioni delle cicliche cancellazioni dell'automaticità sono state sì contingenti, ma alla loro base è possibile rintracciare un sentimento di diffidenza nei confronti del potenziale cittadino, cui non si è più inteso attribuire – senza prima conoscerne la volontà – uno *status* in cui avrebbe potuto non riconoscersi spontaneamente o verso cui avrebbe potuto non rivolgere l'adeguato rispetto. Allora, se l'abolizione dell'automaticità e l'introduzione della preventiva dichiarazione di volontà hanno fatto eco a questi timori, al ripristino dell'automaticità è quantomeno corrisposta la scelta di accantonare simili perplessità in favore dell'apertura e dell'inclusione di soggetti in grado di vantare validi requisiti per ottenere la qualità di francese.

L'attuale disciplina dello *ius soli*, incentrata sull'automaticità, registra, dunque, la (momentanea?) “vittoria” della volontà inclusiva. Ed in effetti il beneficiario della disciplina dello *ius soli* risulta avere importanti collegamenti con la Francia in quanto nato e cresciuto in territorio francese¹²¹.

È per queste ragioni che la disciplina di acquisto della cittadinanza per *ius soli* può anch'essa

¹²⁰ V.X. PHILIPPE, *op. cit.*, 829.

¹²¹ ...e financo “preceduto” da due generazioni di stranieri stabilitisi in territorio francese in caso di applicazione del criterio del doppio *ius soli*, che, però, non ha mai destato le stesse perplessità ed ha dunque sempre operato in maniera automatica.

apparire come una declinazione del modello di acquisto della cittadinanza c.d. “assimilazionista”, tradizionalmente identificante il regime francese della naturalizzazione. Quest’ultimo è così definito perché esige che il soggetto interessato dimostri la sua effettiva assimilazione alla comunità francese – fatta di un’adeguata conoscenza della sua storia, della sua cultura, della sua lingua, dei diritti e dei doveri che dalla cittadinanza scaturiscono – nonché di aver tenuto una condotta sino a quel momento leale nei confronti del Paese ospitante. La disciplina dello *ius soli* sembra ugualmente aderire ad una logica di tipo assimilazionista dal momento che – attribuendo la cittadinanza a chi possa far valere una presenza durevole sul suolo francese (personale e non inferiore a cinque anni in caso di *ius soli* semplice, riferibile ai genitori e ai nonni in caso di doppio *ius soli*) –, si fonda quantomeno su una presunzione – facilmente confermabile – di integrazione/assimilazione dell’aspirante cittadino nella comunità francese¹²².

2.12. L’acquisto della cittadinanza in Italia

Nel nostro ordinamento, in maniera inversa rispetto a quanto illustrato con riferimento all’ordinamento francese, la disciplina dello *ius soli* risulta sprovvista dei caratteri necessari per rivestire un ruolo centrale nel sistema di acquisto della cittadinanza italiana¹²³.

La disciplina domestica dello *ius soli*, fin dal codice civile del 1865, è stata sostanzialmente

¹²² Così anche O. SCHRAMECK, *op. cit.*, 756, il quale osserva che “*De façon générale pourtant, comme l’a souligné la Commission de la nationalité, ce droit est inspiré d’une tradition libérale et assimilatrice admettant qu’une présomption d’intégration ressorte non seulement de la filiation mais aussi d’une présence durable sur le sol français*”.

¹²³ V., nella più recente dottrina in materia di *ius soli*, M. CAPESCIOTTI, *Su alcune novità legislative e giurisprudenziali in tema di seconde generazioni dell’immigrazione*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2014, 10 gennaio 2014; E. GROSSO, *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015; M.C. LOCCHI, *Lo ius soli nel dibattito pubblico italiano*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2014, 482 ss.; M. MALENA, *Principio dello ius soli e requisiti per la naturalizzazione: implicazioni e problematiche nell’acquisizione della cittadinanza italiana*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 3/2013, 409 ss.; C. PINELLI, *I “nuovi italiani” e lo spazio della politica costituzionale*, in *Diritti, immigrazione, cittadinanza*, n. 2/2013, 37 ss.; D. PORENA, *C’è spazio anche in Italia per una concezione “culturalista” della cittadinanza? Brevi profili comparatistici e spunti di riflessione in vista di una revisione della legislazione nazionale*, in www.federalismi.it, n. 2/2012, 18 gennaio 2012; N. URBINATI, *Quei bambini cittadini a pieno titolo*, in *La Repubblica*, 6 maggio 2013, la quale scrive “*Ius soli significa una cosa di grandissima importanza: che il centro di gravità dell’appartenenza politica è la persona, non la sua famiglia, non la nazione o l’etnia di appartenenza, non il colore della pelle*”. Con piglio critico, vedi E. BANOTTI, *Estetica dello ius sanguinis. La pretesa immotivata di introdurre lo ius soli è “una persecuzione per i neonati stranieri”*, in *Il Foglio*, 12 giugno 2013; G. SARTORI, *Una soluzione di buon senso*, in *Corriere della Sera*, 26 gennaio 2012; *Ibidem*, *L’Italia non è una nazione meticcia. Ecco perché lo ius soli non funziona*, in *Corriere della Sera*, 17 giugno 2013.

tesa ad evitare casi di apolidia, accordando la cittadinanza ai nati sul territorio italiano da genitori apolidi o ignoti¹²⁴. Pertanto, l'antico criterio dello *ius sanguinis* non ha mai subito alcuna concorrenza e resta tuttora il criterio preminente ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana¹²⁵.

Sull'esempio del *Code Napoléon* del 1804 e del codice civile del Regno di Sardegna del 1838, il principio dello *ius sanguinis* – per via esclusivamente paterna – venne adottato anche dal codice civile del 1865¹²⁶, che, allo stesso tempo, conteneva una previsione – di indubbio interesse, ma anch'essa discriminatoria nei confronti delle madri – in tema di *ius soli*, in base alla quale avrebbe meritato la cittadinanza italiana a titolo originario chi fosse nato nel territorio italiano da padre straniero che avesse ivi fissato il proprio domicilio ininterrottamente da almeno 10 anni, fatta salva la facoltà di “eleggere la qualità di straniero” entro un anno dal compimento della maggiore età¹²⁷.

La Legge sulla cittadinanza n. 555 del 1912 confermava la natura dominante del criterio dello *ius sanguinis* per l'esigenza di permettere agli emigranti italiani – in un'epoca per l'appunto segnata da consistenti emigrazioni – di trasmettere la loro cittadinanza ai figli eventualmente nati all'estero e consentire a questi ultimi di fare “rientro” nel territorio italiano¹²⁸. Pretermettendo l'anzidetta previsione di *ius soli*, si disponeva che lo straniero nato nel territorio italiano acquistasse automaticamente la cittadinanza in caso di residenza almeno decennale in Italia e mancata dichiarazione di voler conservare la cittadinanza straniera entro un anno dal raggiungimento della maggiore età¹²⁹.

¹²⁴ Cfr., rispettivamente, artt. 5 e 7, c.c.; v. R. CLERICI, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova, CEDAM, 1993, 309 ss., secondo la quale “[...] l'intento manifesto del legislatore di evitare l'apolidia risulta chiarissimo: l'adozione del criterio territoriale opera una sorta di suppletiva nei confronti di tutti coloro ai quali – per diverse ragioni – non può essere “trasmessa” una cittadinanza straniera per filiazione”.

¹²⁵ V. C. FIORAVANTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana: fra regime vigente e prospettive di riforma*, in L. Zagato (a cura di), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*, Venezia, Cafoscarina, 2011, 49 ss.; D. PORENA, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Torino, Giappichelli, 2011, 203 ss.; P. GARGIULO, *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, Ediesse, 2012, 72 ss.; M. SAVINO, *op. cit.*, 13 ss.

¹²⁶ Cfr. art. 4 c.c.

¹²⁷ Cfr. art. 8 c.c.

¹²⁸ Il suo art. 1 prevedeva persino che il criterio della filiazione operasse, in prima battuta, per via paterna, potendo invocarsene l'applicabilità per via materna solo in casi residuali, qualora il padre del nascituro fosse ignoto, apolide o non potesse trasmettere la cittadinanza secondo la legge dello Stato di appartenenza. La Corte costituzionale, con la storica sentenza additiva n. 30 del 1983, ne dichiarò l'illegittimità costituzionale nella parte in cui non prevedeva che fosse cittadino italiano per nascita anche il figlio di madre cittadina italiana.

¹²⁹ Cfr. art. 3, c. 1, n. 3, l. n. 555/1912.

Questa disposizione non sopravviveva alla nuova Legge sulla cittadinanza n. 91 del 1992, schiacciata dalla più esigente previsione dell'art. 4, c. 2. Veniva ribadita, ancora una volta, la primazia del criterio ereditario, meritando per ciò stesso di essere percepita come già "vecchia" al momento della sua entrata in vigore per il fatto che "non teneva conto dei mutamenti avvenuti nella società italiana quanto al fenomeno immigrazione e condizione dello straniero"¹³⁰, vale a dire della trasformazione dell'Italia in un paese di immigrazione.

Questo modello di cittadinanza di tipo "etnico-razziale"¹³¹ non è certamente stato spodestato da una disciplina dello *ius soli* notoriamente incapace di fornire un'adeguata risposta alle variegate domande di acquisto della cittadinanza italiana provenienti da coloro che sono nati e cresciuti in Italia da genitori stranieri e sono privi di ascendenti italiani. Attualmente, di *ius soli* in senso stretto è possibile parlare solo con riferimento alle previsioni contenute nell'art. 1 della Legge sulla cittadinanza del 1992, a mente delle quali è cittadino italiano per nascita colui che nasce sul territorio italiano da genitori entrambi ignoti o apolidi o che, secondo la legge del paese di provenienza, non possono trasmettere la loro cittadinanza, nonché il figlio di ignoti trovato sul territorio italiano, salvo venga provato il possesso di altra cittadinanza. Si tratta, in tutta evidenza, di previsioni la cui applicazione è invocabile in situazioni meramente residuali e numericamente limitate, in cui si rende necessario scongiurare l'apolidia. Solo parzialmente soddisfacente è l'ulteriore previsione di cui all'art. 4, c. 2, che, come anticipato, carica il criterio dello *ius soli* di condizioni aggiuntive (la residenza legale e ininterrotta dalla nascita ai 18 anni sul territorio italiano e la manifestazione di volontà), facendone tutt'altro che un agevole canale di inclusione nella cittadinanza.

Insomma, l'attuale disciplina italiana dello *ius soli* non sembra animata da un'ambizione particolarmente inclusiva nei confronti dell'individuo nato in Italia che aspiri a diventare cittadino italiano.

Il testo di riforma della Legge sulla cittadinanza va ad arricchire l'attuale disciplina dello *ius*

¹³⁰ Così B. NASCIMBENE, *Proposte di riforma delle norme sulla cittadinanza*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, vol. I, 2004, 557.

¹³¹ Così D. PORENA, *op. cit.*, 205 ss. C'è da chiedersi se questa qualificazione sia pienamente calzante quando ad acquistare la cittadinanza italiana siano individui nati e cresciuti all'estero, privi di legami con l'Italia, ma che possano vantare avi che abbiano avuto la cittadinanza italiana e dimostrare l'assenza di interruzione nella trasmissione *iure sanguinis* della cittadinanza, che, secondo l'attuale disciplina, è temporalmente illimitata. Il tema si pone altresì in rapporto con l'oggetto della presente trattazione, difatti in dottrina si è soliti parlare di "comunità sbilanciata" o di "strabismo" (cfr. F. PASTORE, *La comunità sbilanciata. Diritto alla cittadinanza e politiche migratorie nell'Italia post-unitaria*, in www.cespi.it, 2002), "laddove viene privilegiato il rapporto di discendenza di cui godono persone da lungo tempo residenti all'estero e lontane dalla vita civile della società italiana, mentre si mantiene un atteggiamento di chiusura nei confronti degli immigrati che vivono stabilmente nel territorio dello Stato" (così P. GARGIULO, *op. cit.*, 88 ss.).

soli con una nuova previsione in merito, in forza della quale è cittadino per nascita “chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri, di cui almeno uno sia titolare del diritto di soggiorno permanente ai sensi dell’articolo 14 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30¹³², o sia in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui all’articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286¹³³”¹³⁴. A tal fine, è necessario che un genitore o chi esercita la responsabilità genitoriale renda una dichiarazione di volontà sull’acquisto della cittadinanza da parte del figlio all’ufficiale dello stato civile del comune di residenza del minore, entro i suoi diciotto anni; qualora i suddetti soggetti legittimati restino inerti, la dichiarazione di volontà potrà essere resa dall’interessato stesso entro due anni dal raggiungimento della maggiore età¹³⁵.

Questa proposta di modifica – sebbene non sia chiaro quale sia il momento in cui sia necessaria la sussistenza dei suddetti requisiti in capo ad almeno un genitore (se, ad esempio, alla nascita del figlio o quando venga effettuata la dichiarazione di volontà¹³⁶) – sembra offrire una risposta più immediata e, in definitiva, più inclusiva alle domande di cittadinanza rispetto alla risposta data dalle modalità sinora vigenti in materia di *ius soli*.

Tuttavia, la stessa accorda la cittadinanza italiana alle seconde generazioni di immigrati (così come le attuali previsioni), ma non traccia alcun percorso agevolato verso la cittadinanza per le terze generazioni di immigrati, al pari del principio francese del doppio *ius soli*. Il criterio territoriale, ancora una volta, non sembra destinato ad emanciparsi dal ruolo piuttosto marginale sinora rivestito.

Soprattutto, è interessante evidenziare come alcune proposte di legge presentassero una maggiore apertura in tal senso e come, invece, nel corso dell’*iter* parlamentare, abbia prevalso una linea meno innovativa¹³⁷. Tra le altre, merita una particolare menzione la proposta di legge

¹³² Secondo quest’articolo, è titolare del diritto di soggiorno permanente il cittadino di uno Stato membro dell’Unione europea e i suoi familiari qualora abbiano soggiornato legalmente e continuativamente per cinque anni nel territorio nazionale.

¹³³ Secondo quest’articolo, ha diritto a un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo lo straniero che possieda la cittadinanza di uno Stato non appartenente all’Unione europea qualora sia titolare, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità, disponga di un alloggio idoneo e di un reddito non inferiore all’importo annuo dell’assegno sociale, e superi un test di conoscenza della lingua italiana.

¹³⁴ Cfr. art. 1, c. 1, lett. a), d.d.l. n. 2092.

¹³⁵ Cfr. art. 1, c. 1, lett. b), d.d.l. n. 2092; la stessa previsione sancisce che “entro due anni dal raggiungimento della maggiore età l’interessato può rinunciare alla cittadinanza italiana se in possesso di altra cittadinanza”, qualora l’abbia acquisita su dichiarazione di volontà dei genitori.

¹³⁶ Per il momento, si prevede che “ai fini dell’applicazione dell’articolo 1, comma 1, lettera b-bis), si considera in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo anche lo straniero che, avendo maturato i requisiti per l’ottenimento di tale permesso, abbia presentato la relativa richiesta prima della nascita del figlio e ottenga il rilascio del permesso medesimo successivamente alla nascita” (cfr. art. 1, c. 4, d.d.l. n. 2092).

¹³⁷ V. la proposta Bianconi che, ponendosi controcorrente rispetto a tutte le altre, mirava ad appesantire le

d’iniziativa popolare A.C. 9¹³⁸, che intendeva introdurre il meccanismo del doppio *ius soli* “à la française” (almeno in apparenza...) ¹³⁹, con il quale, per l’appunto, si sarebbe data un’adeguata risposta agli immigrati di terza generazione¹⁴⁰. Brevemente, tale proposta intendeva sostituire l’attuale previsione di cui all’art. 4, c. 2, con una sua versione più mite, grazie alla quale non solo lo straniero nato in Italia, ma anche lo straniero entrato entro il decimo anno di età avrebbe potuto acquistare la cittadinanza italiana dando prova di avere legalmente soggiornato in Italia fino al raggiungimento della maggiore età e manifestando una volontà in tal senso entro due anni dalla suddetta data¹⁴¹; la stessa mirava ad introdurre ben due forme inedite di *ius soli*, in base alle quali si sarebbero aperti ulteriori canali di accesso alla cittadinanza per i nati nel territorio italiano da genitori stranieri di cui almeno uno legalmente soggiornante in Italia da almeno un anno o nato, a sua volta, in Italia. In questi ultimi due casi sarebbe stata necessaria una dichiarazione di volontà in tal senso da parte di un genitore o, in mancanza, dell’interessato entro due anni dal raggiungimento della maggiore età¹⁴².

Quanto alle concrete modalità di acquisto della cittadinanza in base al principio dello *ius soli*¹⁴³, la necessità di una esplicita manifestazione di volontà ha rappresentato uno dei nuovi principi ispiratori della Legge sulla cittadinanza del 1992¹⁴⁴. Veniva così superato l’automatismo nell’acquisto della cittadinanza per *ius soli* sino ad allora contemplato dall’art. 3, c. 1, n. 3, della Legge sulla cittadinanza del 1912¹⁴⁵, duramente criticato in dottrina¹⁴⁶.

attuali previsioni degli artt. 4, c. 2 e 9, c. 1, lett. f), della Legge sulla cittadinanza.

¹³⁸ Il testo completo della proposta di legge d’iniziativa popolare A.C. 9, così come delle altre, è reperibile sul sito della Camera dei deputati, www.camera.it.

¹³⁹ Da quello distinguendosi per l’assenza di automatismi nell’acquisizione della cittadinanza.

¹⁴⁰ Nella stessa direzione anche le proposte Vendola A.C. 250 e Vaccaro A.C. 494; altre proposte prevedevano, quale requisito ulteriore rispetto a quello della nascita di almeno un genitore in Italia, la sua residenza (Di Lello A.C. 200, Bressa A.C. 273, Bressa A.C. 274, Bersani A.C. 463, Caruso A.C. 647, Sorial A.C. 1204) o il suo soggiorno regolare (Gozi A.C. 707) o legale (Marazziti A.C. 525) in Italia da almeno un anno al momento della nascita del figlio.

¹⁴¹ Cfr. art. 2 p.d.l. A.C. 9.

¹⁴² Cfr. art. 1 p.d.l. A.C. 9.

¹⁴³ Facendo con ciò riferimento alla previsione contenuta nel secondo comma dell’art. 4 della Legge sulla cittadinanza in quanto, come anticipato in apertura, più di ogni altra previsione in materia di *ius soli*, incarna la (sola) disciplina predisposta dal nostro ordinamento in risposta alle domande di cittadinanza degli stranieri nati in Italia, l’“unico caso nella vigente disciplina [...] di autentico *ius soli*” (così D. PORENA, *op. cit.*, 237). È noto che l’acquisto alla nascita della cittadinanza italiana ex art. 1, cc. 1, lett. b) e 2 sia automatico, ma quelle previsioni, come si è già osservato, esauriscono la loro funzione nel portare rimedio a casi di apolidia e perciò non esplicano alcuna utilità in riferimento agli stranieri nati in Italia da genitori stranieri.

¹⁴⁴ V.R. CLERICI, *op. cit.*, 325 ss.

¹⁴⁵ La disposizione, già richiamata in precedenza, prevedeva l’attribuzione automatica della cittadinanza a favore dello straniero, nato nel territorio italiano o figlio di genitori ivi residenti da almeno 10 anni al tempo della sua nascita, che, dopo una residenza di almeno dieci anni in Italia, non avesse dichiarato di voler conservare la cittadinanza straniera entro un anno dal raggiungimento della maggiore età.

¹⁴⁶ Per R. BOLAFFI, *Per l’elaborazione di una nuova legge*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1950, 586, “bisogna avere la sincerità di riconoscere che la regolamentazione “automatica” è il campo ideale dell’irresponsabilità, il terreno propizio alla frode alla legge; in G. CANSACCHI, *Proposte concrete per una nuova*

Nemmeno il testo di riforma intende introdurre modifiche al riguardo, cosicché, attualmente, nessuna previsione normativa inerente la disciplina dello *ius soli* contempla in termini espressi ed univoci il carattere dell'automaticità dell'acquisto della cittadinanza, diversamente dalla corrispondente disciplina francese.

Il più volte citato art. 4, c. 2, richiede che il soggetto interessato dichiari di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla maggiore età¹⁴⁷. Il nuovo *ius soli* previsto dal testo di riforma non si discosta da un simile regime, esigendo che un genitore o chi eserciti la responsabilità genitoriale renda una dichiarazione di volontà in tal senso entro il compimento della maggiore età da parte del figlio; in mancanza, il soggetto interessato può acquisire la cittadinanza italiana per mezzo di una dichiarazione di volontà resa entro due anni dal raggiungimento della maggiore età¹⁴⁸.

L'insuperabile necessità di una preventiva e formale dichiarazione di voler acquistare la cittadinanza italiana ha fatto sì che, tradizionalmente, la nostra disciplina dello *ius soli* afferisse

legge, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1950, 603 ss., può leggersi che – sebbene le disposizioni sull'attribuzione automatica della cittadinanza della legge del 1912 “non furono dettate da gretto spirito nazionalistico inteso ad aumentare i sudditi dello Stato, bensì da una considerazione altamente encomiabile: quella di liberare lo straniero, già per tanti legami associato alla comunità nazionale [...] da dispendiose e lunghe pratiche burocratiche e dalla discrezionalità, spesso non benevola, del Ministero dell'Interno” – le stesse “presentavano notevoli inconvenienti. Anzitutto, nell'attuale dopoguerra, la cittadinanza italiana non è molto ambita. Coloro che sono rivestiti di una cittadinanza straniera, specialmente di uno Stato americano, tendono a conservarla e desiderano escludere l'acquisto automatico della cittadinanza italiana, quando specialmente tale acquisto potrebbe costituire motivo di decadenza della cittadinanza straniera, con grave loro danno ed inibizione del ritorno nello Stato estero di residenza e di lavoro. [...] Un secondo inconveniente è costituito dal fatto che l'acquisto della cittadinanza italiana avviene all'insaputa dell'interessato. Costui non soltanto si trova rivestito di due cittadinanze, ma si vede anche sottoposto, in Italia, alla legge italiana relativamente a rapporti rispetto ai quali egli avrebbe, invece, fatto assegnamento sull'applicazione della legge straniera”. Si v. anche R. CLERICI, *op. cit.*, 326 ss., che osserva come l'automatismo della previgente legge – “atteggiamento di estrema apertura” – producesse talvolta “acquisti inconsapevoli e perciò indesiderati della cittadinanza italiana”.

¹⁴⁷ La dichiarazione di volontà deve essere corredata dall'atto di nascita e dalla documentazione relativa alla residenza (art. 3, c. 4, D.P.R. n. 572/1993) e resa all'ufficiale dello stato civile del comune in cui l'interessato risiede o intende stabilire la sua residenza; in caso di residenza all'estero, la stessa verrà resa all'autorità diplomatica o consolare del luogo di residenza (art. 23 l. n. 91/1992). L'ufficiale dello stato civile che ha iscritto la dichiarazione dell'interessato trasmette copia della medesima e della documentazione corredata al sindaco del comune in cui la dichiarazione è stata iscritta, autorità competente ad accertare la sussistenza delle condizioni che la legge stabilisce per il prodursi degli effetti desiderati (art. 16, cc. 1 e 2, D.P.R. n. 572/1993). L'acquisto della cittadinanza ha effetto dal giorno successivo a quello in cui sono adempiute le condizioni e le formalità richieste (art. 15 l. n. 91/1992).

¹⁴⁸ Cfr. art. 1, c. 1, lett. b), d.d.l. n. 2092. La richiamata proposta di legge d'iniziativa popolare A.C. 9, parimenti, prevedeva la necessità del medesimo impulso di parte ai fini dell'acquisto della cittadinanza. Si segnalano le proposte Di Lello A.C. 200, Vaccaro A.C. 494 e Caruso A.C. 647 che, oltre ad allargare le maglie della previsione di cui all'art. 4, c. 2, intendevano introdurre un meccanismo di acquisto automatico della cittadinanza, salvo esplicito rifiuto; inoltre, le stesse prevedevano che, in caso di divieto di doppia cittadinanza secondo la normativa del paese d'origine del soggetto interessato, quest'ultimo avrebbe dovuto optare per l'una o l'altra cittadinanza.

ad un modello di acquisto della cittadinanza generalmente definito di tipo “elettivo”¹⁴⁹: la dichiarazione di volontà presupporrebbe, infatti, una libera e consapevole scelta o elezione della cittadinanza italiana da parte del soggetto interessato, una sua effettiva volontà di accesso ed adesione alla comunità eletta.

Tuttavia, la giurisprudenza amministrativa, guardando agli artt. 4, c. 2, della Legge sulla cittadinanza, e 16 del D.P.R. n. 572/1993 che dà esecuzione alla legge medesima – secondo il quale “l’ufficiale dello stato civile che ha iscritto la dichiarazione dell’interessato, volta all’acquisto, alla perdita, al riacquisto o al mancato riacquisto della cittadinanza, trasmette copia della dichiarazione medesima e della documentazione che la corredata all’autorità competente ad accertare la sussistenza delle condizioni che la legge stabilisce per il prodursi degli effetti anzidetti” –, ha osservato che la previsione dell’art. 4, c. 2, “sopravvive nell’ordinamento come ipotesi di acquisto “automatico” della cittadinanza (se pure condizionato da una espressa manifestazione di volontà del soggetto)” e che “in presenza dei presupposti richiesti dalla legge (nascita in Italia, residenza ininterrotta e manifestazione di volontà entro un anno dal raggiungimento della maggiore età) è configurabile un vero e proprio diritto soggettivo dell’istante”¹⁵⁰. Al sussistere di una simile situazione giuridica soggettiva, ne consegue l’esclusione di valutazioni di tipo discrezionale della domanda di acquisto della cittadinanza da parte dell’autorità amministrativa competente, che potrà assumere soltanto atti a carattere dichiarativo e non costitutivo¹⁵¹.

Pur accogliendo le condivisibili argomentazioni del giudice amministrativo, alcune difformità tra le discipline italiana (attuale e di riforma) e francese – strettamente connesse alle concrete modalità di acquisto della cittadinanza per *ius soli* – sembrano insuperabili.

¹⁴⁹ Così D. PORENA, *op. cit.*, 232, e già R. CLERICI, *op. cit.*, 325 ss. all’indomani della riforma della cittadinanza del 1992. Efficace, a tale riguardo, la formula di uno dei massimi teorici della nazionalità d’elezione, E. RENAN, *Qu’est-ce qu’une nation?*, Paris, 1882, 20, per il quale “*L’existence d’une Nation est un plébiscite de tous les jours*”.

¹⁵⁰ Così T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, sent. n. 2731 del 2007. Si v. in dottrina M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell’uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, CEDAM, 1997, 481.

¹⁵¹ Cfr. ancora T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, sent. n. 2731 del 2007. A questo riguardo, afferma D. PORENA, *op. cit.*, 231 ss., “Non dunque un acquisto automatico *ope legis*, né d’altronde un’istanza sottoposta alle prerogative valutative della pubblica amministrazione: si tratta piuttosto di un *tertium genus* autonomo, in cui la volontà dichiarata dal soggetto avente titolo identifica nel contempo l’esercizio e la richiesta di riconoscimento di un diritto; [...] la maturazione dei requisiti richiesti dalla norma esige, quale unico ulteriore elemento aggiuntivo per l’acquisto della cittadinanza, che lo straniero *dichiari di voler acquistare la cittadinanza italiana*. Il soggetto *non chiede la concessione* della cittadinanza, ma semplicemente *dichiara di volerla acquistare*. In questo si traduce il senso della cittadinanza elettiva: nella scelta cioè operata dal soggetto, nella dichiarazione della stessa e nella immediata “immissione” nello *status* giuridico, senza dunque che la pubblica amministrazione possa vantare alcun margine valutativo; [...] la normale portata costitutiva dei provvedimenti di tipo concessorio adottati dall’amministrazione nelle diverse ipotesi di acquisto della cittadinanza per naturalizzazione sembra, nei casi di cittadinanza elettiva, essere sostituita dall’idea che il soggetto avente titolo dichiara, per l’appunto, di voler “giuridicizzare” una condizione di fatto già esistente: voglia cioè certificare l’appartenenza sostanziale alla comunità mediante l’accesso alla cittadinanza”.

Secondo la disciplina francese, lo straniero idoneo all'acquisizione della cittadinanza per *ius soli* non è gravato da alcun onere di attivazione per l'acquisto della qualità di francese, ma beneficia dello *status* di cittadino fin dalla nascita o al compimento della maggiore età in forza di un'automatica ed autonoma attivazione dell'autorità amministrativa competente. La sussistenza dell'auspicabile volontà di divenire cittadino francese da parte dello straniero non deve essere verificata, e lo stesso subisce "passivamente" l'ingresso nella comunità francese, salvo manifesti espressamente di volervi rinunciare.

Al contrario, lo straniero potrà vedersi conferita la cittadinanza italiana – nonostante la titolarità di un diritto soggettivo al pieno riconoscimento dello *status* di cittadino – solo successivamente a una dichiarazione di volontà in tal senso espressa dal medesimo o dai genitori se minore, in mancanza della quale – e una volta spirati i termini fissati dalla legge – decadrà dal quel diritto e vedrà svanire ogni possibilità di acquisto della cittadinanza italiana per *ius soli*. È pur vero che la rigidità di questa previsione è stata attenuata dall'art. 33 del decreto legge n. 69 del 2013, che – a fronte della constatata difficoltà dei soggetti interessati di conoscere puntualmente la disciplina della cittadinanza e dei regolari ritardi nella presentazione delle loro domande¹⁵² – ha posto un obbligo in capo agli ufficiali dello stato civile, "tenuti al compimento del diciottesimo anno di età a comunicare all'interessato, nella sede di residenza quale risulta all'ufficio, la possibilità di esercitare il diritto di cui al comma 2 del citato articolo 4 della legge n. 91 del 1992 entro il compimento del diciannovesimo anno di età. In mancanza, il diritto può essere esercitato anche oltre tale data"¹⁵³, ma la perentorietà del termine e il rischio di decadere dall'esercizio di quel diritto non sono stati elusi, salvo il caso di mancata comunicazione imputabile al soggetto incaricato. Il d.d.l. n. 2092 incarica dello stesso compito gli ufficiali di anagrafe e fa seguire la sospensione dei termini di decadenza per la dichiarazione di elezione della cittadinanza alla loro eventuale inadempienza¹⁵⁴; in riferimento alla nuova fattispecie di *ius soli*, la direzione sanitaria del punto nascita o l'ufficiale dello stato civile cui è resa la dichiarazione di nascita sono inoltre tenuti ad informare i genitori della facoltà di rendere la dichiarazione di volontà per l'acquisto della cittadinanza da parte del figlio¹⁵⁵.

La conferma di un modello di cittadinanza che continua a preferire la volontà liberamente espressa dall'individuo alla pura automaticità non può passare inosservata o essere svuotata del suo significato. Da un lato, sembra che i rilievi già mossi all'indomani dell'entrata in vigore

¹⁵² Come spiega M. SAVINO, *op. cit.*, 45 ss.; v. anche M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA, *Da nativi stranieri a cittadini italiani. L'art. 33 del d.l. 69/2013: tra apertura e occasione mancata*, in *Diritti, immigrazione, cittadinanza*, n. 3/2013, 13 ss.

¹⁵³ Cfr. art. 33, c. 2, d.l. n. 69/2013, convertito dalla l. n. 98/2013.

¹⁵⁴ Cfr. art. 1, c. 5, d.d.l. n. 2092.

¹⁵⁵ Cfr. art. 1, c. 1, lett. b), d.d.l. n. 2092.

della nuova legge sulla cittadinanza del 1992 su una sua scarsa “inclinazione” o “propensione” all’inclusione dello straniero¹⁵⁶ siano francamente tuttora attuali, distinguendola dall’attitudine francese¹⁵⁷. Dall’altro lato, dai medesimi caratteri potrebbe dedursi una cauta e misurata “prudenza” della disciplina italiana che – pur rivolgendosi ad individui che possono vantare saldi rapporti con l’Italia (nascita e residenza) – predilige che il pieno ed effettivo ingresso nella comunità italiana sia frutto dell’espressa e manifesta volontà del neo-cittadino. È difatti plausibile che la dichiarazione di volontà, in quanto meramente eventuale e realizzabile solo su attivazione dell’interessato, sia – fino a prova contraria – espressione di una reale e compiuta adesione ai valori della comunità di riferimento.

2.2. L’esclusione dalla comunità di appartenenza

2.2.1. La perdita della cittadinanza in Francia

Altro campo di indagine, altrettanto fecondo di riflessioni correlabili a quelle che si è tentato di suggerire, è rappresentato dalla disciplina della perdita della cittadinanza o, meglio, dalle discipline della perdita della cittadinanza.

Il *Code civil* francese prevede, infatti, due regimi distinti – anche nella denominazione – di privazione della cittadinanza francese. Il c.d. *retrait de la nationalité française* (artt. da 23 a 23-9 c.c.) può essere disposto nei soli confronti del francese d’origine (cui la cittadinanza è stata attribuita alla nascita per *ius sanguinis* o per doppio *ius soli*) qualora si comporti come il cittadino di un paese straniero di cui abbia la cittadinanza¹⁵⁸, o qualora non ottemperi all’ingiunzione governativa di abbandonare il suo impiego in un’armata o un servizio pubblico straniero o un’organizzazione internazionale alla quale la Francia non partecipi, o di cessare di apportarvi il proprio concorso¹⁵⁹. La c.d. *déchéance de la nationalité* (artt. 25 e 25-1 c.c.), invece, può essere patita soltanto dall’“individuo che ha acquisito la qualità di francese”¹⁶⁰ (...nel corso della sua vita, per *ius soli* semplice, naturalizzazione o matrimonio) in caso di

¹⁵⁶ Nel 1993, poco dopo l’entrata in vigore della nuova Legge sulla cittadinanza, R. CLERICI, *op. cit.*, 328, scriveva, usando parole molto più dure, che “un simile orientamento restrittivo [la sostituzione dell’automaticità con la dichiarazione di volontà] nei confronti dei figli degli immigrati costituisce a sua volta una manifestazione della nuova tendenza contraria ad una rapida assimilazione degli stranieri”.

¹⁵⁷ Ad ogni modo, questa minore “disponibilità” non sembrerebbe affatto retta da indifferenza o noncuranza nei confronti del destino degli aspiranti cittadini, o dall’intento di disincentivarne le domande di cittadinanza, alla luce delle novità legislative introdotte nel 2013 di cui si è detto.

¹⁵⁸ Cfr. art. 23-7 c.c.

¹⁵⁹ Cfr. art. 23-8 c.c.

¹⁶⁰ Cfr. art. 25 c.c.

condanna per crimini o delitti costituenti una lesione degli interessi fondamentali della Nazione o un atto di terrorismo o, nel caso eserciti una funzione pubblica, per crimini o delitti contro la pubblica amministrazione; sottrazione alle obbligazioni risultanti dal Codice del servizio nazionale; compimento di atti incompatibili con la qualità di francese e pregiudizievoli per gli interessi della Francia, a vantaggio di uno Stato straniero. In ogni caso, la disciplina non trova applicazione se per il soggetto interessato ne derivi l'apolidia¹⁶¹.

Il tema è tornato di grande attualità nella dottrina francese in seguito alla decisione n. 2014-439 QPC del 23 gennaio 2015, *M. Ahmed S.*, del *Conseil constitutionnel* che – investito di una questione di legittimità costituzionale sugli artt. 25 e 25-1 c.c. nella parte in cui dispongono che la condanna per un crimine o un delitto costituente un atto di terrorismo¹⁶² possa importare la perdita della cittadinanza nei soli confronti dei francesi d'acquisizione, escludendone dunque i francesi d'origine – non ha rilevato alcuna lesione al principio d'eguaglianza ed ha così sancito la conformità a Costituzione di tale previsione¹⁶³.

Si legge in motivazione che *“les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance sont dans la même situation”*¹⁶⁴, ma che *“le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit”*¹⁶⁵ e, infine, che *“le législateur a pu, compte tenu de l'objectif tendant à renforcer la lutte contre le terrorisme, prévoir la possibilité, pendant une durée limitée, pour l'autorité administrative de déchoir de la nationalité française ceux qui l'ont acquise, sans que la différence de traitement qui en résulte viole le principe d'égalité”*¹⁶⁶. Il Giudice delle leggi ha ritenuto che la diversità di trattamento tra francesi d'origine e francesi d'acquisizione – sebbene uguali – superi il vaglio di legittimità costituzionale perché fondata su

¹⁶¹ Cfr. art. 25 c.c.

¹⁶² La previsione relativa agli atti di terrorismo è stata inserita dall'art. 12 della l. n. 96-647 del 22 luglio 1996.

¹⁶³ V.E. BOTTINI, *Decisione n. 2014-439 QPC del 23 gennaio 2015, Sig. Ahmed S.*, in E. Bottini, C. Guerrero Picó, S. Pasetto, M.T. Rörig, P. Passaglia (a cura di), *Bollettino di informazione sull'attualità giurisprudenziale straniera*, in www.cortecostituzionale.it, febbraio 2015; N. CATELAN, *Conformité de la déchéance de nationalité applicable aux terroristes*, in *RFDC*, n. 103/2015, 715 ss.; M.-C. DE MONTECLER, *La déchéance de nationalité pour les terroristes est conforme à la Constitution*, in *AJDA*, n. 3/2015, 134; P. LAGARDE, *Note sous décision n° 2014-439 QPC*, in *Revue critique de droit international privé*, n. 1/2015, 123 ss.; B. PAUVERT, *Autour de la déchéance et du retrait de la nationalité française*, in *AJDA*, n. 17/2015, 1000 ss.; P. SPINOSI, *Le Conseil constitutionnel encadre le pouvoir du législateur pour déchoir de leur nationalité les terroristes*, in *La semaine juridique. Édition générale*, n. 5/2015, 190.

¹⁶⁴ Cfr. C.C. 2014-439 QPC, 23 gennaio 2015, cons. 13, prima parte.

¹⁶⁵ Cfr. C.C. 2014-439 QPC, 23 gennaio 2015, cons. 10, seconda parte.

¹⁶⁶ Cfr. C.C. 2014-439 QPC, 23 gennaio 2015, cons. 13, seconda parte.

“ragioni d’interesse generale”¹⁶⁷ quali il rafforzamento della lotta al terrorismo. La ragionevolezza di questa disciplina è stata, inoltre, rinvenuta in una serie di suoi elementi caratterizzanti, come la limitatezza a fatti di una “gravità tutta particolare” in relazione ai quali “le disposizioni contestate istituiscono una sanzione avente il carattere di una punizione che non è manifestamente sproporzionata”¹⁶⁸, la previsione della sua inapplicabilità in caso di apolidia del soggetto destinatario della misura, l’apposizione di una serie di termini – per cui la perdita della cittadinanza può far seguito ad una condanna per atti di terrorismo nella sola ipotesi in cui quegli atti siano stati compiuti anteriormente alla data di acquisizione della cittadinanza¹⁶⁹ o nel termine di 15 anni dalla stessa e, ancora, deve essere pronunciata entro 15 anni dalla commissione degli atti di terrorismo¹⁷⁰ – e, infine, la necessità che il decreto governativo infliggente la perdita della cittadinanza venga preceduto dal parere conforme del Consiglio di Stato¹⁷¹.

È noto che questa decisione si inserisca nel solco della tradizione giurisprudenziale del *Conseil constitutionnel* ed abbia un importante precedente nella decisione n. 96-377 DC del 16 luglio 1996¹⁷². Tuttavia, la sua adozione non fa che rafforzare l’impressione – già scaturente dalla predisposizione legislativa di due discipline diverse della perdita della cittadinanza – che, in fin dei conti, francesi d’origine e francesi d’acquisizione non siano considerati pienamente uguali e che, anzi, i secondi portino con sé traccia delle loro diverse radici. Non s’intende discutere di quali cause possano motivare la sanzione della perdita della cittadinanza né dell’opportunità stessa di comminare una simile sanzione, ma quantomeno rilevare l’obiettivo ed intrinseca gravità di qualsivoglia condotta terroristica, indipendentemente dalla “tipologia” di cittadinanza del suo autore¹⁷³.

È altresì riscontrabile che – sebbene la perdita della cittadinanza sia generalmente conseguenza della rottura dell’originario legame d’*allégeance* tra cittadino

¹⁶⁷ Cfr. C.C. 2014-439 QPC, 23 gennaio 2015, cons. 10, seconda parte.

¹⁶⁸ Cfr. C.C. 2014-439 QPC, 23 gennaio 2015, cons. 19.

¹⁶⁹ La l. n. 2003-1119 del 26 novembre 2003 ha introdotto la possibilità di incorrere nella perdita della cittadinanza anche per condotte tenute anteriormente al suo acquisto.

¹⁷⁰ Cfr. art. 25-1 c.c.; entrambi i termini sono stati portati da 10 a 15 anni in relazione a crimini o delitti costituenti atti di terrorismo dalla l. n. 2006-64 del 23 gennaio 2006. Nella pronuncia in esame, il *Conseil constitutionnel*, in un immaginario dialogo con il Legislatore, precisa inoltre che il termine di 15 anni, quale lasso di tempo rilevante in rapporto alla commissione dei fatti di cui all’art. 25 c.c. sanzionabili con la perdita della cittadinanza, “*ne saurait être allongé sans porter une atteinte disproportionnée à l’égalité entre les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance*”, ma non estende il monito all’ulteriore termine di 15 anni per la pronuncia della decadenza, che quindi resta potenzialmente flessibile (cfr. N. CATELAN, *op. cit.*, 718 ss.; P. LAGARDE, *op. cit.*, 123 ss.).

¹⁷¹ Cfr. art. 25 c.c.

¹⁷² Sia consentito rinviare a S. FABIANELLI, *Liberté, (in)égalité, fraternité: un caso di cittadinanza negata*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, 765 ss., per un commento alla sentenza francese.

¹⁷³ Così anche N. CATELAN, *op. cit.*, 718.

(d'origine/d'acquisizione) e Repubblica francese – alcune delle cause operanti nei soli confronti del francese d'acquisizione rendono quel legame più facilmente incrinabile: si pensi alle ipotesi della condanna per crimini o delitti contro la pubblica amministrazione, laddove il soggetto ricopra una funzione pubblica, o della sottrazione alle obbligazioni scaturenti dal Codice del servizio nazionale¹⁷⁴.

Gli articoli 25 e 25-1 c.c. introducono, di fatto, una sorta di “regime speciale” nei confronti del francese d'acquisizione, capace di comportare la perdita della cittadinanza per il compimento di specifici fatti in data anteriore all'acquisto della cittadinanza francese¹⁷⁵ o – come se si trattasse di una lunga messa alla prova – nel termine di 20 o 30 anni dall'acquisto stesso¹⁷⁶.

Una parte della dottrina francese – rimarcando la presunta discriminazione esistente tra francesi d'origine e francesi d'acquisizione – ha sostenuto la necessità di un suo superamento o per mezzo dell'estensione del campo di applicazione soggettiva della *déchéance* anche ai francesi d'origine, o, alternativamente, con l'abolizione di quello specifico istituto e la sua contestuale sostituzione con altro regime sanzionatorio¹⁷⁷.

La prima di quelle vie è stata percorsa dal Governo francese, all'indomani degli attacchi terroristici di cui la Francia è stata vittima nel 2015. Il procedimento di revisione costituzionale di matrice governativa, avviatosi nel dicembre 2015, era infatti volto alla costituzionalizzazione, non solo dello stato d'emergenza (nuovo art. 36-1 Cost.), ma, per quanto qui di interesse, della disciplina della *déchéance de la nationalité* in caso di condanna definitiva per crimini costituenti

¹⁷⁴ B. PAUVERT, *op. cit.*, 1004 ss., pone l'attenzione sulla sussistenza di un ulteriore aggravamento della disciplina della cittadinanza, questa volta a carico dei francesi d'origine, in base al quale chi di coloro si macchi della condotta indicata all'art. 23-8 c.c. verrà privato della cittadinanza francese anche qualora ne consegua l'apolidia. Tuttavia, ciò non va a scalfire i sospetti prospettati quanto alla disciplina della perdita della cittadinanza, anzi conferma l'esistenza di trattamenti diversificati.

¹⁷⁵ Fatti di cui probabilmente si è avuto conoscenza in un momento successivo all'acquisizione della cittadinanza perché, altrimenti, tendenzialmente ostativi a quell'acquisizione.

¹⁷⁶ L'art. 25-1 c.c. dispone, come visto, che la perdita della cittadinanza sia correlata a fatti intervenuti entro 10 anni dalla data d'acquisto della cittadinanza, o 15 anni se si tratta di crimini o delitti costituenti una lesione degli interessi fondamentali della Nazione o un atto di terrorismo; lo stesso articolo stabilisce che la perdita della cittadinanza vada rispettivamente pronunciata entro 10 o 15 anni dalla commissione dei fatti, e ciò può comportare che il soggetto interessato si veda privato della cittadinanza dopo 20 o 30 anni dal suo acquisto laddove la condotta incriminata sia intervenuta esattamente dopo 10 o 15 anni dall'acquisto e la perdita sia stata pronunciata esattamente dopo 10 o 15 anni dalla perpetrazione della condotta.

¹⁷⁷ V. P. LAGARDE, *Le débat sur la déchéance de nationalité. Essai de clarification*, in *La semaine juridique. Édition générale*, n. 5/2016, 198.

una lesione agli interessi fondamentali della Nazione o un atto di terrorismo¹⁷⁸, da estendersi a tutti i cittadini francesi, tanto d'origine quanto d'acquisizione, purché *binationaux* (nuovo art. 3-1 Cost.), quasi a voler ricomporre il latente squilibrio tra le due discipline della perdita della cittadinanza. Il 30 marzo 2016, tuttavia, il Presidente François Hollande metteva fine a questo travagliato *iter*¹⁷⁹.

Quanto alla seconda via percorribile, la dottrina francese ha proposto di istituire un regime comune di perdita della cittadinanza – raggruppante sia gli attuali casi di *retrait de la nationalité française* (artt. da 23 a 23-9 c.c.) sia l'ipotesi di *déchéance de la nationalité* per terrorismo – volto a punire il francese, d'origine o d'acquisizione, “*qui, par son comportement, marque sa volonté de se dissocier de la communauté nationale*”¹⁸⁰. La competenza a decidere, in tal caso, dovrebbe spettare all'autorità giudiziaria e non più a quella amministrativa¹⁸¹. Si erano altresì levate voci a favore della reintroduzione del crimine di “*indignité nationale*” – comportante la perdita dei diritti civili e politici in caso di relativa condanna – nei confronti di tutti i francesi, d'origine e d'acquisizione, anche *mononationaux*, i quali, nel vigore dell'attuale disciplina della *déchéance*, non sarebbero incorsi in tale sanzione a causa della conseguente apolidia¹⁸².

Infine, giova ricordare che la disciplina francese consente a chiunque abbia posseduto la cittadinanza francese, ma l'abbia perduta, di riacquistarla secondo la disciplina della naturalizzazione¹⁸³; tuttavia, fissa due espresse eccezioni, in base alle quali non potrà riacquistare la cittadinanza chi sia stato condannato a una pena eguale o superiore a sei mesi di reclusione con esclusione del beneficio della sospensione condizionale della pena, a prescindere dal reato commesso, o per crimini o delitti costituenti una lesione degli interessi fondamentali della Nazione o un atto di terrorismo¹⁸⁴: eccezione – quest'ultima – che per la sua formulazione sembra avere, come primi destinatari, proprio i francesi d'acquisizione.

¹⁷⁸ Così nell'ultima versione votata dal Senato.

¹⁷⁹ V.G. FINCHELSTEIN, *Post mortem. Raison et déraison du débat sur la déchéance de nationalité*, in *Pouvoirs*, n. 160/2017, 99 ss.

¹⁸⁰ Così P. LAGARDE, *op. cit.*, 200.

¹⁸¹ *Ibidem*, *op. cit.*, 200.

¹⁸² V.E. DESMONS, *L'indignité nationale en trompe-l'œil*, in *La revue des droits de l'homme*, in www.revdh.revues.org, marzo 2015; L. EQUY *L'indignité nationale rejetée par la gauche, défendue par la droite*, in *Libération*, 25 marzo 2015; B. LE CAIN, *L'«indignité nationale», une piste envisagée par l'Élysée*, in *Le Figaro*, 20 gennaio 2015; F. JOHANNES, *Jean-Jacques Urvoas: l'indignité nationale, «une laïcisation de l'excommunication»*, in *Le Monde*, 27 marzo 2015; P. LAGARDE, *op. cit.*, 200.

¹⁸³ Cfr. artt. 24 e 24-1 c.c.

¹⁸⁴ Cfr. art. 21-27 c.c.

2.2.2. La perdita della cittadinanza in Italia

La legge italiana contiene un'unica disciplina della perdita e del riacquisto della cittadinanza italiana, sulla quale il testo di riforma non prevede interventi¹⁸⁵. La disciplina si impone a tutti coloro che possano dirsi cittadini italiani o che lo siano stati, prescindendo dalla materiale modalità di acquisto dello *status civitatis*: le condotte capaci di determinare la perdita della cittadinanza integrano un'unica categoria di condotte censurabili, a prescindere dal loro autore, e le previsioni sul riacquisto della cittadinanza si aprono a tutti coloro che ne abbiano in precedenza goduto.

Così, ciascun cittadino italiano potrà essere spogliato della cittadinanza in caso di mancata ottemperanza all'intimazione governativa di abbandonare un impiego pubblico o una carica pubblica accettati da uno Stato o da un ente pubblico estero o da un ente internazionale cui l'Italia non partecipi o il servizio militare per uno Stato estero; perderà altresì la cittadinanza italiana qualora, durante lo stato di guerra con uno Stato estero, abbia accettato o non abbia abbandonato un impiego o una carica pubblica o abbia prestato servizio militare a favore di tale Stato o ne abbia acquistato volontariamente la cittadinanza¹⁸⁶.

La cittadinanza perduta per le suddette ragioni può essere riacquistata per mezzo di una dichiarazione in tal senso da parte dell'interessato, purché abbia fissato la propria residenza nel territorio statale da almeno due anni e provato di aver abbandonato l'impiego o la carica o il servizio militare; il riacquisto è inibito soltanto a coloro che abbiano tenuto simili condotte durante lo stato di guerra con uno Stato estero¹⁸⁷.

3. Conclusioni

La riforma italiana in atto è in grado di “regolare [...] la convivenza interna in modo meno infelice di quanto non accada oggi”¹⁸⁸, e di affrancare la disciplina dello *ius soli* dal suo ruolo inappropriatamente secondario ed accessorio?

Se dovesse, in ipotesi, concludersi con l'approvazione di un testo perlomeno animato dalla medesima tendenza di quello esaminato, questa riforma avrà avuto quantomeno il merito di aver

¹⁸⁵ V. la proposta Caparini A.C. 404 che, invece, suggeriva l'introduzione di un'ipotesi di revoca della cittadinanza italiana nei confronti di coloro che l'avessero acquisita per matrimonio, in caso di condanna definitiva per determinati gravi delitti.

¹⁸⁶ Cfr. art. 12 l. n. 91/1992.

¹⁸⁷ Cfr. art. 13, cc. 1, lett. e) e 2, l. n. 91/1992.

¹⁸⁸ Così, C. PINELLI, *op. cit.*, 40.

aggiornato in chiave estensiva la disciplina dello *ius soli* predisposta dalla Legge sulla cittadinanza del 1992, ma il vituperato art. 4, c. 2 – immutato, salvo il raddoppio dei termini per la dichiarazione di volontà – continuerà a prescrivere, ai fini dell'ingresso nella comunità statale, un percorso tanto lungo da sembrare una naturalizzazione¹⁸⁹.

Gli ulteriori elementi esaminati caratterizzano tanto la disciplina vigente quanto la disciplina delineata dalla riforma: così, il modello italiano di acquisto della cittadinanza *iure soli* non sembra disposto a rinunciare al suo consolidato strumento di elezione della cittadinanza, vale a dire la dichiarazione di volontà, per cedere a meccanismi di riconoscimento automatico della stessa; allo stesso modo, le previsioni sulla perdita e il riacquisto della cittadinanza italiana non formano l'oggetto della proposta di legge in esame, restando dunque applicabili indistintamente a chiunque possa dirsi cittadino italiano, a prescindere dalla modalità di ottenimento dello *status civitatis*.

Le considerazioni più stimolanti scaturiscono però dalla comparazione dei due modelli presi in esame, e in ciò il modello francese sembra mostrare tutta la sua singolarità.

Da un lato, l'atteggiamento italiano di “contenimento”¹⁹⁰ o “prudenza” che traspare dalla disciplina dell'acquisto della cittadinanza per *ius soli* non fa da ostacolo al rispetto del principio d'eguaglianza in senso sostanziale, tant'è che cittadini italiani d'origine e cittadini italiani d'acquisizione possono nutrire una pari aspirazione alla conservazione, nonché al riacquisto, della loro cittadinanza. Dall'altro, invece, la disciplina francese determina, quanto alla perdita della cittadinanza, una differenziazione “in uscita” tra cittadini francesi *de souche* e cittadini francesi *de papier*, la quale sembra collidere – seppur individuata e avallata dal *Conseil constitutionnel* – e con la sua stessa affermazione d'apertura – per cui “*les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance sont dans la même situation*”¹⁹¹ – e con la “benevolenza” mostrata “in entrata” dalla disciplina francese di acquisto della cittadinanza per *ius soli*¹⁹².

Ora, uno sguardo d'insieme delle due normative porta ad ulteriori considerazioni.

¹⁸⁹ Se non fosse per la diversa situazione giuridica dell'istante e, conseguentemente, per la diversa attività posta in essere dall'autorità competente: diritto soggettivo al riconoscimento della cittadinanza *iure soli* e assenza di discrezionalità in capo all'autorità competente nell'un caso, interesse legittimo ed elevata discrezionalità dell'autorità competente in caso di naturalizzazione.

¹⁹⁰ Così D. PORENA, *op. cit.*, 192.

¹⁹¹ Cfr. C.C. 2014-439 *QPC*, 23 gennaio 2015, cons. 13, prima parte.

¹⁹² Cfr. P. LAGARDE, *La nationalité française*, IV° Ed., Paris, Dalloz, 2011, 34 ss., per il quale “*La déchéance de la nationalité française est la sanction qui consiste à retirer à un individu qui l'avait acquise la nationalité française, en raison de son indignité ou de son manque de loyalisme*”.

Della disciplina francese della naturalizzazione e, estensivamente, dello *ius soli* si è colto il tratto “assimilazionista” in ragione dell’integrazione/assimilazione nella comunità francese che l’ordinamento esige dal soggetto interessato. Della corrispondente disciplina italiana, invece, si è esaltato il profilo “elettivo” per l’imprescindibile espressione di una volontà consociativa da parte del soggetto interessato all’acquisto della cittadinanza. Tuttavia, è opportuno osservare che lo straniero che intraprende un percorso di cittadinanza in Italia diventerà cittadino italiano ad ogni effetto, tanto che l’iniziale verifica della sua effettiva volontà di appartenenza alla comunità italiana non verrà più messa in discussione, o – meglio – potrà essere rivalutata, ma soltanto alla luce degli stessi parametri che incombono anche sui cittadini italiani d’origine quanto alla perdita della cittadinanza, dando pieno significato a quell’aspirazione verso una “comunanza di destino” cui si è già fatto cenno. L’assimilazione dello straniero nella comunità francese, invece, non sembra mostrare questo carattere di effettività. La disciplina italiana – sebbene non si rinneghi la sua iniziale punta di “scetticismo” quanto all’inclusione di nuovi cittadini – ne dimentica le diverse origini poiché non predispone regimi differenziati di perdita della cittadinanza e, anzi, riconosce a cittadini d’origine e cittadini d’acquisizione la medesima aspirazione alla conservazione della cittadinanza. Questa doverosa visione complessiva – che non si limiti al modo di acquisto della cittadinanza, ma che sia rivolta anche alle fasi successive della vita dei cittadini d’acquisizione – suscita l’impressione che la disciplina italiana sia, in concreto, maggiormente “assimilazionista” di una disciplina, come quella francese, che conserva, ed è altresì capace di infliggere, trattamenti diversificati tra cittadini in ragione delle loro diverse origini.

Bibliografia

AUDIT BERNARD, *Le Code civil et la nationalité française*, in Lequette Yves e Leveneur Laurent (a cura di), *1804-2004. Le code civil. Un passé, un présent, un avenir*, Paris, Dalloz, 2004

BANOTTI ELVIRA, *Estetica dello ius sanguinis. La pretesa immotivata di introdurre lo ius soli è “una persecuzione per i neonati stranieri”*, in *Il Foglio*, 12 giugno 2013

BOLAFFI RENZO, *Per l’elaborazione di una nuova legge*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1950

BOTTINI ELEONORA, *Decisione n. 2014-439 QPC del 23 gennaio 2015, Sig. Ahmed S.*, in Bottini Eleonora, Guerrero Picó Carmen, Pasetto Sarah, Rörig Maria Theresia, Passaglia Paolo (a cura

di), *Bollettino di informazione sull'attualità giurisprudenziale straniera*, in www.cortecostituzionale.it, febbraio 2015

CANSACCHI GIORGIO, *Proposte concrete per una nuova legge*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1950

CAPESCIOTTI MARTA, *Su alcune novità legislative e giurisprudenziali in tema di seconde generazioni dell'immigrazione*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2014, 10 gennaio 2014

CATELAN NICOLAS, *Conformité de la déchéance de nationalité applicable aux terroristes*, in *RFDC*, n. 103/2015

CECCANTI STEFANO, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers.*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2004

CLERICI ROBERTA, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova, CEDAM, 1993

COSTA PIETRO, *Cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 2005

CUNIBERTI MARCO, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, CEDAM, 1997

DE MONTECLER MARIE-CHRISTINE, *La déchéance de nationalité pour les terroristes est conforme à la Constitution*, in *AJDA*, n. 3/2015

DESMONS ERIC, *L'indignité nationale en trompe-l'œil*, in *La revue des droits de l'homme*, in www.revdh.revues.org, marzo 2015

EQUY LAURE, *L'indignité nationale rejetée par la gauche, défendue par la droite*, in *Libération*, 25 marzo 2015

FABIANELLI SARA, *Liberté, (in)égalité, fraternité: un caso di cittadinanza negata*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015

FINCHELSTEIN GILLES, *Post mortem. Raison et déraison du débat sur la déchéance de nationalité*, in *Pouvoirs*, n. 160/2017

FIORAVANTI CRISTINA, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana: fra regime vigente e prospettive di riforma*, in Zagato Lauso (a cura di), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*, Venezia, Cafoscarina, 2011

GARGIULO PIETRO, *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, Ediesse, 2012

GIOVANNETTI MONIA, ZORZELLA NAZZARENA, *Da nativi stranieri a cittadini italiani. L'art. 33 del d.l. 69/2013: tra apertura e occasione mancata*, in *Diritti, immigrazione, cittadinanza*, n. 3/2013

GROSSO ENRICO, *Le vie della cittadinanza: le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, Padova, CEDAM, 1997

- GROSSO ENRICO, *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015
- JOHANNES FRANCK, *Jean-Jacques Urvoas: l'indignité nationale, «une laïcisation de l'excommunication»*, in *Le Monde*, 27 marzo 2015
- LAGARDE PAUL, *La nationalité française*, IV° Ed., Paris, Dalloz, 2011
- LAGARDE PAUL, *Note sous décision n° 2014-439 QPC*, in *Revue critique de droit international privé*, n. 1/2015
- LAGARDE PAUL, *Le débat sur la déchéance de nationalité. Essai de clarification*, in *La semaine juridique. Édition générale*, n. 5/2016
- LE CAIN BLANDINE, *L'«indignité nationale», une piste envisagée par l'Élysée*, in *Le Figaro*, 20 gennaio 2015
- LOCCHI MARIA CHIARA, *Lo ius soli nel dibattito pubblico italiano*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2014
- MALENA MICAELA, *Principio dello ius soli e requisiti per la naturalizzazione: implicazioni e problematiche nell'acquisizione della cittadinanza italiana*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 3/2013
- NASCIMBENE BRUNO, *Proposte di riforma delle norme sulla cittadinanza*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, vol. I, 2004
- PASTORE FERRUCCIO, *La comunità sbilanciata. Diritto alla cittadinanza e politiche migratorie nell'Italia post-unitaria*, in www.cespi.it, 2002
- PAUVERT BERTRAND, *Autour de la déchéance et du retrait de la nationalité française*, in *AJDA*, n. 17/2015
- PHILIPPE XAVIER, *Jurisprudence du Conseil constitutionnel, 1er juillet - 30 septembre 1993. Décision n° 93-321 DC du 20 juillet 1993, Code de la nationalité, JO 23 juillet 1993, p. 10391*, in *RFDC*, n. 16/1993
- PINELLI CESARE, *I “nuovi italiani” e lo spazio della politica costituzionale*, in *Diritti, immigrazione, cittadinanza*, n. 2/2013
- PORENA DANIELE, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Torino, Giappichelli, 2011
- PORENA DANIELE, *C'è spazio anche in Italia per una concezione “culturalista” della cittadinanza? Brevi profili comparatistici e spunti di riflessione in vista di una revisione della legislazione nazionale*, in www.federalismi.it, n. 2/2012, 18 gennaio 2012
- RENAN ERNEST, *Qu'est-ce qu'une nation*, Paris, 1882
- SARTORI GIOVANNI, *Una soluzione di buon senso*, in *Corriere della Sera*, 26 gennaio 2012

SARTORI GIOVANNI, *L'Italia non è una nazione meticcica. Ecco perché lo ius soli non funziona*, in *Corriere della Sera*, 17 giugno 2013

SAVINO MARIO, *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014

SCHRAMECK OLIVIER, *La réforme du droit de la nationalité*, in *AJDA*, n. 11/1993

SLAMA SERGE, *Jus soli, jus sanguinis, principes complémentaires et consubstantiels de la tradition républicaine*, in *Pouvoirs*, n. 160/2017

SPINOSI PATRICK, *Le Conseil constitutionnel encadre le pouvoir du législateur pour déchoir de leur nationalité les terroristes*, in *La Semaine juridique. Édition générale*, n. 5/2015

URBINATI NADIA, *Quei bambini cittadini a pieno titolo*, in *La Repubblica*, 6 maggio 2013

WEIL PATRICK, *Nationalities and Citizenship: the Lesson of the French Experience for German and Europe*, in Cesarani David e Fulbrook Mary (a cura di), *Citizenship, nationality and migration in Europe*, London-New York, Routledge, 1996

WEIL PATRICK, *L'accès à la citoyenneté: une comparaison de vingt-cinq lois sur la nationalité*, in *Travaux du centre d'études et de prévision di Ministère de l'Intérieur, Nationalité et citoyenneté, nouvelle donne d'un espace européen*, n. 5, 2002

Keywords:

Cittadinanza – Nationality; Ius soli – *Jus soli*; Italia – *Italy*; Francia – *France* ; Riforma – *Reform*

Cittadinanza e “seconde generazioni” in Italia: una riforma indispensabile per la costruzione della propria identità

Caroline Savi*

Il tema delle seconde generazioni e della loro integrazione è un tema molto attuale ed è stato oggetto di un convegno a Roma, intitolato “L’integrazione delle seconde generazioni. Stranieri oggi, italiani domani?”, organizzato il 21 marzo 2016 dall’Istat e dal Consiglio Nazionale delle Ricerche.¹ Il titolo dell’intervento del portavoce dell’organizzazione “Rete G2-Seconde Generazioni”, Mohamed Tailmoun, “Seconde generazioni dell’immigrazione: italiani con il permesso di soggiorno”, riflette bene il divario che esiste tra il “paese formale” e quello “reale”.² L’espressione “italiani con il permesso di soggiorno” si aggiunge ad altre espressioni trovate in varie fonti e in particolare: “Italiani di fatto, ma non di diritto”,³ “Italiani-non-italiani”,⁴ “italiani per socializzazione, stranieri per passaporto”,⁵ “immigrato in terra propria”,⁶ “immigrato a vita nella città dove [si è nati]”,⁷ “straniero nella propria nazione”,⁸ “cittadini italiani nella sostanza ma non nella forma”,⁹ “cittadini di serie B” (rispetto ai coetanei con

* Maître de Conférences, Centre de Recherches Italiennes (CRIX-E.A. 369 Etudes Romanes), Université Paris Nanterre, csavi@u-paris10.fr

¹ Istat, Convegno “L’integrazione delle seconde generazioni. Stranieri oggi, italiani domani?”, <https://www.istat.it/it/archivio/182490> e <https://www.istat.it/it/files/2016/03/21marzo2016.pdf> (consultato il 13 marzo 2017).

² Riprendo qui le espressioni usate dall’associazione “Lunaria” nella sua audizione al Senato del 30 marzo 2016 “Audizione di Lunaria al Senato del 30 marzo 2016 in relazione all’esame in sede referente del ddl 2092 e connessi (disposizioni in materia di cittadinanza)”: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commission_e/files/000/003/699/LUNARIA.pdf (consultato il 13 marzo 2017). L’associazione Lunaria (<http://www.lunaria.org/>) ha partecipato alla campagna “L’Italia sono anch’io” di cui parlerò più avanti.

³ M. Giovannetti, V. Nicotra, (a cura di), *Da residenti a cittadini - Il diritto di cittadinanza alla prova delle seconde generazioni*, Cittalia, fondazione anci ricerche, 2012, p. 9: <http://www.cittalia.it/index.php/la-fondazione/pubblicazioni-new/item/6127-da-residenti-a-cittadini-il-diritto-di-cittadinanza-alla-prova-delle-seconde-generazioni> (consultato il 13 marzo 2017).

⁴ S. Gastaldi, “Non chiamatemi straniero”, *viaggio fra i quasi italiani di oggi*, 2014, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/11/06/non-chiamatemi-straniero-viaggio-i-italiani-oggi/1195645/> (consultato il 13 marzo 2017).

⁵ R. Ricucci, *Italiani a metà. Giovani stranieri crescono*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 79.

⁶ M. Giovannetti, V. Nicotra, (a cura di), *Da residenti a cittadini - Il diritto di cittadinanza alla prova delle seconde generazioni*, op. cit., p. 135.

⁷ F. Cafèrri, *Non chiamatemi straniero. Viaggio fra gli italiani di domani*, Milano, Mondadori, 2014, p. 113.

⁸ A. Intonti, *Identità, cittadinanza e seconde generazioni: “L’Italia agli italiani”. Sì, ma quali?*, 2011, <http://www.informarexistere.fr/2011/01/08/identita-cittadinanza-e-seconde-generazioni-litalia-agli-italiani-si-ma-quali/> (consultato il 13 marzo 2017).

⁹ *Ibid.*

cittadinanza italiana),¹⁰ o ancora “italiani senza cittadinanza”.¹¹

Prima di interrogarci sui motivi del divario tra “paese formale” e “paese reale” e sui rapporti che possono intercorrere tra cittadinanza e integrazione e tra cittadinanza e identità, occorre soffermarci sul significato dell’espressione “seconde generazioni”, riprendendo la precisione dell’organizzazione “Rete G2-Seconde generazioni” secondo la quale si tratta di seconde generazioni dell’immigrazione e non di seconde generazioni di immigrati:

“Chi fa parte della Rete G2 si autodefinisce come ‘figlio di immigrato’ e non come ‘immigrato’: i nati in Italia non hanno compiuto alcuna migrazione, e chi è nato all’estero ma cresciuto in Italia non è emigrato volontariamente, ma è stato portato in Italia da genitori o altri parenti. ‘G2’ quindi non sta ‘per seconde generazioni di immigrati’ ma per ‘seconde generazioni dell’immigrazione’, intendendo l’immigrazione come un processo che trasforma l’Italia, di generazione in generazione”.¹²

Sul suo sito internet, la “Rete G2-Seconde Generazioni” si presenta come

“un’organizzazione nazionale apartitica fondata da figli di immigrati e rifugiati nati e/o cresciuti in Italia [...], un network di ‘cittadini del mondo’ originari di Asia, Africa, Europa e America Latina, che lavorano insieme su due punti fondamentali: i diritti negati alle seconde generazioni senza cittadinanza italiana e l’identità come incontro di più culture”.¹³

Non esiste una definizione unica dell’espressione “seconde generazioni” che può essere intesa in senso stretto o in senso lato. In senso stretto le “seconde generazioni” sono rappresentate solo dai figli nati in Italia da genitori stranieri¹⁴ e in senso lato comprendono anche i ragazzi stranieri nati all’estero e arrivati in Italia prima della maggiore età.¹⁵

¹⁰ <http://www.secondegenerazioni.it/g2-nel-2011/> (consultato il 13 marzo 2017).

¹¹ Si veda in particolare V. Polchi, *Le seconde generazioni senza cittadinanza cantano il brano di Toto Cutugno: “Siamo italiani veri”*, 13 febbraio 2017, http://www.repubblica.it/solidarieta/2017/02/13/news/storie_migranti_legge_cittadinanza_italiani_senza_cittadinanza_senato-158190706/ (consultato il 24 marzo 2017). Tutte queste espressioni si contrappongono ad altre quali “italiani italiani”, “italiani doc”, “italiani veri” (espressioni usate da giovani delle seconde generazioni nel libro di F. Caferri, *Non chiamatemi straniero. Viaggio fra gli italiani di domani*, op. cit., pp. 16, 28, 81, 86, 131).

¹² Sito Rete G2-Seconde Generazioni, “Chi siamo”, <http://www.secondegenerazioni.it/about/> (consultato il 13 marzo 2017).

¹³ La Rete G2-Seconde Generazioni è nata a Roma nel 2005 e oggi ne fanno parte anche seconde generazioni di altre città italiane quali Milano, Prato, Genova, Mantova, Arezzo, Padova, Imola, Bologna, Bergamo e Ferrara: <http://www.secondegenerazioni.it/2017/02/20/chi-siamo/> (consultato il 24 marzo 2017).

¹⁴ Si veda per esempio Istat, *L’integrazione scolastica e sociale delle seconde generazioni. Anno 2015*, 15 marzo 2016, p. 16, <http://www.istat.it/it/files/2016/03/Integrazione-scolastica-stranieri.pdf?title=Integrazione+scolastica+degli+stranieri+-+15%2Fmar%2F2016+-+Testo+integrale.pdf> (consultato il 27 marzo 2017).

¹⁵ Si veda per esempio J. Andall, “Italiani o stranieri? La seconda generazione in Italia”, in G. Sciortino, A. Colombo (a cura di), *Stranieri in Italia. Un’immigrazione normale*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 284.

“In particolare la letteratura distingue diverse categorie con riferimento al momento in cui il minore si è trasferito: la generazione 1,75 che si trasferisce all'estero nell'età prescolare; la generazione 1,5 che ha iniziato la scuola primaria nel paese d'origine, ma ha completato l'educazione scolastica all'estero; la generazione 1,25 che emigra tra i 13 e i 17 anni”.¹⁶

Risulta dall'indagine sull'integrazione scolastica e sociale delle seconde generazioni, condotta dall'Istat nel 2015, che è nato in Italia il 30,4% degli studenti stranieri delle scuole secondarie di primo e secondo grado. Il 23,5% è arrivato prima dei sei anni, il 26,2% è entrato in Italia tra i 6 e i 10 anni e il 19,9% è arrivato a 11 anni e più.¹⁷

Gli stranieri residenti in Italia al 1° gennaio 2017 sono 5 milioni 29mila¹⁸ e rappresentano l'8,3% della popolazione totale.¹⁹ Questa cifra include sia i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea che i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea.²⁰ I minori stranieri presenti sul territorio italiano sono circa 1 milione. Questa cifra comprende i figli nati in Italia da genitori stranieri e i minori stranieri arrivati in Italia con i loro genitori o in seguito ad un ricongiungimento familiare (“seconde generazioni” in senso lato).²¹

Vengono chiamate “straniere” le persone che risiedono in Italia senza aver la cittadinanza italiana. Occorre precisare sin da subito che le parole “immigrato” e “straniero” non vanno confuse:

“un immigrato non è necessariamente straniero e, specularmente, uno straniero può essere nato in Italia. La caratteristica di immigrato è una caratteristica permanente: un individuo continua ad appartenere alla popolazione immigrata anche se acquisisce la cittadinanza italiana”.²²

¹⁶ Istat, *L'integrazione scolastica e sociale delle seconde generazioni. Anno 2015, op. cit.*, p. 16.

¹⁷ *Ibid.* p. 2.

¹⁸ “Gli stranieri residenti al 1° gennaio 2017 sono 5 milioni 29mila (8,3% della popolazione totale), in lievissimo aumento rispetto all'anno precedente (+2mila500 unità, pari a +0,5 per mille)”: Istat, *Indicatori demografici. Stime per l'anno 2016*, 6 marzo 2017, p. 12, https://www.istat.it/it/files/2017/03/Statistica-report-Indicatori-demografici_2016.pdf?title=Indicatori+demografici+-+06%2Fmar%2F2017+-+Testo+integrale+e+nota+metodologica.pdf (consultato il 27 marzo 2017).

¹⁹ “Al 1° gennaio 2017 si stima che la popolazione ammonti a 60 milioni 579mila residenti, 86mila unità in meno sull'anno precedente (-1,4 per mille)”: Istat, *Indicatori demografici. Stime per l'anno 2016, op. cit.*, p. 1.

²⁰ I paesi più rappresentati sono Marocco, Albania, Cina, Ucraina e India: Istat, *Cittadini non comunitari: presenza, nuovi ingressi e acquisizioni di cittadinanza. Anni 2015-2016*, 29 settembre 2016, <https://www.istat.it/it/archivio/190676> (consultato il 13 marzo 2017).

²¹ “Ai trends attuali nel 2029 (fra meno di venti anni) i minori stranieri saranno circa due milioni e [...] un minore ogni cinque minori viventi in Italia sarà di origine straniera”: M. Giovannetti e V. Nicotra (a cura di), *Da residenti a cittadini - Il diritto di cittadinanza alla prova delle seconde generazioni, op. cit.*, p. 18.

²² Istat, *La popolazione straniera residente in Italia. Bilancio demografico. Anno 2012*, 26 luglio 2013, p. 9, https://www.istat.it/it/files/2013/07/BilancioDemograficoStranieri_2012.pdf?title=Stranieri+residenti+in+Italia+-+26%2Flug%2F2013+-+Testo+integrale.pdf (consultato il 27 marzo 2017).

La cittadinanza è il vincolo giuridico e politico definito dalla legge di uno Stato che unisce un individuo a detto Stato, “da cui discendono specifici diritti e doveri, riconosciuti e imposti dall’autorità”.²³ La legislazione che disciplina la cittadinanza ha lo scopo di dividere la popolazione in due categorie: “i cittadini-appartenenti” e “i non-cittadini-estranei”.²⁴ Esistono diversi modi di acquisizione della cittadinanza: per nascita, per naturalizzazione, per matrimonio. La Costituzione italiana non definisce la cittadinanza e non fornisce al legislatore particolari indicazioni circa il contenuto che deve assumere la legislazione in materia.²⁵

Perché le “seconde generazioni” e in particolare i figli nati in Italia da genitori stranieri vengono considerati come stranieri? La legge che disciplina l’acquisizione della cittadinanza italiana attualmente vigente, la legge 91/1992,²⁶ modificata in particolare dalla legge 94/2009,²⁷ indica il principio dello *ius sanguinis* (diritto del sangue) come mezzo di acquisizione della cittadinanza per nascita. Secondo lo *ius sanguinis*, è cittadino il figlio di padre o di madre cittadini. Lo *ius soli* (diritto del suolo), secondo il quale è cittadino chi nasce nel territorio dello Stato indipendentemente dalla cittadinanza dei genitori, è limitato solo ad alcuni casi tassativamente previsti.²⁸ La scelta fra *ius sanguinis* e *ius soli* si fa in base a fattori di ordine culturale, politico e demografico.

La legge 91/1992 è più restrittiva della legge precedentemente in vigore (legge 555/1912)²⁹ e dispone all’articolo 4, comma 2:

“Lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data”.

Per l’acquisizione della cittadinanza italiana ci sono quindi tre requisiti: la nascita in Italia, la residenza ininterrotta fino al compimento della maggiore età e la dichiarazione entro un anno dal

²³ *Enciclopedia del diritto*, “Le Garzantine”, “cittadinanza”, Milano, Garzanti, 2009, p. 307; G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, “nationalité”, Paris, PUF, 2005, p. 596.

²⁴ *Enciclopedia del diritto*, *op. cit.*, p. 307.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Legge 5 febbraio 1992, n. 91 recante “Nuove norme sulla cittadinanza”, Gazzetta Ufficiale n. 38 del 15 febbraio 1992.

²⁷ Legge 15 luglio 2009, n. 94 recante “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”, Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 170 del 24 luglio 2009, Supplemento ordinario n. 128.

²⁸ Ai sensi dell’art. 1 l. 91/1992: “1. È cittadino per nascita: a) il figlio di padre o di madre cittadini; b) chi è nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono. 2. È considerato cittadino per nascita il figlio di ignoti trovato nel territorio della Repubblica, se non venga provato il possesso di altra cittadinanza”.

²⁹ Legge 13 giugno 1912, n. 555, “Sulla cittadinanza italiana”, Gazzetta Ufficiale n. 153 del 30 giugno 1912.

compimento della maggiore età. Quest'articolo è molto criticato perché è ritenuto troppo restrittivo per quattro motivi principali: in primo luogo perché gli interessati devono aspettare la maggiore età per poter acquistare la cittadinanza italiana (fino ai 18 anni, hanno la cittadinanza straniera dei loro genitori), in secondo luogo perché il termine di un anno per chiedere la cittadinanza è ritenuto troppo breve, in terzo luogo perché gli interessati hanno l'obbligo di dimostrare una residenza ininterrotta in Italia fino alla maggiore età e in numerosi casi può risultare molto difficile dare tale prova in particolare se i genitori hanno registrato i loro figli all'anagrafe in ritardo³⁰ o hanno lasciato l'Italia per un breve periodo, infine nessun valore viene riconosciuto al loro percorso di scolarizzazione e socializzazione.

Per quanto riguarda la difficoltà di provare la residenza legale ininterrotta, diversi provvedimenti hanno cercato di semplificare la procedura tra i quali il "Decreto del fare" 69/2013³¹ il cui articolo 33 ("Semplificazione del procedimento per l'acquisto della cittadinanza per lo straniero nato in Italia") dispone da una parte che "all'interessato non sono imputabili eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della Pubblica Amministrazione, ed egli può dimostrare il possesso dei requisiti con ogni idonea documentazione" e dall'altra parte che "gli ufficiali di stato civile sono tenuti, nel corso dei sei mesi precedenti il compimento del diciottesimo anno di età, a comunicare all'interessato, nella sede di residenza quale risulta all'ufficio, la possibilità di esercitare il diritto di cui al comma 2 del citato articolo 4 della legge n. 91 del 1992 entro il compimento del diciannovesimo anno di età. In mancanza, il diritto può essere esercitato anche oltre tale data".³² Nonostante questi provvedimenti i problemi posti dall'articolo 4 l. 91/1992 non vengono tutti risolti. Inoltre la legge non prevede nessuno strumento specifico che consenta l'acquisizione della cittadinanza da parte dei minori non nati in Italia ma che via abbiano trascorso la loro infanzia o la loro formazione. Per questi motivi si ritiene indispensabile una riforma della legge.

Il mero fatto di essere nati in Italia non consente quindi l'acquisizione 'automatica' della cittadinanza italiana mentre in Francia per esempio, dove si applicano sia lo *ius sanguinis* che lo

³⁰ Francesca Caferrì ha per esempio incontrato un giovane nato e cresciuto in Italia da genitori eritrei che racconta "dopo mesi di attesa arrivò il rifiuto: quando sono andato a chiedere spiegazioni, ancora convinto che ci fosse un errore, ho scoperto che mia madre non aveva registrato la mia prima residenza, il posto dove abitavamo quando ero nato. [...] Era per un certificato che mancava che mi condannavano a essere un immigrato a vita nella città dove sono nato": F. Caferrì, *Non chiamatemi straniero. Viaggio fra gli italiani di domani*, op. cit., pp. 110 e ss.

³¹ Decreto-legge 21 giugno 2013 n. 69 ("Decreto del fare"), recante "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia", GU n. 144 del 21-6-2013 - Suppl. Ordinario n. 50 (convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2013, n. 98 in S.O. n. 63, relativo alla G.U. 20/08/2013, n. 194).

³² Si veda in particolare la guida Anci, Rete G2-Secondo generazioni, Save the Children Italia onlus "18 anni...in Comune! I tuoi passi verso la cittadinanza italiana", Edizione giugno 2014, <http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/GUIDA%2018%20anni%20in%20COMUNE%20-%202014.pdf> (consultato il 13 marzo 2017).

ius soli, si ha acquisizione automatica della cittadinanza francese a 18 anni, se a quella data, il figlio nato in Francia da genitori stranieri nati all'estero, ha la propria residenza in Francia e vi ha avuto la propria residenza abituale durante un periodo, continuo o discontinuo, di almeno 5 anni dall'età di 11 anni (“droit du sol simple différé”). L'acquisizione della cittadinanza francese può essere anticipata in certi casi a 16 anni o addirittura 13 anni. Esiste inoltre in Francia il “double droit du sol” secondo il quale ha la cittadinanza francese il figlio nato in Francia quando almeno uno dei due genitori stranieri vi sia nato.³³

Se la residenza ininterrotta fino al compimento della maggiore età non viene provata, il figlio nato in Italia da genitori stranieri può acquisire la cittadinanza in applicazione di un'altra disposizione della legge? Sì, per esempio, se uno dei due genitori consegue la cittadinanza italiana per naturalizzazione, dopo aver risieduto legalmente nel territorio italiano da almeno 10 anni, il figlio può beneficiare della trasmissione di questa solo se è minorenni e se convive in modo stabile e effettivo con il genitore alla data in cui quest'ultimo acquista la cittadinanza (art. 9, n. 1, lett. f e art. 14 l. 91/1992 e art. 12 D.P.R 572/1993).³⁴ Ma i termini per trattare le domande sono spesso molto lunghi e può accadere che la domanda sia stata fatta mentre il figlio era minorenni e che la cittadinanza venga riconosciuta mentre il figlio sia diventato maggiorenne e in questo caso non c'è trasmissione della cittadinanza. Per esempio un giovane di 21 anni nato in Marocco e arrivato in Italia a tre anni, racconta che suo padre ha ottenuto la cittadinanza italiana quando suo fratello minore era ancora minorenni e che la richiesta della madre, bloccata per anni a causa di un errore di trascrizione nel nome, è finalmente stata accettata. Delle quattro persone che compongono la famiglia, solo lui “è rimasto tagliato fuori: straniero in una casa di italiani” e dice:

“Quando è arrivata la cittadinanza a mio padre sono stato felice per lui, ma una voce dentro di me gridava: è cittadino lui che ogni volta che ha a che fare con la burocrazia mi chiede aiuto, ma io no. Che paese è mai questo? E

³³ Per la Francia, si veda in particolare “Acquisition de la nationalité française” <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N111> (consultato il 27 marzo 2017) e “Nationalité française: enfant né en France de parents étrangers” <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F295> (consultato il 27 marzo 2017).

³⁴ Ai sensi dell'art. 9, n. 1, lett. f, l. 91/1992: “La cittadinanza italiana può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno: f) allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica”. Ai sensi dell'art. 14 l. 91/1992: “1. I figli minori di chi acquista o riacquista la cittadinanza italiana, se convivono con esso, acquistano la cittadinanza italiana, ma, divenuti maggiorenni, possono rinunciarvi, se in possesso di altra cittadinanza”. Ai sensi dell'art. 12 D.P.R 572/1993 (Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza, GU Serie Generale n. 2 del 4 gennaio 1994): “1. Ai fini dell'applicazione dell'art. 14 della legge l'acquisto della cittadinanza, da parte dei figli minori di chi acquista o riacquista la cittadinanza italiana, si verifica se essi convivono con il genitore alla data in cui quest'ultimo acquista o riacquista la cittadinanza. 2. La convivenza deve essere stabile ed effettiva ed opportunamente attestata con idonea documentazione.”

così eccomi (...) sono quello con il futuro in bilico”.³⁵

Un'altra ipotesi potrebbe essere la richiesta di cittadinanza per naturalizzazione in applicazione dell'art. 9, n. 1, lett. a, dopo tre e non dieci anni di residenza,³⁶ ma in questo caso l'interessato non beneficerebbe più del diritto previsto all'art. 4, c. 2 e la sua domanda sarebbe sottoposta ad una “valutazione discrezionale da parte degli organi e degli uffici statali competenti”.³⁷ Infine l'interessato, in caso non potesse acquistare la cittadinanza in base agli articoli sopra citati, potrebbe chiedere la cittadinanza in base all'articolo 5 l. 91/1992 che disciplina l'acquisizione della cittadinanza per matrimonio.³⁸ Ma per alcuni interessati è una possibilità che non consente loro di far valere il loro senso di appartenenza all'Italia. Un giovane nato in Somalia, racconta per esempio:

“Una volta un carabiniere mi ha detto ‘sposati una italiana’ e risolvi tutto: giusto, ma questo non lo voglio fare. La mia ragazza è una romana doc, stiamo insieme da tempo, ma non possiamo certo sposarci per un documento. Essere italiano non vuol dire solo avere una carta di identità nel portafoglio: io lo sono per vocazione, per scelta, per vita. Vorrei che un giorno fosse riconosciuto questo, non il fatto che ho sposato una donna che è nata a Roma”.³⁹

Le difficoltà che gli interessati incontrano per acquistare la cittadinanza italiana, alcuni parlano piuttosto di “conquistarla”,⁴⁰ rappresentano un ostacolo alla loro piena integrazione perché per esempio non possono partecipare a certi concorsi, né beneficiare di borse di studio riservate a cittadini dell'Unione europea. Lo status di “straniero” crea una disparità di trattamento tra i figli nati e/o cresciuti nel territorio italiano a seconda che i genitori siano italiani o stranieri mentre parlano la stessa lingua, vivono nelle stesse città, sono iscritti nelle medesime scuole.

³⁵ F. Caferrì, *Non chiamatemi straniero. Viaggio fra gli italiani di domani*, op. cit., pp. 44 e 45.

³⁶ Ai sensi dell'art. 9 n. 1, lett. a, l. 91/1992: “La cittadinanza italiana può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno: a) allo straniero del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, o che è nato nel territorio della Repubblica e, in entrambi i casi, vi risiede legalmente da almeno tre anni, comunque fatto salvo quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera c)”.

³⁷ Ministero dell'Interno, “Approfondimento - Lo ius soli”, http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/stato_civile/app_notizia_2786.html (consultato il 27 marzo 2017).

³⁸ Ai sensi dell'art. 5 l. 91/1992 “1. Il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano può acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risiede legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero, qualora, al momento dell'adozione del decreto di cui all'articolo 7, comma 1, non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi. 2. I termini di cui al comma 1 sono ridotti della metà in presenza di figli nati o adottati dai coniugi”.

³⁹ F. Caferrì, *Non chiamatemi straniero. Viaggio fra gli italiani di domani*, op. cit., p. 125.

⁴⁰ ‘Conquista’ appare essere un termine adeguato non solo in senso simbolico ma anche concreto, dato che l'acquisizione della cittadinanza viene descritta da chi ha dovuto richiederla come un percorso ad ostacoli”: M. Giovannetti, V. Nicotra (a cura di), *Da residenti a cittadini - Il diritto di cittadinanza alla prova delle seconde generazioni*, op. cit., p. 134.

“Mi chiamo Lamiaa, ho 11 anni, sono nata a Reggio Emilia e faccio la prima media. A scuola va tutto bene, stavo benissimo, vivevo felice e serena fino a due anni fa circa, quando un giorno ricevo un 10 in grammatica: ero così felice perché non succedeva tutti i giorni, ma il commento della maestra mi lasciò un po’ perplessa. Le sue parole mi fecero riflettere sulla mia identità. Lei mi disse: ‘Lamiaa sei stata bravissima, hai superato gli italiani!’. ‘Che cosa?’ dicevo fra me e me. ‘Ma io sono italiana!’”⁴¹

La legge 91/1992 è ritenuta da molti restrittiva e anacronistica perché non tiene conto del fatto che l’Italia è anche un paese d’immigrazione e non solo un paese di emigrazione.⁴²

“fino a tre decenni fa l’Italia era ancora considerata una nazione da cui la gente partiva per avere un futuro migliore. L’idea che qualcuno arrivi a cercare fortuna qui è nuova: è una trasformazione epocale, avvenuta quasi in modo inconsapevole e non ancora del tutto accettata dalla società. Le leggi attuali riflettono questo stato di cose”.⁴³

Si potrebbe ipotizzare che con questa legge troppo restrittiva sembra che venga negata alle “seconde generazioni” (si parla anche di “nuove generazioni di italiani”, “nuovi italiani” o “italiani di domani”), ai giovani che si sentono italiani,⁴⁴ non solo la cittadinanza italiana ma forse e anche in qualche modo una certa identità italiana. L’acquisizione della cittadinanza è in effetti un tema significativo per la definizione identitaria. Un giovane nato e cresciuto in Italia da genitori eritrei che non ha potuto acquistare la cittadinanza italiana in base all’articolo 4 l. 91/1992 perché non è stato in grado di dimostrare la residenza ininterrotta in Italia, racconta:

“Tutta la mia vita è venuta giù in un istante, come un castello di carte [...] e adesso non avevo un’identità. Ero un eritreo che non aveva mai visto l’Eritrea, non avevo nessun diritto a definirmi italiano. I miei certificati scolastici, i miei amici, il mio accento, la mia vita non contavano nulla: per la questura ero uno qualunque con le carte non in

⁴¹ Lettera di Lamiaa Zilaf, citata da F. Cafèri, *Non chiamatemi straniero. Viaggio fra gli italiani di domani*, op. cit., p. 12. *Ibid.* p. 93: un giovane, arrivato dallo Sri Lanka in Italia a tre anni, racconta “ogni ricordo della mia infanzia è legato a Napoli. Qui sono entrato in un’aula scolastica per la prima volta, qui è nata mia sorella, qui ho imparato a parlare, qui c’è il primo posto che ho chiamato ‘casa’”.

⁴² “Il saldo migratorio estero nel 2016 è pari a +135mila, un livello analogo a quello dell’anno precedente ma, rispetto a quest’ultimo, è determinato da un maggior numero di ingressi (293mila), e da un nuovo massimo di uscite per l’epoca recente (157mila)”: Istat, *Indicatori demografici. Stime per l’anno 2016*, op. cit., p. 2.

⁴³ Maurizio Ambrosini citato da F. Cafèri, *Non chiamatemi straniero. Viaggio fra gli italiani di domani*, op. cit., p. 7. Si veda anche E. Stella, *Cittadinanza, “L’Italia sono anch’io” per garantire il diritto di avere i diritti*, 19 dicembre 2014, <http://www.repubblica.it/solidarieta/diritti-umani/2014/12/19/news/cittadinanza-103277488/> (consultato il 13 marzo 2017): “Sulla base del diritto di sangue, ha osservato la Boldrini, vi sono in altri paesi cittadini italiani di terza, quarta, quinta generazione, che non parlano la nostra lingua e magari non sono nemmeno mai stati in Italia né pagano tasse qui: perché allora discriminare chi in Italia è nato e vive?”

⁴⁴ Risulta dall’indagine sull’integrazione scolastica e sociale delle seconde generazioni, condotta dall’Istat, che tra gli studenti stranieri nati in Italia, il 47,5% si sente italiano e il 23,7% si considera straniero e in generale dall’indagine emerge che la quota di coloro che si sentono italiani sfiora il 38%, il 33% si sente straniero e poco più del 29% non è in grado di rispondere alla domanda: Istat, *L’integrazione scolastica e sociale delle seconde generazioni. Anno 2015*, op. cit., p. 9.

regola, non c'era modo di provare che avevo sempre vissuto a Roma".⁴⁵

Come costruire la propria identità personale e culturale quando si sogna in italiano, si vive in italiano ma si è considerati stranieri nel paese in cui si è nati e/o si cresce, si vive, si studia, si lavora, si sviluppano relazioni sociali, si maturano i propri sogni, si immagina il proprio futuro?⁴⁶ È come se le "seconde generazioni" avessero solo un'identità "straniera" e non si potessero definire "formalmente" *anche* italiani. Insisto su "anche" perché si parla sempre più di "doppia identità delle seconde generazioni",⁴⁷ di identità "meticcias",⁴⁸ di "italiani a metà",⁴⁹ di "identità plurime",⁵⁰ o di "italiani col trattino".⁵¹

"Adesso, per favore, chiariamo la faccenda: non chiamatemi mai straniera o immigrata, a voi la scelta, potete chiamarmi italo-araba, oppure italo-marocchina, ma non sono affatto straniera; i miei genitori tanti anni fa hanno scelto di immigrare e sono venuti in Italia. Ma io non ho mai migrato, sono nata in Italia, per cui mi sento italiana, non so con quale percentuale, però lo sono, perché lo sento dentro e lo credo. [...] Da qua vorrei lanciare un messaggio: concedete la cittadinanza italiana a tutti i nativi, risparmiatemi tutti i problemi inutili che non finiscono mai e smettetela di farci vivere situazioni che ci fanno sentire quelli che non siamo. Lasciateci studiare e costruire il nostro futuro con serenità, e ricordatevi che italiani ci sentiamo dentro per davvero".⁵²

La legge vigente corrisponde ad una concezione restrittiva della cittadinanza come "esito" di un percorso di integrazione mentre l'acquisizione della cittadinanza dovrebbe essere una "premessa" di questo percorso e un fattore di uguaglianza ed integrazione.⁵³ Gli interessati (in interviste, blog, forum) dichiarano di voler acquistare la cittadinanza per "uscire dalla sudditanza e dalla precarietà giuridica", "eliminare le dissonanze e ridurre i rischi di 'alterità'

⁴⁵ F. Caferri, *Non chiamatemi straniero. Viaggio fra gli italiani di domani*, op. cit., p. 112.

⁴⁶ *Riforma della cittadinanza approvata alla Camera: 310 sì, 66 no, 83 astenuti*, 13 ottobre 2015, <http://www.cronachediordinariorazzismo.org/riforma-della-cittadinanza-approvata-alla-camera-310-si-66-no-83-astenuti/> (consultato il 27 marzo 2017). Si veda anche P. Morozzo Della Rocca, *Condannati a essere stranieri in Patria*, Il Secolo XIX, 24 novembre 2010: "[Dei minorenni stranieri] sappiamo che pensano e sognano in italiano, che parlano veneto in Veneto e siciliano in Sicilia, ma anche che vivono i problemi e le speranze comuni a tutti i giovani in Italia, più una; quella di riuscire a riconciliare la loro quotidianità italiana con il fatto di non vedersi riconosciuta la cittadinanza a causa dell'inadeguatezza della nostra legge".

⁴⁷ F. Caferri, *Non chiamatemi straniero. Viaggio fra gli italiani di domani*, op. cit., p. 15.

⁴⁸ R. Ricucci, *Italiani a metà. Giovani stranieri crescono*, op.cit., pp. 174 e 196.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ J. Andall, "Italiani o stranieri? La seconda generazione in Italia", op. cit., p. 294.

⁵¹ M. Ambrosini, *Italiani col trattino: figli dell'immigrazione in cerca di identità*, atto del convegno "Seconde generazioni in Italia. Presente e futuro dei processi di integrazione dei figli di immigrati", Bologna, 3 maggio 2007, <http://www.cestim.it/35secondegenerazioni.htm> (consultato il 13 marzo 2017).

⁵² Lettera di Lamiaa Zilaf, citata da F. Caferri, *Non chiamatemi straniero. Viaggio fra gli italiani di domani*, op. cit., p. 13.

⁵³ Per sviluppi sulle due concezioni di cittadinanza, si veda in particolare A. Schillaci, *La riforma della legge n. 91/1992: i progetti in discussione*, Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 2 luglio 2010, pp. 1 e 2, <http://www.rivistaaic.it/immigrazione.html> (consultato il 17 marzo 2017).

sociali”, “farla finita con le domande inutili: italiani o immigrati?”, per “una questione di ‘giustizia’” e per la “partecipazione civile e politica””.⁵⁴

La campagna nazionale “L’Italia sono anch’io”, lanciata nell’ottobre 2011 da una ventina di organizzazioni della società civile,⁵⁵ ha raccolto un numero sufficiente di firme per presentare due proposte di legge d’iniziativa popolare (sono state raccolte più di 200 mila firme): una proposta di riforma della legge sulla cittadinanza italiana⁵⁶ e una proposta sul voto degli immigrati alle elezioni amministrative locali.

Una ventina di proposte per la modifica della legge 91/1992 sono state presentate davanti al Parlamento nel corso dell’attuale legislatura tra cui la proposta di legge d’iniziativa popolare prima menzionata. Una ventina di proposte erano anche state presentate nel corso della precedente legislatura ma senza che fosse adottato un testo.

Nel luglio 2015, queste proposte sono state raggruppate in un testo di legge unificato intitolato “Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza”. Questo testo unificato è stato approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati il 13 ottobre 2015 con 310 sì, 66 voti contrari e 83 astenuti.⁵⁷ Il testo unificato approvato dalla Camera dei Deputati e trasmesso al Senato (Atto Senato 2092)⁵⁸ si concentra sulla questione dell’acquisizione della cittadinanza da parte dei minori. Tra le principali novità ci sono la previsione di uno *ius soli temperato* e l’introduzione di una fattispecie di acquisto della cittadinanza in seguito ad un percorso scolastico (il c.d. *ius culturae*). In base allo *ius soli temperato* (art. 1, n. 1, lett. a), acquista la cittadinanza italiana per nascita chi è nato in Italia da

⁵⁴ M. Giovannetti, V. Nicotra, *Da residenti a cittadini - Il diritto di cittadinanza alla prova delle seconde generazioni*, op. cit., pp. 131 e ss.

⁵⁵ La Campagna “L’Italia sono anch’io” per i diritti di cittadinanza a livello nazionale è promossa da : “Acli, Arci, Asgi-Associazione studi giuridici sull’immigrazione, Caritas Italiana, Centro Astalli, Cgil, Cnca-Coordinamento nazionale delle comunità d’accoglienza, Comitato 1° Marzo, Comune di Reggio Emilia, Comunità di Sant’Egidio, Coordinamento Enti Locali Per La Pace, Emmaus Italia, Fcei – Federazione Chiese Evangeliche In Italia, Legambiente, Libera, Lunaria, Fondazione Migrantes, Il Razzismo Brutta Storia, Rete G2-Seconde Generazioni, Tavola della Pace, Terra del Fuoco, Ugl Sei, UIL, UISP e dall’editore Carlo Feltrinelli. Presidente del Comitato promotore è il Sindaco di Reggio Emilia, Graziano Delrio”: <http://www.litaliasonoanchio.it/> (consultato il 13 marzo 2017).

⁵⁶ La proposta di legge d’iniziativa popolare “Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza” è stata presentata alla Camera dei deputati durante la XVIa legislatura il 6 marzo 2012 (con il n. 5030) ed è stata mantenuta all’ordine del giorno (con il n. 9) durante la XVIIa legislatura ai sensi dell’articolo 107, co. 4, del Regolamento della Camera dei deputati, http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0000090.pdf (consultato il 15 marzo 2017).

⁵⁷ Si veda in particolare *Cittadinanza agli stranieri, la Camera approva la nuova legge. Ora Senato*, 13 ottobre 2015, http://www.corriere.it/politica/15_ottobre_13/cittadinanza-stranieri-camera-approva-nuova-legge-b07eac76-719b-11e5-b015-f1d3b8f071aa.shtml (consultato il 15 marzo 2017); *Cittadinanza: sì della Camera allo ius soli. La nuova legge passa al Senato*, 13 ottobre 2015, http://www.repubblica.it/politica/2015/10/13/news/legge_cittadinanza_senato-124967907/?ref=HREC1-2 (consultato il 15 marzo 2017).

⁵⁸ Disegno di legge n. 2092, “Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza”, <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/46079.htm> (consultato il 20 marzo 2017).

genitori stranieri a condizione che almeno uno dei genitori sia in possesso del permesso UE per soggiorno di lungo periodo (in caso di genitori cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea) o di diritto di soggiorno permanente (in caso di genitori cittadini di paesi dell'Unione europea). Si tratta di acquisto di diritto della cittadinanza con il requisito del soggiorno per almeno cinque anni in Italia. Il testo è diverso dalla proposta di iniziativa popolare che prevedeva che è cittadino per nascita “chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno è legalmente soggiornante in Italia da almeno un anno” (la durata di soggiorno richiesta era più breve e non veniva imposto il permesso UE) e “chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri di cui almeno uno è nato in Italia” (“doppio *ius soli*” come in Francia). Lo *ius culturae* (art. 1, n. 1, lett. d) è previsto per i minori stranieri nati in Italia – ma i cui genitori non siano in possesso del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo o di diritto di soggiorno permanente – e per i minori che vi hanno fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età. Potranno diventare cittadini italiani se dimostrano di avere “frequentato regolarmente, nel territorio nazionale, per almeno cinque anni, uno o più cicli presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale idonei al conseguimento di una qualifica professionale”. Nel caso in cui la frequenza riguardi il corso di istruzione primaria, “è altresì necessaria la conclusione positiva del corso medesimo”.

Le due ipotesi (*ius soli temperato* e *ius culturae*) configurano un vero e proprio diritto all'acquisizione della cittadinanza: il minore acquista la cittadinanza italiana mediante dichiarazione di volontà espressa, entro il compimento della maggiore età dell'interessato, da un genitore o da chi esercita la responsabilità genitoriale, all'ufficiale dello stato civile del comune di residenza. Entro due anni dal raggiungimento della maggiore età, l'interessato può rinunciare alla cittadinanza italiana se in possesso di altra cittadinanza. Se il genitore o chi esercita la responsabilità genitoriale non ha reso la dichiarazione di volontà, l'interessato acquista la cittadinanza se ne fa richiesta all'ufficiale dello stato civile tra i 18 e i 20 anni.

Il cittadino straniero che ha fatto ingresso in Italia prima del compimento della maggiore età ma che non soddisfa i requisiti sopra menzionati, ad esempio perché entrato dopo il compimento dei 12 anni, (art. 1, n. 1, lett. e), può acquistare la cittadinanza italiana se dimostra di essere legalmente residente in Italia da almeno sei anni e di aver frequentato regolarmente un ciclo scolastico “con il conseguimento del titolo conclusivo, presso gli istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione, ovvero un percorso di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale con il conseguimento di una qualifica professionale”. Secondo l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione,

“Tale ipotesi potrebbe subire tutti i difetti previsti dalla legge vigente per gli altri casi di naturalizzazione, nei quali i tempi per la risposta restano elevati (fino a tre anni) e nella prassi il Ministero dell’Interno richiede la dimostrazione di condizioni ulteriori (incensuratezza penale e inesistenza di motivi ostativi attinenti alla sicurezza della Repubblica e, per i maggiorenni, disponibilità di un reddito elevato e della fedeltà fiscale”.⁵⁹

Il testo prevede inoltre l’estensione da uno a due anni, dopo il compimento della maggiore età, del termine per la presentazione della dichiarazione di volontà per l’acquisto della cittadinanza italiana da parte di chi sia nato in Italia e vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino ai 18 anni (art. 1, n. 1, lett. c).

Il testo unificato approvato dalla Camera dei deputati è molto diverso dalla proposta di legge d’iniziativa popolare ma rappresenta, nonostante le sue carenze, un passo significativo per le organizzazioni promotrici della campagna “L’Italia sono anch’io” perché “se la legge venisse definitivamente approvata al Senato, avvicinerrebbe il paese formale a quello reale e, soprattutto, renderebbe più facile la vita a migliaia di persone”.⁶⁰ La mobilitazione di queste organizzazioni è sempre forte perché il Senato migliori⁶¹ e approvi al più presto il testo di riforma che tanti definiscono “legge di civiltà”.⁶²

⁵⁹ *La riforma della cittadinanza approvata alla Camera: un importante passo avanti, ma il testo va migliorato*, <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/10/La-riforma-della-cittadinanza-approvata-alla-Camera.pdf> (consultato il 27 marzo 2017).

⁶⁰ *Lunaria al Senato: “Serve lungimiranza: il Senato approvi la riforma sulla cittadinanza”*, 31 marzo 2016, <http://www.lunaria.org/2016/03/31/lunaria-al-senato-serve-lungimiranza-il-senato-non-indugi-oltre-discuta-e-approvi-la-riforma-sulla-cittadinanza/> (consultato il 27 marzo 2017).

⁶¹ Si veda per esempio: Progetto Melting Pot Europa. *La Camera approva la riforma della legge sulla cittadinanza L’Italia sono anch’io “Un primo passo avanti, ma il testo, nel passaggio al Senato, va migliorato”* (13 ottobre 2015), <http://www.meltingpot.org/La-Camera-approva-la-riforma-della-legge-sulla-cittadinanza.html#.WNj2g4WkEy6> (consultato il 27 marzo 2017).

⁶² Si veda per esempio G. Zandonini, *Legge sulla cittadinanza, una promessa non mantenuta*, 30 gennaio 2017, http://www.repubblica.it/solidarieta/diritti-umani/2017/01/30/news/l_italia_sono_anch_io-157230866/ (consultato il 27 marzo 2017) e F. Cafè, *Non chiamatemi straniero. Viaggio fra gli italiani di domani*, op. cit., p. 134: “Basta entrare in una scuola [...] per capire che l’Italia è già un Paese multietnico e multireligioso: larga parte della società questo lo ha già compreso, spetta alla politica adeguarsi”.

Bibliografia

Libri/Enciclopedie

- Sciortino Giuseppe, Colombo Asher (a cura di), *Stranieri in Italia. Un'immigrazione normale*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- Andall Jacqueline, "Italiani o stranieri? La seconda generazione in Italia", in Sciortino Giuseppe, Colombo Asher (a cura di) *Stranieri in Italia. Un'immigrazione normale*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 281-307.
- Cornu Gérard, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2005.
- *Enciclopedia del Diritto*, "Le Garzantine", Milano, Garzanti, 2009.
- Ricucci Roberta, *Italiani a metà. Giovani stranieri crescono*. Bologna, Il Mulino, 2010.
- Cafèri Francesca, *Non chiamatemi straniero. Viaggio fra gli italiani di domani*, Milano, Mondadori, 2014.

Articoli

- Morozzo Della Rocca Paolo, *Condannati a essere stranieri in Patria*, Il Secolo XIX, 24 novembre 2010.

Documenti elettronici Internet

Istat

- Istat, *La popolazione straniera residente in Italia- Bilancio demografico. Anno 2012*, 26 luglio 2013,
https://www.istat.it/it/files/2013/07/BilancioDemograficoStranieri_2012.pdf?title=Stranieri+residenti+in+Italia+-+26%2Flug%2F2013+-+Testo+integrale.pdf (consultato il 27 marzo 2017).
- Istat, Convegno "L'integrazione delle seconde generazioni. Stranieri oggi, italiani domani?",
<https://www.istat.it/it/archivio/182490> e <https://www.istat.it/it/files/2016/03/21marzo2016.pdf>
(consultato il 13 marzo 2017).
- Istat, *L'integrazione scolastica e sociale delle seconde generazioni. Anno 2015*, 15 marzo 2016,
<http://www.istat.it/it/files/2016/03/Integrazione-scolastica-stranieri.pdf?title=Integrazione+scolastica+degli+stranieri+-+15%2Fmar%2F2016+-+Testo+integrale.pdf> (consultato il 27 marzo 2017).
- Istat, *Cittadini non comunitari: presenza, nuovi ingressi e acquisizioni di cittadinanza. Anni 2015-2016*, 29 settembre 2016, <http://www.istat.it/it/archivio/190676>, (consultato il 13 marzo 2017).

- Istat, *Indicatori demografici. Stime per l'anno 2016*, 6 marzo 2017, https://www.istat.it/it/files/2017/03/Statistica-report-Indicatori-demografici_2016.pdf?title=Indicatori+demografici+-+06%2Fmar%2F2017+-+Testo+integrale+e+nota+metodologica.pdf (consultato il 27 marzo 2017).

Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti

- Schillaci Angelo, *La riforma della legge n. 91/1992: i progetti in discussione*, Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 2 luglio 2010, <http://www.rivistaaic.it/immigrazione.html> (consultato il 17 marzo 2017).
- Capesciotti Marta, *Su alcune novità legislative e giurisprudenziali in tema di seconde generazioni dell'immigrazione*, Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 10 gennaio 2014, <http://www.rivistaaic.it/su-alcune-novit-legislative-e-giurisprudenziali-in-tema-di-seconde-generazioni-dell-immigrazione.html> (consultato il 20 marzo 2017).

Atti di convegno

- Ambrosini Maurizio, *Italiani col trattino: figli dell'immigrazione in cerca di identità*, atto del convegno *Seconde generazioni in Italia. Presente e futuro dei processi di integrazione dei figli di immigrati*, Bologna, 3 maggio 2007, <http://www.cestim.it/35secondegenerazioni.htm> (consultato il 13 marzo 2017).

Ricerche/Guide

- Giovannetti Monia, Nicotra Veronica (a cura di), *Da residenti a cittadini - Il diritto di cittadinanza alla prova delle seconde generazioni*, Cittalia, fondazione anci ricerche, 2012, <http://www.cittalia.it/index.php/welfare-e-societa/item/4804-da-residenti-a-cittadini-il-diritto-di-cittadinanza-alla-prova-delle-seconde-generazioni> (consultato il 13 marzo 2017).
- Guida Anci, Rete G2-Seconde generazioni, Save the Children Italia onlus "18 anni...in Comune! I tuoi passi verso la cittadinanza italiana", Edizione giugno 2014, <http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/GUIDA%2018%20anni%20in%20COMUNE%20-%202014.pdf> (consultato il 13 marzo 2017).

Stampa

- Intonti Andrea, *Identità, cittadinanza e seconde generazioni: "L'Italia agli italiani". Sì, ma quali?*, 2011, <http://www.informarexresistere.fr/2011/01/08/identita-cittadinanza-e-seconde-generazioni-litalia-agli-italiani-si-ma-quali/> (consultato il 13 marzo 2017).

- Gastaldi Sciltian, *“Non chiamatemi straniero”*, *viaggio fra i quasi italiani di oggi*, 2014, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/11/06/non-chiamatemi-straniero-viaggio-i-italiani-oggi/1195645/> (consultato il 13 marzo 2017).
- Stella Emanuela, *Cittadinanza*, *“L’Italia sono anch’io” per garantire il diritto di avere i diritti*, 2014, <http://www.repubblica.it/solidarieta/diritti-umani/2014/12/19/news/cittadinanza-103277488/> (consultato il 13 marzo 2017).
- *Cittadinanza agli stranieri, la Camera approva la nuova legge. Ora Senato*, 13 ottobre 2015, http://www.corriere.it/politica/15_ottobre_13/cittadinanza-stranieri-camera-approva-nuova-legge-b07eac76-719b-11e5-b015-f1d3b8f071aa.shtml (consultato il 15 marzo 2017).
- *Cittadinanza: sì della Camera allo ius soli. La nuova legge passa al Senato*, 13 ottobre 2015, http://www.repubblica.it/politica/2015/10/13/news/legge_cittadinanza_senato-124967907/?ref=HREC1-2 (consultato il 15 marzo 2017).
- Zandonini Giacomo, *Legge sulla cittadinanza, una promessa non mantenuta*, 30 gennaio 2017, http://www.repubblica.it/solidarieta/diritti-umani/2017/01/30/news/l_italia_sono_anch_io-157230866/ (consultato il 27 marzo 2017).
- Polchi Vladimiro, *Le seconde generazioni senza cittadinanza cantano il brano di Toto Cutugno: “Siamo italiani veri”*, 13 febbraio 2017, http://www.repubblica.it/solidarieta/2017/02/13/news/storie_migranti_legge_cittadinanza_italiani_senza_cittadinanza_senato-158190706/ (consultato il 24 marzo 2017).

Siti organizzazioni/associazioni

- Sito Rete G2-Seconde Generazioni, *“Chi siamo”*, <http://www.secondegenerazioni.it/about/> (consultato il 13 marzo 2017) e <http://www.secondegenerazioni.it/g2-nel-2011/> (consultato il 13 marzo 2017).
- *La riforma della cittadinanza approvata alla Camera: un importante passo avanti, ma il testo va migliorato*, <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/10/La-riforma-della-cittadinanza-approvata-alla-Camera.pdf> (consultato il 27 marzo 2017).
- Progetto Melting Pot Europa. *La Camera approva la riforma della legge sulla cittadinanza L’Italia sono anch’io “Un primo passo avanti, ma il testo, nel passaggio al Senato, va migliorato”* (13 ottobre 2015), <http://www.meltingpot.org/La-Camera-approva-la-riforma-della-legge-sulla-cittadinanza.html#.WNj2g4WkEy6> (consultato il 27 marzo 2017)
- *Riforma della cittadinanza approvata alla Camera: 310 sì, 66 no, 83 astenuti*, 13 ottobre 2015, <http://www.cronachediordinariorazzismo.org/riforma-della-cittadinanza-approvata-alla-camera-310-si-66-no-83-astenuti/> (consultato il 27 marzo 2017).

- “L’Italia sono anch’io” <http://www.litaliasonoanchio.it/> (consultato il 27 marzo 2017).
- “Audizione di Lunaria al Senato del 30 marzo 2016 in relazione all’esame in sede referente del ddl 2092 e connessi (disposizioni in materia di cittadinanza)”: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/003/699/LUNARIA.pdf (consultato il 13 marzo 2017).
- *Lunaria al Senato: “Serve lungimiranza: il Senato approvi la riforma sulla cittadinanza”*, 31 marzo 2016, <http://www.lunaria.org/2016/03/31/lunaria-al-senato-serve-lungimiranza-il-senato-non-indugi-oltre-discuta-e-approvi-la-riforma-sulla-cittadinanza/> (consultato il 27 marzo 2017).
- “Stranieri in Italia: il portale dell’immigrazione e degli immigrati in Italia”, <http://www.stranieriinitalia.it/> (consultato il 28 marzo 2017).

Siti istituzionali

- Ministero dell’Interno, “Approfondimento - Lo ius soli”, http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampato/notizie/stato_civile/app_notizia_22786.html (consultato il 27 marzo 2017).
- “Acquisition de la nationalité française” <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N111> (consultato il 27 marzo 2017) e “Nationalité française: enfant né en France de parents étrangers” <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F295> (consultato il 27 marzo 2017).

Leggi

- Legge 13 giugno 1912, n. 555, “Sulla cittadinanza italiana”, Gazzetta Ufficiale n. 153 del 30 giugno 1912, abrogata dalla legge n. 91/1992.
- Legge 5 febbraio 1992, n. 91 recante “Nuove norme sulla cittadinanza”, Gazzetta Ufficiale n. 38 del 15 febbraio 1992.
- Legge 15 luglio 2009, n. 94 recante “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”, Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 170 del 24 luglio 2009, Supplemento ordinario n. 128.
- Decreto-legge 21 giugno 2013 n. 69 (“Decreto del fare”), recante “Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia”, GU n. 144 del 21-6-2013 - Suppl. Ordinario n. 50 (convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2013, n. 98 in S.O. n. 63, relativo alla G.U. 20/08/2013, n. 194).
- Proposta di legge d’iniziativa popolare, “Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza”, http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0000090.pdf (consultato il 15 marzo 2017).

- Disegno di legge n. 2092, “Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza”, <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/46079.htm> (consultato il 20 marzo 2017).

Abstract

La legge italiana 91/1992 sulla cittadinanza è ritenuta restrittiva e anacronistica in quanto indica il principio dello *ius sanguinis* come mezzo di acquisizione della cittadinanza per nascita. Ormai l'Italia non è più soltanto un paese di emigrazione ma è anche un paese d'immigrazione. Una riforma che privilegi lo *ius soli* è indispensabile per colmare il divario che esiste tra il “paese formale” e il “paese reale” e per porre fine alle discriminazioni che subiscono le seconde generazioni.

Parole chiave: Straniero – cittadinanza – seconde generazioni – *Ius soli*

Abstract

The Italian law 91/1992 on nationality is considered to be restrictive and anachronistic because it indicates the *ius sanguinis* as the way of acquiring nationality by birth. Now Italy is not only a country of emigration but also a country of immigration. A reform which favours the *ius soli* is essential to fill the gap between “formal country” and “real country” and to put an end to the discriminations suffered by the second generations.

Keywords : Foreigner – nationality – second generations – *Ius soli*

Ius culturae: ai confini tra cittadinanza e integrazione?
La riforma italiana e l'esperienza francese

Ius Culturae: Between Citizenship and Integration?
The Italian Reform and the French Experience

Francesca Raimondo*
PhD Student in Legal Studies
Alma Mater Studiorum - Università di Bologna
francesca.raimondo2@unibo.it

Abstract

Il presente lavoro mira ad effettuare una disamina sull'importanza che la cultura sta assumendo nel processo di acquisizione della cittadinanza e sulle conseguenze di tale *cultural turn* rispetto al ruolo della cittadinanza e all'integrazione degli immigrati nei Paesi occidentali. In particolare, si analizzerà l'esperienza francese, la cui disciplina della cittadinanza appare in tensione tra principio di uguaglianza e un modello di integrazione culturalizzato, e la proposta di riforma italiana che mira ad introdurre un nuovo criterio di acquisizione della cittadinanza: lo *ius culturae*.

The paper aims to deepen the role of culture in the path towards naturalization and the consequences that this trend have both on integration of migrants in Western countries and on the status and the role of citizenship. More specifically, I focus on the French experience, where nationality bares a tension between equality principle and the culturalised model of integration, and the Italian bill to reform the nationality law, focussing on the new method for acquiring the Italian citizenship: the *ius culturae*.

Keywords:

Cittadinanza, cultura, *ius culturae*, Italia, Francia, assimilazionismo.

* Desidero ringraziare l'Ambasciata di Francia in Italia, l'Institut Français Italia e l'Università Franco-Italiane che hanno sostenuto l'organizzazione della giornata di studi italo-francese in occasione della quale è stato presentato il presente lavoro. Un sentito grazie va a tutti i partecipanti per l'entusiasmo con cui hanno preso parte alla giornata di studi e per i preziosi commenti. Desidero, inoltre, ringraziare la Prof. Susanna Mancini, la Prof. Elena Ferioli e la cattedra di Diritto Pubblico Comparato. In ultimo, sono grata a Giuseppe Martinico, Leonardo Pierdominici, Julio Pinheiro Faro per il lavoro svolto ai fini della presente pubblicazione.

Citizenship, culture, *ius culturae*, Italy, France, assimilationism.

1. Introduzione

Il processo attraverso cui uno straniero entra nella comunità dei cittadini permette di esplorare e, per certi versi, definire l'identità costituzionale di una determinata comunità statale¹, ovvero l'insieme di principi e valori che la qualificano e che informano il dettato costituzionale. Difatti, al fine di identificare le caratteristiche che fanno di uno straniero un buon cittadino, lo Stato è portato ad esplicitare gli elementi che distinguono l'identità nazionale². Tali affermazioni paiono assumere una particolare valenza in relazione al fenomeno della cd. culturalizzazione della cittadinanza che negli ultimi tempi caratterizza la regolamentazione della naturalizzazione - acquisto della cittadinanza dopo la nascita - e, sotto certi aspetti, anche di revoca della cittadinanza all'interno dei Paesi occidentali. Per quanto concerne più specificamente l'acquisizione dello *status civitatis*, oltre alla residenza prolungata nel territorio dello Stato e l'assenza di condanne penali, numerose legislazioni nazionali in materia di cittadinanza sono state modificate al fine di introdurre test di cittadinanza, contratti o accordi di integrazione, corsi di cittadinanza che richiedono la conoscenza della cultura civica, oltre che della lingua, e un'adesione ai principi e ai valori nazionali.

Si tratta di un fenomeno che trasversalmente ha interessato molti Paesi occidentali europei³ ed extraeuropei⁴. Tra le molteplici cause da annoverare, indubbiamente, un ruolo determinante è stato giocato dalla globalizzazione e dai crescenti flussi migratori⁵. Si possono individuare due

¹ L. Orgad, *The Cultural Defense of Nations: A Liberal Theory of Majority Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 1.

² "Immigration has brought to the fore the question on national identity. Immigrants encourage nation-states to define themselves. (...) Immigration policies echoes national identity by mirroring not only the qualities that "we" value in others, but also by reflecting the essentials that define "us" as a nation". L. Orgad, *op. cit.*, p. 3.

³ Si veda *ex multis* L. Orgad, *op. cit.*; R. van Oers, E. Ersbøll, D. Kostakopoulou (eds.), *A Re-definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe*, Nijhoff, Leiden, 2010; E. Guild, K. Groenendijk, S. Carrera (eds.), *Illiberal Liberal States. Immigration, citizenship and Integration in the EU*, Ashgate, Farnham, 2009; S. Carrera, *In Search of the Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Nijhoff, Leiden, 2009.

⁴ Si veda *ex multis* G.B. Levey, A. Shachar, *The Politics of Citizenship in Immigrant Democracies. The Experience of the United States, Canada and Australia*, London, New York, Routledge, 2015; C. Joppke, *Through the European Looking Glass: Citizenship in the USA, Australia and Canada*, in *Citizenship Studies* 17, pp. 1-15.

⁵ Joppke spiega il fatto che l'integrazione civica abbia caratterizzato i Paesi europei in maniera più ampia e attraverso modalità più "costrittive" rispetto agli Stati d'immigrazione per eccellenza (e.g. Canada e Australia) dipenda dalla "non selected quality" della maggioranza degli immigrati che raggiungono l'Europa che, più frequentemente, sono poco qualificati ed entrano grazie alle richieste d'asilo e alle procedure di ricongiungimento

direttrici: in primo luogo, la connessione più stretta tra la regolamentazione dei flussi migratori e la necessità di integrare⁶ e, in secondo luogo, la percezione della cittadinanza come ultimo tassello di una positiva integrazione, la quale è legata a doppio filo alla cultura e all'insieme dei valori del Paese di cui si acquista la nazionalità. Il profilo del *cultural turn* che presenta maggiori problematicità consiste nel fatto che molto spesso i test di cittadinanza, i corsi di educazione civica e gli accordi di integrazione non si limitano a verificare la conoscenza della lingua, della storia o dell'organizzazione politico-istituzionale del Paese, ma mirano ad esaminare le opinioni personali e i giudizi morali dei soggetti⁷. Inoltre, nella maggior parte dei casi pongono come ulteriore condizione l'adesione formale⁸ - e non il solo rispetto - ai principi e ai valori del Paese di cui divengono cittadini. Come criticamente sostenuto, si tratta di politiche illiberali che violano gli stessi valori che si prefiggono di promuovere⁹. A ciò si aggiunga che, come evidenzia Porena, “talune correnti di pensiero, solitamente di ispirazione comunitarista, abbiano enfatizzato l'elemento culturale quale canale privilegiato di accesso alla comunità e, giuridicamente, alla cittadinanza, al solo fine di svecchiare o di dotare di una “veste presentabile” perduranti ed inconfessate preferenze etno-nazionalistiche”¹⁰, le quali, oltretutto, sono specificamente vietate nell'ambito del Consiglio d'Europa proprio in materia di cittadinanza¹¹.

Nell'ambito di tale *cultural turn*, il presente lavoro mira ad esaminare il rapporto tra cittadinanza e cultura, in particolare, analizzando il ruolo che la cultura - nel senso più ampio del termine - gioca nel plasmare la disciplina della naturalizzazione negli ordinamenti italiano e francese. L'analisi assume quale punto di partenza il nuovo modo di acquisizione della

familiare. C. Joppke, *Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe*, in *West European Politics*, 30, 1, 2007, p. 19.

⁶ Si veda il cd. *integration from abroad* in vigore nei Paesi Bassi sin dal 2006, in cui si richiede ad alcune categorie di immigrati di sostenere un test di integrazione civica già presso le sedi dell'Ambasciata olandese nel Paese di origine.

<https://ind.nl/en/Pages/basic-civic-integration-examination-abroad.aspx>

⁷ A. Shachar, *Citizenship*, in A. Sajo, M. Rosenfeld (eds.), *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 1014. L. Orgad, *Illiberal Liberalism: Cultural Restrictions on Migration and Access to Citizenship in Europe*, in *American Journal of Comparative Law*, 58, 2010, p. 92 e ss.

⁸ Con riferimento all'accordo di integrazione per il rilascio del permesso di soggiorno in Italia, introdotto all'art. 4 bis del D. Lgs 286/1998 (TU Immigrazione) dalla legge 94/2009, si veda N. Zorzella, *L'accordo di integrazione: ultimo colpo di coda di un governo cattivo*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, XIII, 4-2011, pp. 70 e 71.

⁹ L. Orgad, nota 7, p. 92. A questo proposito Joppke parla di “*repressive liberalism*”. C. Joppke, *Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe*, in *West European Politics*, 30, 1, 2007.

¹⁰ D. Porena, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 208.

¹¹ “*The rules of a State Party on nationality shall not contain distinctions or include any practice which amount to discrimination on the ground of sex, religion, race, colour or national or ethnic origin*”, Article 5, European Convention on Nationality, Strasbourg, 6 November 1997, ETS No. 166.

cittadinanza italiana, il cd. *ius culturae*, previsto dal disegno di legge S. 2092, approvato dalla Camera dei Deputati nell'ottobre del 2015 ma, ad oggi, ancora fermo al Senato¹². Costituisce quest'ultimo un primo passo verso la culturalizzazione della cittadinanza anche nell'ordinamento italiano? Ed inoltre, qual è l'esperienza francese in questo ambito, considerato che tale ordinamento conferisce un ruolo centrale alla cultura nella disciplina della cittadinanza repubblicana e da molto più tempo si è trovato a gestire la relazione tra la cittadinanza e l'integrazione degli stranieri? Il profilo di obbligatorietà che spesso caratterizza test di cittadinanza e accordi di integrazione pare diminuire il senso di *percorso comune*, coinvolgente la comunità statale e gli stranieri¹³, che dovrebbe caratterizzare l'integrazione stessa, posto che anche la società di accoglienza subisce inevitabilmente delle trasformazioni a causa dei fenomeni migratori. In sostanza, si chiede a coloro che aspirano ad entrare a far parte della comunità dei cittadini più di quanto venga effettivamente richiesto a chi è già cittadino. Inoltre, nella maggior parte dei casi, tali strumenti richiedono non soltanto la conoscenza della lingua o di nozioni di educazione civica e il rispetto dei principi costituzionali, ma anche la condivisione dei valori dell'ordinamento giuridico.

L'analisi si articola in quattro sezioni. Nella prima parte, per chiarezza espositiva, si intendono richiamare alcune delle molteplici accezioni del termine "cultura" che paiono rilevanti ai fini del presente lavoro. Successivamente, vengono dapprima fatti brevi cenni rispetto alla disciplina della cittadinanza italiana e poi è analizzato il disegno di legge 2092 nella parte che introduce il cd. *ius culturae*. Nella terza parte è brevemente descritta la disciplina della cittadinanza francese. Il quarto paragrafo è dedicato all'esame delle disposizioni in materia di nazionalità più propriamente culturaliste in entrambi gli ordinamenti, italiano e francese. In ultimo, sono delineate le conclusioni nelle quali si accennerà alle modalità che consentirebbero di adoperare legittimamente il fattore culturale nell'ambito della disciplina sulla cittadinanza.

¹² Al momento della pubblicazione di questo contributo il disegno di legge è in discussione al Senato, dove è stato incardinato il 15 giugno 2017, dopo più di un anno in I Commissione Affari Costituzionali. Il testo ha incontrato forti contestazioni in Aula da parte dei partiti di opposizione dell'area di destra e centro-destra, in particolare Lega Nord, Fratelli d'Italia e Forza Italia, che hanno presentato numerosissimi emendamenti, nonché del Movimento 5 Stelle che ha dichiarato che provvederà ad astenersi durante le procedure di voto. Dopo alcune settimane di dibattito all'interno della maggioranza e con le opposizioni, la discussione è stata rinviata in autunno. Il presidente del Consiglio dei Ministri Gentiloni ha dichiarato in una nota: "[T]enendo conto delle scadenze urgenti non rinviabili in calendario al Senato e delle difficoltà emerse in alcuni settori della maggioranza non ritengo ci siano le condizioni per approvare il ddl sulla cittadinanza ai minori stranieri nati in Italia prima della pausa estiva. Si tratta comunque di una legge giusta. L'impegno mio personale e del governo per approvarla in autunno rimane." http://www.repubblica.it/politica/2017/07/16/news/ius_soli_gentiloni_prende_tempo_non_si_puo_approvare_prima_dell_estate_-170940366/

¹³ "Integration is a dynamic, two-way process of mutual accommodation by all immigrants and residents of Member States". This is the first principle enshrined in the common basic principles for immigrant integration policy in the European Union. Council of the European Union, *Immigrant Integration Policy in the European Union*, Brussels, 19 November, 14615/04 (Presse 321).

2. Brevi cenni sul concetto di cultura

Prima di esaminare quale ruolo assume la cultura con riferimento alla cittadinanza nel contesto italiano e francese, pare opportuno mettere in luce le diverse accezioni di cultura evidenziando, nel corso dell'analisi, quale significato viene in considerazione in Italia e in Francia.

In un senso più generale, la cultura può essere definita come il “complesso delle istituzioni sociali, politiche ed economiche, delle attività artistiche e scientifiche, delle manifestazioni spirituali e religiose che caratterizzano la vita di una determinata società in un dato momento storico”¹⁴. Per quanto concerne, invece, un'accezione riconducibile al concetto giuridico di cultura, essa può essere intesa come il *contenuto dell'educazione* che costituisce sia un diritto soggettivo del singolo - il diritto all'educazione, il quale gioca un ruolo essenziale per l'esercizio di tutti gli altri diritti - ma anche un dovere di erogazione di un servizio da parte dello Stato. Infine, la cultura può definirsi come “una certa visione del mondo (*weltanschauung*) di ispirazione filosofica, ideologica, spirituale e/o religiosa assunta in modo costante e permanente come propria da parte di una comunità di individui la quale, proprio in ragione della condivisione di tali caratteri distintivi, si riconosce in una dimensione prevalentemente omogenea (...) unitaria e normativa”¹⁵. Tale ultima definizione pare connettersi con il concetto diffusosi in Germania sin dalla fine degli anni Novanta di *leitkultur* traducibile come “cultura guida” con cui si intende la cultura che rappresenta *l'identità propria di una nazione*, in contrapposizione con le culture rappresentate dalle minoranze di immigrati.

3. L'ordinamento italiano e la cittadinanza etnico-razziale: da *ius sanguinis*...

Nel gennaio 2016 il primo cittadino di Brugnera, un piccolo comune in provincia di Pordenone, di fronte ad un candidato di origine nigeriana che, presentatosi in municipio per il giuramento “di essere fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato”¹⁶, non aveva saputo leggere la formula prescritta, ha interrotto la cerimonia e ha rinviato

¹⁴ Enciclopedia Treccani (online) <http://www.treccani.it/enciclopedia/cultura/> [ultimo accesso marzo 2017].

¹⁵ R. Toniatti, *Pluralismo e autodeterminazione delle identità negli ordinamenti culturalmente composti: osservazioni in tema di cittadinanza culturale*, in E. Ceccherini, M. Cosulich (eds.), *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione: dal Trentino-Alto Adige/Südtirol alla prospettiva comparata*, Milano, Cedam 2012, p. 9.

¹⁶ Art. 10, Legge 5 febbraio 1992, n. 91, *Nuove norme sulla cittadinanza* (GU n. 38 del 15-02-1992).

la pratica alla prefettura per verificare la sussistenza dei requisiti per la cittadinanza¹⁷. Il 17 dicembre 2012 il Consiglio Comunale di Torino ha modificato il proprio Statuto cittadino istituendo la cd. cittadinanza civica per coloro che sono nati a Torino e non sono in possesso della cittadinanza italiana¹⁸. Come evidenziato nella pagina dedicata, l'attestato di cittadinanza civica rappresenta un atto esclusivamente simbolico che, da un lato, vuole conferire un'attestazione di appartenenza, seppure soltanto formale, a coloro che sono nati sul territorio cittadino, dall'altro intende sollecitare il confronto politico e istituzionale a livello nazionale al fine di superare l'attuale disciplina sulla cittadinanza. Si tratta di due vicende esemplificative dell'ampio spettro di questioni che accompagnano il dibattito relativo alla riforma della legge sulla cittadinanza in Italia ed in particolare evidenziano due fattori in forte tensione tra loro. Per un verso, si manifesta la necessità che i nuovi cittadini siano integrati, quantomeno sotto il profilo linguistico, all'interno della comunità in cui domandano ufficialmente di entrare a far parte. Dall'altro lato, le istituzioni più vicine alla collettività, i comuni, riconoscendo i limiti della normativa italiana sulla cittadinanza rispetto alle trasformazioni all'interno della società, cercano di porvi rimedio, quantomeno in maniera simbolica, e di certificare l'appartenenza dei nuovi italiani all'interno della comunità locale.

Occorre premettere che la Costituzione del 1948, sebbene in più articoli faccia riferimento al cittadino¹⁹, non offre una disciplina organica di tale *status*. Difatti, la normativa concernente le modalità di acquisto e perdita della cittadinanza viene affidata alla legge ordinaria²⁰. Tale opzione non rappresenta un *unicum* italiano, ma costituisce un tratto distintivo comune anche ad altri ordinamenti. La ragione sta nel fatto che la legge ordinaria rappresenta uno strumento elastico che, essendo suscettibile di modifica tramite procedure meno articolate, in linea di principio, dovrebbe essere in grado di accogliere più velocemente i mutamenti in atto nella

¹⁷ C. Stefani, *Non sa l'italiano: cittadinanza negata a Brugnera*, in *Messaggero Veneto* (Edizione Pordenone), 15 gennaio 2016 : <http://messaggeroveneto.gelocal.it/pordenone/cronaca/2016/01/15/news/non-sa-l-italiano-cittadinanza-negata-1.12781084> [ultimo accesso: marzo 2017]. La questione è stata oggetto di un'interrogazione al Ministro dell'interno, Angelino Alfano, sulle funzioni del sindaco nell'ambito del procedimento per la concessione della cittadinanza. Il Ministro ha chiarito che "l'ordinamento non attribuisce, allo stato dell'arte, all'ufficiale di stato civile e a nessun altro alcun potere di intervento per controllare all'atto del giuramento l'effettivo stato di conoscenza della lingua italiana ed esercitare al riguardo qualsiasi forma di opposizione". *Interrogazione a risposta immediata n. 3-02003 dell'On. Fedriga sui chiarimenti in ordine all'esercizio delle funzioni del sindaco quale ufficiale di Governo nell'ambito del procedimento per la concessione della cittadinanza*.

¹⁸ Articolo 7, Statuto della città di Torino così come modificato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 151 del 17 dicembre 2012, esecutiva dal 20 gennaio 2013.

¹⁹ In particolare, la Parte I è intitolata "Diritti e doveri dei cittadini", ma si veda soprattutto gli artt. 16 (libertà di circolazione e soggiorno), 22 ("nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome"), 26 (estradiizione del cittadino), 48 (diritto/dovere civico di voto), 51 (diritto di accedere ai pubblici uffici), 52 (dovere di difesa della patria), 54 (dovere di fedeltà alla Repubblica), 84 (eleggibilità a Presidente della Repubblica).

²⁰ D. Porena, *op. cit.*, p. 85.

società²¹. Detta circostanza assume una particolare rilevanza rispetto alla disciplina della cittadinanza che, stabilendo i requisiti per l'appartenenza e i presupposti per la partecipazione dell'individuo all'interno della comunità politica, ha il compito di recepire le trasformazioni del tessuto sociale di riferimento.

La normativa sulla cittadinanza italiana è contenuta nella legge 5 febbraio 1992, n. 91²² la quale, nel segno della continuità con la precedente legge (13 giugno 1912, n. 555²³) conferisce centralità allo *ius sanguinis* e riserva uno spazio residuale agli altri criteri di attribuzione della cittadinanza, quali la nascita del soggetto nel territorio dello Stato (*ius soli*) e la residenza continuata (*ius domicilii*). Il criterio dello *ius sanguinis* stabilisce il vincolo di appartenenza allo *status civitatis* sulla base della discendenza. Pertanto, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 91/1992, è cittadino per nascita il figlio di padre o madre italiani. Occorre evidenziare un generale favore per il criterio della discendenza sia rispetto all'acquisizione della cittadinanza - la cui trasmissione non ha limiti di generazioni purché sia dimostrata l'esistenza di un avo italiano e l'assenza di interruzioni nella trasmissione della nazionalità - che per la sua riacquisizione. Tale parametro, inoltre, assume una fondamentale rilevanza nei Paesi di emigrazione dato che consente di tenere vivo il legame dei cittadini espatriati con la madrepatria²⁴. La posizione di maggior rilievo che l'ordinamento italiano riserva a tale criterio appariva giustificata nella legge del 1912, considerato che il Paese attraversava un periodo di forte emigrazione, mentre la medesima necessità non può dirsi del pari sussistente nel 1992. Si osservi, infatti, che l'Italia non costituisce soltanto il primo approdo dei migranti, in virtù della sua posizione geografica, ma sin dagli anni Settanta è divenuto un Paese con una crescente e costante immigrazione. Di conseguenza, la disciplina attualmente vigente, di matrice etnico-razziale²⁵, pare inadeguata a cogliere i mutamenti della società italiana, presentando caratteri scarsamente inclusivi sia in relazione ai "nuovi arrivati" (si pensi ai lunghi tempi di naturalizzazione)²⁶, ma soprattutto

²¹ M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1997, p. 449.

²² Legge 5 febbraio 1992, n. 91, *Nuove norme sulla cittadinanza* (GU n. 38 del 15-02-1992).

²³ Legge 13 giugno 1912, n. 555, *Sulla cittadinanza italiana*.

²⁴ M. Savino, *Quale cittadinanza per l'Italia?*, in Id. (ed.), *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 14.

²⁵ D. Porena, *op. cit.*, p. 203 e ss.

²⁶ L'art. 9, co. 1, lett. f, legge 91/1992 richiede dieci anni di residenza legale sul territorio dello Stato per la naturalizzazione. Si osservi, tuttavia, che il criterio temporale è soggetto nella pratica ad un'ulteriore estensione posto che, frequentemente, gli immigrati entrano nel Paese da irregolari e, dunque, la decorrenza decennale può non essere immediata. In ogni caso, si tratta di un periodo di residenza molto lungo se comparato alle normative degli altri ordinamenti europei. Veniva superato soltanto dalla legge sulla cittadinanza tedesca che prima della riforma del 2000, imponeva quindici anni di residenza. Tempi di residenza più brevi sono stabilite per determinate categorie di individui (discendente di italiani, cittadino europeo, straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano, coloro che hanno prestato servizio anche all'estero alle dipendenze dello Stato etc.). Tali distinguo, osserva Volpe, sono legati

rispetto alle seconde e terze generazioni che sono nate e cresciute nel territorio dello Stato. In sostanza, come sostiene efficacemente Savino è una normativa rivolta verso il passato e, al contempo, timorosa del futuro²⁷. Più in generale, Porena parla di un vero e proprio “contenimento” della disciplina italiana a fronte dei cambiamenti strutturali che contraddistinguono gli ordinamenti contemporanei, di cui l’immigrazione rappresenta solo un tassello²⁸.

Si osservi che la capacità degli Stati di integrare gli stranieri assume un’importanza decisiva al fine di garantire la coesione sociale²⁹. Pertanto, anche se l’acquisizione della cittadinanza non porterebbe con sé l’automatica e completa inclusione dei “nuovi arrivati”, costituirebbe sicuramente un primo passo e, oltretutto, giocherebbe in tal senso un ruolo altamente simbolico, stante il riconoscimento ufficiale dell’appartenenza dei soggetti all’interno della comunità politica di riferimento. Inoltre, sebbene si possa affermare che molti diritti³⁰ e doveri³¹ che, in passato, erano riconosciuti soltanto ai cittadini oggi sono estesi anche a molte “categorie” di non cittadini, ciò non vale per il diritto di voto³² mediante il quale gli individui concorrono a determinare l’indirizzo politico partecipando pienamente alla vita politica dello Stato³³. A ciò si

alla “maggiore o minore desiderabilità e/o supposta affinità culturale delle diverse tipologie di stranieri” e, continua, “tale differenziazione, che sembra fondarsi sull’origine etnica dello straniero, potrebbe, forse, perfino configurare una pratica discriminatoria vietata da strumenti internazionali adottati in ambito europeo” ovvero l’art. 5 della Convenzione Europea sulla Nazionalità (1997). V. Volpe, *Italia*, in M. Savino (ed.), *op. cit.*, p. 37.

²⁷ M. Savino, *op. cit.*, p. 15.

²⁸ L’autore si riferisce in primo luogo all’inversione del trend registratasi in Italia, da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione, ma anche alla creazione di nuove forme di cittadinanza sovranazionale, come quella europea, e all’espansione del commercio mondiale, entrambi fenomeni che favoriscono la circolazione delle persone e rendono i confini più permeabili ed, infine, alla centralità assunta dalla teorica gius-filosofica dei diritti umani D. Porena, *op. cit.*, p. 192.

²⁹ M. Savino, *op. cit.*, p. 16.

³⁰ Si veda F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza: la condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2013.

³¹ In argomento si veda G. Bascherini, *I doveri costituzionali degli immigrati*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (eds.), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 86 e ss.

³² Allo stesso modo in Francia non è esteso il diritto di voto agli stranieri residenti, sebbene un’apertura in tal senso erano stata avanzata da François Mitterrand alle elezioni presidenziali del 1981 e più recentemente da François Hollande nel 2012. L’articolo L2 del *Code électoral* recita: “*Sont électeurs les Françaises et Français âgés de dix-huit ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques et n’étant dans aucun cas d’incapacité prévu par la loi*”. Sia in Francia che in Italia, però, vige l’eccezione in favore dei cittadini comunitari che ai sensi dell’art. 20, comma 2, lett. b) del TFUE sono titolari del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali dello Stato membro in cui risiedono.

³³ Nella sua analisi concernente il diritto di voto ai non cittadini, Colasante criticamente osserva che sarebbe più opportuno “passare per la via maestra della riforma della disciplina della cittadinanza” rispetto alla quale non sussistono preclusioni costituzionali che, invece, sono presenti per il diritto di voto ai sensi dell’art. 48 Cost (“sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età”) in combinazione con l’art. 1 che riconosce la sovranità in capo al popolo e dunque i cittadini. P. Colasante, *L’attribuzione del diritto di voto ai non cittadini: prospettive di riforma e fonte competente*, in *Rivista Aic*, n. 2/2016, p. 16.

aggiunga che l'estensione del diritto di voto ai cittadini italiani residenti all'estero³⁴ ha messo in evidenza un paradosso: possono eleggere i propri rappresentanti individui che, con molta probabilità e nella maggior parte dei casi, non sono direttamente toccati dalle scelte politiche del legislatore italiano, mentre vengono esclusi gli stranieri che, invece, sono residenti sul nostro territorio. Allo stesso tempo, se si considera la possibilità di acquisire la cittadinanza italiana per discendenza senza alcun limite temporale, saranno titolari del diritto di voto anche soggetti che non hanno più alcun legame effettivo con l'Italia.

4. ...a *ius soli* e *ius culturae* nel disegno di legge S. 2092?

Disciplina dello *ius culturae*.

Numerosi disegni di legge sono stati presentati in Parlamento e da più parti sono state avanzate proposte di modifica con il fine di superare il modello "etnico-razziale" di cittadinanza³⁵. Al medesimo obiettivo tende il disegno di legge D.d.l. S. 2092³⁶ oggetto della presente analisi. Difatti, dopo l'approvazione alla Camera il 13 ottobre 2015, nella nota di trasmissione al Senato si legge che "a finalità e contesto storico diversi pare rispondere il disegno di legge che guarda non già all'Italiano o discendenti di Italiani, bensì allo straniero immigrato in Italia, privo di ascendenza italiana - in tempo di considerevoli e oramai strutturali flussi di immigrazione verso l'Italia"³⁷. Il progetto di legge "muove fuori dell'alveo dello *ius sanguinis*" e per un verso espande l'ambito di applicazione dello *ius soli*, dall'altro introduce una nuova fattispecie di acquisto della cittadinanza a seguito di un percorso formativo: lo *ius culturae*. Quest'ultimo è stato un principio ispiratore di molti dei disegni di legge che sono stati presentati in Parlamento negli ultimi anni e "si concretizza nella presa d'atto, sul piano del diritto, che attraverso il percorso di acculturazione ad opera del sistema educativo scolastico nazionale, migliaia di bambini e adolescenti legalmente stranieri, si sentono italiani e sono già

³⁴ Legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1 (*Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*).

³⁵ Per una panoramica sui progetti di legge presentati si veda M. Giovannetti, N. Zorzella, *Da nativi stranieri a cittadini italiani. L'art. 33 del d.l. 69/2013: tra apertura e occasione mancata*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, XV, 3, 2013, p. 26 e ss.

³⁶ D.D.L. S. 2092, Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza. Il disegno di legge è stato approvato dalla Camera dei deputati il 13 ottobre 2015 in un testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge di iniziativa popolare (C. 9) e di venticinque disegni di legge ad iniziativa dei deputati (C. 200, C. 250, C. 273, C. 274, C. 349, C. 369, C. 404, C. 463, C. 494, C. 525, C.604, C. 606, C. 647, C. 707, C. 794, C. 836, C. 886, C. 945, C. 1204, C. 1269, C. 1443, C. 2376, C. 2495, C. 2794 e C. 3264).

³⁷ Dossier servizio studi del Senato, XVII Legislatura, *Cittadinanza. Note sull'A.S. n. 2092 trasmesso dalla Camera dei Deputati*, n. 239, ottobre 2015, p. 7 e 8.

italiani di fatto”³⁸.

I beneficiari dello *ius culturae* sono i minori stranieri che siano nati in Italia o che vi abbiano fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età³⁹. L’attuale disciplina prevede che gli stranieri nati in Italia non acquistano automaticamente la cittadinanza italiana, tranne nei casi di genitori ignoti o apolidi o nelle altre ipotesi eccezionali previste dall’art. 1, co. 1(b) e co. 2⁴⁰ della legge 91/1992. Tuttavia, ai sensi del successivo art. 4 co. 2⁴¹, coloro che sono nati in Italia possono diventare cittadini in presenza della residenza legale e senza interruzioni nel territorio dello Stato fino al raggiungimento della maggiore età e della dichiarazione di volontà di acquisto della cittadinanza entro il diciannovesimo anno di età⁴².

In forza del proposto criterio dello *ius culturae* la cittadinanza viene acquisita di diritto in presenza di due condizioni: la frequenza regolare, ai sensi della normativa vigente, di un percorso formativo per almeno cinque anni nel territorio nazionale e la dichiarazione di volontà espressa all’ufficiale dello stato civile del comune di residenza del minore. Quest’ultima deve essere effettuata entro il compimento della maggiore età del soggetto da parte del genitore legalmente residente in Italia o da chi esercita la responsabilità genitoriale. In mancanza di tale dichiarazione, il diretto interessato può fare richiesta di acquisto della cittadinanza personalmente⁴³ entro due anni dal raggiungimento della maggiore età⁴⁴. Parimenti, entro il medesimo arco temporale, la cittadinanza acquisita in forza dello *ius culturae* potrà essere

³⁸ M. Giovannetti, N. Zorzella, *op. cit.*, p. 31.

³⁹ Articolo 1, co. 1, lett. d), d.d.l. 2092, che introduce il comma 2-*bis* all’art. 4, Legge n. 91/1992.

⁴⁰ Articolo 1, Legge n. 91/1992: “È cittadino per nascita (...) b) chi è nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono. 2. È considerato cittadino per nascita il figlio di ignoti trovato nel territorio della Repubblica se non venga provato il possesso di altra cittadinanza.”

⁴¹ Articolo 4, co. 2, Legge n. 91/1992: “Lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data.”

⁴² Ai fini della semplificazione del processo di acquisizione della cittadinanza degli stranieri nati in Italia *ex art. 4, co. 2, Legge 91/1992*, il decreto legge 69/2013 dispone all’art. 33 che non sono imputabili al soggetto interessato eventuali inadempimenti o ritardi dei genitori o degli uffici della Pubblica Amministrazione, restando in capo allo stesso la possibilità di dimostrare il possesso dei requisiti richiesti dalla norma con “ogni altra idonea documentazione”. Il secondo comma del medesimo articolo, inoltre, afferma: “[G]li Ufficiali di Stato Civile sono tenuti al compimento del diciottesimo anno di età a comunicare all’interessato, nella sede di residenza quale risulta all’ufficio, la possibilità di esercitare il diritto di cui al comma 2 del citato articolo 4 della legge n. 91 del 1992 entro il compimento del diciannovesimo anno di età. In mancanza, il diritto può essere esercitato anche oltre tale data.”

⁴³ Articolo 1, co. 1, lett.d), d.d.l. 2092, che introduce il comma 2-*ter* all’art. 4, Legge n. 91/1992.

⁴⁴ L’articolo 23-*bis*, comma 5, introdotto nella Legge n. 91/1992 dall’articolo 1, co. 1, lett. h), d.d.l. 2092 stabilisce che gli ufficiali di anagrafe sono tenuti a comunicare ai residenti di cittadinanza straniera la facoltà di acquisto di cittadinanza per *ius soli* o *ius culturae* nei sei mesi precedenti il compimento della maggiore età, con indicazione dei relativi presupposti e delle modalità di acquisto. In caso di inadempimento, viene sospeso il termine di decadenza per la dichiarazione di elezione della cittadinanza. Un simile obbligo informativo in capo ai Comuni era già stato introdotto con l’art. 33, co. 2 del decreto legge n. 69 del 2013 (cd. decreto “del fare”) rispetto alla possibilità di presentare la dichiarazione *ex art. 4, co. 2* della legge n. 91/1992. Si veda M. Giovannetti, N. Zorzella, *op. cit.*

oggetto di rinuncia da parte del cittadino, purché sia in possesso di un'altra nazionalità, in modo tale da evitare casi di apolidia. Si tratta di un'ipotesi di acquisto della cittadinanza per beneficio di legge o elettiva. Lo *status civitatis*, infatti, viene acquisito in forza della semplice dichiarazione di volontà del diretto interessato o dei suoi genitori in presenza dei requisiti richiesti dalla norma, senza che la pubblica amministrazione possa effettuare alcun tipo di valutazione discrezionale⁴⁵. In tale ipotesi, l'acquisizione di un certo livello di istruzione è ritenuta un indice di appartenenza alla comunità nazionale tale da consentire l'acquisto di diritto della cittadinanza. L'accezione di cultura che viene in considerazione nella proposta di riforma italiana, dunque, non attiene primariamente ai valori nazionali, ma è intesa come il *contenuto dell'educazione*.

Il percorso formativo può consistere in uno o più cicli presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennali o quadriennali idonei al conseguimento di una qualifica professionale. Si osservi che è sufficiente la frequenza nei casi di istruzione secondaria o di formazione professionale, mentre per la sola istruzione primaria è richiesta anche la conclusione positiva del percorso di studi. La dottrina ha evidenziato che la sola frequenza, senza il completamento del ciclo di studi, si risolverebbe in un criterio blando e potenzialmente suscettibile di un utilizzo strumentale⁴⁶.

È stata dettata, inoltre, una disciplina transitoria, in forza della quale possono acquisire la cittadinanza italiana per *ius culturae* anche gli stranieri che abbiano maturato i requisiti previsti prima dell'entrata in vigore della legge ma, avendo superato il ventesimo anno di età, non potrebbero più beneficiarne. Tuttavia, in tali casi deve essere integrata l'ulteriore condizione della residenza legale e ininterrotta sul territorio nazionale nei cinque anni precedenti. Inoltre, la richiesta dovrà essere presentata all'ufficiale dello stato civile entro un anno dall'entrata in vigore della legge⁴⁷.

Lo *ius culturae* estende i suoi effetti anche ai procedimenti di naturalizzazione. Ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera e), è ridotto a sei anni il periodo di residenza necessario ai fini

⁴⁵ D. Porena, *op. cit.*, p. 231 e ss.

⁴⁶ R. Montagnoli, *Lo status civitatis nell'età delle grandi migrazioni: proposte di modifica della legge sulla cittadinanza e percorsi alternativi (seconda parte)*, in *Iustitia*, fasc. 1, 2014, p. 111. Invero, l'autore muoveva la sua critica non già in relazione al DDL 2092, ma rispetto alla proposta di legge di iniziativa popolare presentata il 6 marzo 2012 alla Camera dei Deputati (C. 9) e nata nell'ambito della campagna "*L'Italia sono anche io*", dove già compariva il nuovo criterio dello *ius culturae*. Tuttavia, l'osservazione dell'autore può essere parimenti estesa al disegno di legge 2092 dato che anche in questo caso è sufficiente la sola frequenza.

⁴⁷ Art. 4, d.d.l. 2092, Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza. L'articolo 4, comma 2 stabilisce che l'ufficiale dello stato civile che riceve la richiesta, oltre a verificare la sussistenza dei requisiti *ex art. 1, comma 1, lettera d)* del disegno di legge, dovrà fare tempestiva richiesta al Ministero dell'interno per un nulla osta, che dovrà essere rilasciato entro sei mesi, "relativo all'insussistenza di provvedimenti di diniego della cittadinanza per motivi di sicurezza della Repubblica ovvero di provvedimenti di espulsione e di allontanamento per i medesimi motivi adottati ai sensi della normativa vigente".

della concessione della cittadinanza rispetto agli stranieri che siano entrati nel territorio nazionale prima della maggiore età e abbiano frequentato regolarmente un ciclo scolastico o un percorso di istruzione e formazione professionale. Nella nota di trasmissione al Senato si mette in evidenza che tale fattispecie dovrebbe riguardare principalmente i minori stranieri che siano entrati nel territorio italiano tra il dodicesimo e il diciottesimo anno di età. Occorre, tuttavia, evidenziare qualche differenza rispetto all'acquisizione di diritto della cittadinanza mediante *ius culturae*. In primo luogo, l'articolo 1, comma 1, lettera e) introdurrebbe un nuovo comma all'articolo 9 della L. 91/1992 che disciplina le ipotesi di *concessione* della cittadinanza che non operano automaticamente, ma vengono stabilite con Decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno e sono pertanto improntate a discrezionalità amministrativa. In secondo luogo, nel caso di naturalizzazioni, oltre alla frequenza regolare del ciclo di studi, è richiesto anche il conseguimento del titolo conclusivo o della qualifica professionale.

Si osservi, in ultimo, che il disegno di legge introduce una norma che potrebbe definirsi "culturalmente orientata". L'art. 23 *ter* stabilisce che i comuni, in collaborazione con le scuole, devono promuovere "iniziative di educazione alla conoscenza e alla consapevolezza dei diritti e dei doveri legati alla cittadinanza" nonché l'istituzione di una giornata dedicata all'ufficializzazione dei nuovi cittadini⁴⁸.

5. La cittadinanza in Francia: tra principio di uguaglianza e il modello assimilazionista

Il concetto di cittadinanza⁴⁹, nella sua accezione moderna, affonda le sue radici nei principi di uguaglianza e universalità della rivoluzione francese che trasformano il suddito in cittadino⁵⁰. La cittadinanza diviene universale, in quanto potenzialmente si estende a tutti gli individui a prescindere dalle condizioni di nascita⁵¹, ed egitaria posto che istituisce una relazione tra pari, i quali partecipano alla vita della comunità politica a cui appartengono che è "per definizione

⁴⁸ Art. 23-*ter*, DDL 2092, Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza.

⁴⁹ Si rilevi che in Francia è stata storicamente presente la distinzione tra *nationalité* e *citoyenneté*. I *nationaux* erano titolari dei diritti civili, mentre solo ai *citoyens* si riconosceva l'appartenenza sostanziale alla comunità e la titolarità dei diritti politici. Secondo Bertossi e Hajjat, "*the dissociation between citizenship and nationality (...) was synonymous of sexist or racial discrimination within the national community*". C. Bertossi e A. Hajjat, *EUDO Country Report: France*, 2013.

⁵⁰ "[S]embra addirittura possibile affermare che l'intero apparato concettuale eretto dalla Grande Rivoluzione si sia retto, in buona parte, proprio sull'emancipazione storica dell'individuo: dalla preesistente condizione di *suddito*, e di generalizzata soggezione al sovrano, a quella di *cittadino*, come individuo libero da autodeterminare se stesso e di concorrere virtuosamente alla vita politica della Nazione". Porena, *op. cit.*, p. 47.

⁵¹ È opportuno evidenziare che il carattere universale della cittadinanza è "vocazionale" e "tendenziale", D. Porena, *op. cit.*, p. 51 e ss.

una comunità di *uguali*⁵². Parimenti, è possibile ricondurre al medesimo periodo la centralità che, salvo qualche eccezione, ha assunto il criterio dello *ius soli* nell'ordinamento francese. Sebbene fosse stato già adoperato durante l'*ancien regime*, rivestì in quel contesto un diverso significato dato che la residenza sul territorio nazionale era ritenuta simbolo di *allegiance* non più al Re, ma agli ideali rivoluzionari⁵³. Nel complesso, la disciplina della cittadinanza in Francia si è caratterizzata, a seconda delle fasi storiche e delle esigenze esistenti, per un'alternanza tra lo *ius sanguinis*⁵⁴ (la Francia è stato il primo Paese ad adottare tale criterio nel 1803) e lo *ius soli*, con una particolare rilevanza per quest'ultimo⁵⁵.

L'attuale normativa contenuta nel codice civile prevede, oltre al criterio dello *ius sanguinis*⁵⁶ e dello *ius domicilii*⁵⁷ - per il quale sono sufficienti cinque anni di residenza nel territorio dello Stato - l'utilizzo dello *ius soli* nella duplice forma di *ius soli* doppio e semplice. Nel primo caso, diventano automaticamente cittadini francesi alla nascita gli stranieri di terza generazione - bambini nati in Francia da genitori stranieri di cui almeno uno sia nato, a sua volta, in territorio francese⁵⁸ - mentre acquistano la cittadinanza, parimenti in maniera automatica, ma soltanto alla maggiore età, i bambini nati sul territorio nazionale da genitori stranieri (*ius soli* semplice) purché, dall'età di 11 anni, abbiano avuto la loro residenza abituale nel Paese per un periodo, continuo o discontinuo, di almeno cinque anni⁵⁹.

È opportuno notare che la disciplina della cittadinanza francese si caratterizza per l'esistenza di due opposte forze in tensione tra loro: da un lato la vocazione universale della cittadinanza, i

⁵² E. Grosso, *Le vie della cittadinanza: le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, Padova, Cedam, 1997, p. 19. Si osservi, tuttavia, che all'interno della "comunità di uguali" non assumevano lo stesso ruolo le donne. A questo proposito, si noti l'ambivalenza dell'ideale universale rivoluzionario dato che le donne venivano escluse dalla cittadinanza (si veda l'art. 4 della Costituzione del 1793) e, sebbene fossero titolari della nazionalità francese, gli sarà riconosciuto il diritto di voto solo nel 1944. C. Bertossi e A. Hajjat, *op.cit.*

⁵³ D. Porena, *op. cit.*, p. 57.

⁵⁴ L'utilizzo dello *ius sanguinis* non fosse etnicamente motivato, difatti, mirava a dare maggior rilievo ai legami familiari piuttosto che alla sudditanza. C. Bertossi e A. Hajjat, *op.cit.*

⁵⁵ Occorre evidenziare che in Francia, al pari degli altri Paesi dell'Europa continentale la cittadinanza si basa sullo *ius sanguinis*, a differenza dei Paesi di tradizione anglosassone dove è principalmente adoperato lo *ius soli*. La peculiarità francese risiede nel fatto che il criterio della discendenza venga affiancato da sostanziali elementi di *ius soli* tale per cui, per quanto riguarda le seconde generazioni di immigrati, il risultante numero dei cittadini non è molto distante da quello degli Stati Uniti d'America. R. Brubaker, *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, Bologna, Il Mulino, 1997 (traduzione italiana), p. 149 e ss.

⁵⁶ Art. 18 c.c. Si rilevi che, sebbene in linea di principio la cittadinanza francese per filiazione possa essere trasmessa per generazioni senza alcun limite, a differenza dell'ordinamento italiano, esiste una procedura al fine di accertare la perdita della cittadinanza per coloro che da lungo tempo risiedono in un Paese straniero e i cui legami con la Francia sono notevolmente indeboliti. L'art. 23-6 c.c. stabilisce che la perdita della cittadinanza possa essere dichiarata nel caso in cui l'interessato non abbia la sua residenza abituale in Francia e i suoi ascendenti non risiedono nel Paese da almeno cinquanta anni.

⁵⁷ Art. 21-17 c.c.

⁵⁸ Art. 19-3 c.c.

⁵⁹ Art. 21-7 c.c. Ai sensi dell'art. 21-11, la cittadinanza può essere ottenuta prima della maggiore età grazie ad una dichiarazione anticipata del soggetto interessato o dei suoi genitori.

cui principi di inclusione mirano a superare le diverse origini degli individui, in particolare quelle etniche (*colour-blind approach*), dall'altro l'affermarsi di uno modello di integrazione repubblicano di tipo assimilazionista e culturalizzato (*politics of ethnicity*)⁶⁰. Difatti, la cittadinanza francese si distingue da altri modelli europei perché, ai fini della sua acquisizione, è necessario che sia presente un senso di appartenenza alla comunità, oltre alla volontà dell'individuo, alla nascita o alla residenza nel territorio dello Stato. Quest'ultimo fattore ha giocato un ruolo di primo piano nella disciplina della cittadinanza che presenta molteplici elementi "culturalisti". In tale contesto, cultura è intesa non solo come istruzione e formazione, ma soprattutto come *l'insieme dei principi e dei valori repubblicani*.

6. La disciplina della cittadinanza e gli elementi "culturalmente orientati"

La connessione tra cittadinanza e cultura, intesa come *identità propria della nazione*, pare definire il modello di cittadinanza francese e si esplica pienamente nella disciplina della naturalizzazione. Sebbene tale componente abbia plasmato la normativa sulla cittadinanza dalla fine del XIX secolo con il fine di garantire la progressiva integrazione degli immigrati e il requisito dell'assimilazione sia stato reso sempre più stringente tramite recenti interventi legislativi (2003, 2006, 2011), pare opportuno evidenziare che, già in passato, la cittadinanza francese non veniva concessa a chiunque ne facesse richiesta, al contrario "lo Stato, per l'intera storia moderna francese, si è sempre curato di scrutare, in qualche modo e secondo lo spirito delle varie epoche, la "lealtà" del nuovo *nationaux*. (...) L'idea di una comunità *non etnica*, ma sociale, politica e, da ultimo, culturale è sempre stata sottesa al concetto francese di cittadinanza"⁶¹. Il requisito dell'assimilazione nella società francese e una sufficiente padronanza della lingua nel caso di naturalizzazione - oggetto di valutazione da parte di un funzionario locale - erano già presenti nella riforma sulla cittadinanza adottata con il codice della nazionalità del 1927 che, all'indomani della prima guerra mondiale, si contraddistingueva per il suo carattere liberale. Tuttavia, fino agli anni Settanta, quando gli immigrati provenivano da altri Paesi europei, ritenuti più facilmente integrabili, il requisito dell'assimilazione era

⁶⁰ "Nationality reflects this conception of an inclusive republican citizenship, coupled with a strong conception of national identity, allegiance, and cultural integration" C. Bertossi e A. Hajjat, *op.cit.* "The Republican tradition has generally been based on the principles of assimilation, nationalization and neutralization/privatization of difference. Its classical doctrine advocates for the disappearance of the non-national into the dominant features and values of the perceived mainstream nation. Its ideology forces the elimination of diversity and the socialisation, or la francisation, of the foreigner toward the founding principles of the Republic". S. Carrera, *Nationality, Immigration and 'the Republican Integration' in France: Normativisation, Expansionism and Externalisation*, in E. Guild, K. Groenendijk, S. Carrera (eds.), *Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Ashgate, Farnham, 2009, p. 316.

⁶¹ D. Porena, *op. cit.*, p. 66.

raramente adoperato o, comunque, si riduceva, essenzialmente, alla conoscenza della lingua. Inoltre, sin dalla legge del 1973, il governo ha la facoltà di rigettare la richiesta di acquisizione della cittadinanza per matrimonio nel caso di *défaut d'assimilation* del coniuge⁶².

Indubbiamente, il dibattito sull'assimilazione nella comunità nazionale è divenuto centrale a partire dagli anni Ottanta in relazione a coloro che venivano definiti *français sans le savoir et sans le vouloir*, cioè quegli individui, originari principalmente dalle ex colonie che, essendo divenuti cittadini per *ius soli* doppio o semplice, non erano ritenuti sufficientemente integrati nel tessuto sociale francese⁶³. Pertanto, mentre nel 1927 la richiesta di assimilazione concerneva i soggetti naturalizzati, negli anni Ottanta si estese anche ai cittadini divenuti tali in forza dello *ius soli*. Come detto, tale requisito ha acquisito una maggiore importanza alla luce delle diverse ondate migratorie verso la Francia da parte di non-europei, la cui assimilazione è ritenuta più complessa. Difatti, a partire da quel periodo la disciplina della cittadinanza diventa strettamente connessa alla regolamentazione dei flussi migratori e alle condizioni di ingresso nel Paese. A questo proposito, si pensi al *contract d'accueil et d'intégration* (dal luglio 2016 *contract d'intégration républicaine*), introdotto nel 2003 con carattere facoltativo e divenuto obbligatorio con la legge del 2006⁶⁴, per gli stranieri - ad eccezione dei cittadini dei Paesi dello spazio economico europeo e della Svizzera - che entrano per la prima volta nel territorio dello Stato e intendono stabilirvisi durevolmente. A questo proposito, Carrera criticamente osserva che tale contratto - che obbliga il soggetto a seguire un percorso d'integrazione linguistica e civica nonché una sessione informativa sulla vita in Francia - è indicativo di quel più generale processo di espansione e normativizzazione dell'integrazione⁶⁵. Quest'ultima, infatti, presenta una progressiva estensione, dato che non è più richiesta unicamente per entrare a far parte della comunità dei cittadini, ma diventa un requisito da perfezionare sin dall'ingresso in Francia da parte di soggetti che, soltanto eventualmente, chiederanno di diventare cittadini⁶⁶. L'elemento della normativizzazione, invece, si coglie nel fatto che l'integrazione diviene oggetto di un contratto obbligatorio fra le parti. Nel caso in cui lo straniero non rispetta gli obblighi previsti dal contratto, che ha durata di un anno, vi potrebbero essere conseguenze negative sul rilascio

⁶² Art. 39 *Code de la nationalité française*. Ad oggi, il medesimo principio è sancito all'art. 21-4 c.c.

⁶³ A questo proposito l'art. 82 della *Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration* ha abrogato l'esenzione di cui godevano i cittadini delle ex colonie rispetto ai cinque anni di residenza in Francia ai fini della naturalizzazione.

⁶⁴ Art. 5 *Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration*.

⁶⁵ S. Carrera, *op.cit.*, p. 315 e ss.

⁶⁶ Carrera evidenzia anche una progressiva esternalizzazione dato che il processo per la verifica della conoscenza della lingua francese e dei valori repubblicani comincia già negli uffici consolari stranieri nel momento in cui si presenta richiesta di visto. Si veda il *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* così come modificato dalla *Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*.

del permesso di residenza.

Sull'esempio francese e di altri ordinamenti europei⁶⁷, l'accordo di integrazione⁶⁸ è stato introdotto anche in Italia. Esso deve essere sottoscritto da parte degli stranieri extracomunitari, di età superiore a 16 anni, che facciano per la prima volta ingresso nel territorio dello Stato e richiedano un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno. Inserito nel pacchetto sicurezza 2009 è diventato effettivamente operativo dal 10 marzo del 2012 con l'entrata in vigore del regolamento di attuazione⁶⁹. L'accordo ha durata biennale e, idealmente⁷⁰, vincola entrambe le parti: lo Stato e lo straniero. Il primo si impegna ad assicurare il godimento dei diritti fondamentali e il riconoscimento di pari dignità senza discriminazioni, a sostenere il processo di integrazione in raccordo con regioni ed enti locali⁷¹ e a fornire un'unica sessione di formazione civica⁷² di massimo dieci ore. Lo straniero, invece, si impegna ad acquisire un livello adeguato di conoscenza della lingua italiana, una sufficiente conoscenza dei principi fondamentali della Costituzione, dell'organizzazione e del funzionamento delle istituzioni pubbliche e della vita civile in Italia (rispetto ai settori della sanità, della scuola, dei servizi sociali, del lavoro e degli obblighi familiari) nonché ad assolvere l'obbligo di scolarizzazione dei figli⁷³. Tuttavia, Savio osserva che si tratterebbe, più che di un vero e proprio rapporto sinallagmatico - da cui il termine accordo - di una dichiarazione unilaterale di volontà dello straniero verso lo Stato "tant'è vero che le conseguenze della violazione del contenuto dell'accordo si riverberano solo nei confronti dello straniero, e non certo verso l'altra parte

⁶⁷ Si veda R. Miele, *L'accordo di integrazione Stato/immigrati*, in *Gli Stranieri*, 2009, p. 467.

⁶⁸ Articolo 4-bis, D.Lgs. 286/1998 (T.U. sull'immigrazione), inserito dalla Legge 15 luglio 2009, n. 94. Sebbene sia limitata "ai fini di cui al presente testo", l'art. 4 bis offre una definizione di integrazione quale "processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società". Miele rileva che includendola nel T.U. sull'immigrazione, tale definizione assume valore giuridico. R. Miele, *op. cit.*, p. 466.

⁶⁹ D.P.R. 14 settembre 2011, *Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato a norma dell'art. 4-bis, co. 2, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286*, GURI n 263, 11 novembre 2011.

⁷⁰ Si osservi la dura critica di Morozzo della Rocca il quale sostiene che "allo Stato (...) non è invece imposto quasi nulla che rappresenti per lo straniero un possibile vantaggio o sostegno nell'inclusione sociale", P. Morozzo della Rocca, *Entra in vigore l'accordo (stonato) di integrazione*, in G. Caggiano (ed.), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 227. Miele rileva che, a differenza di altri Paesi europei dove gli accordi o i contratti di integrazione definiscono un processo bidirezionale che per un verso impone obblighi in capo allo straniero, ma per l'altro assegna allo Stato il ruolo di "formatore e facilitatore", in Italia il Testo Unico affida a quest'ultimo "il solo compito di prescrivere e sanzionare", R. Miele, *op. cit.*, p. 469. Oltretutto, ai sensi dell'art. 4bis, co. 3 del T.U. sull'immigrazione, il processo di integrazione deve provvedersi "con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica", praticamente, come evidenziato dalla dottrina, a "costo zero".

⁷¹ Articolo 2, Allegato A, *Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato*.

⁷² Articolo 3, *Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato*.

⁷³ Articolo 2, co. 4

contraente: lo Stato”⁷⁴. Inoltre, lo straniero deve dichiarare di aderire e di rispettare i principi stabiliti all’interno della Carta dei valori della cittadinanza e dell’integrazione⁷⁵. Questo documento, varato il 23 aprile 2007 con Decreto del Ministro dell’Interno, Giuliano Amato, è stato il frutto del lavoro di un Comitato scientifico istituito nel 2006, e del contributo delle principali comunità religiose e di immigrati presenti in Italia, della Consulta per l’Islam italiano, e delle organizzazioni sociali impegnate nel campo dell’immigrazione al fine di enucleare quei principi fondamentali, sia di matrice costituzionale che sanciti nelle Carte europee e internazionali sui diritti umani, rilevanti in materia di politiche e processi di integrazione nella società italiana⁷⁶. In particolare, “la Carta dei valori tende a dare un concetto unitario di cittadinanza e di convivenza tra le diverse comunità nazionali, etniche e religiose (...) e può essere considerata come un patto tra cittadini e immigrati in vista di una integrazione che vuole conciliare il rispetto delle differenze di cultura e di comportamento legittime e positive con il rispetto dei valori comuni”⁷⁷. Dunque, la Carta, anteriormente all’accordo di integrazione, si prefiggeva per la prima volta l’obiettivo di coinvolgere lo straniero nel processo di integrazione, “quale attore consapevole e responsabile, capovolgendo così l’impostazione del t.u. 1998”⁷⁸. Tuttavia, è stato lo stesso accordo di integrazione a conferirgli carattere cogente⁷⁹ stante l’obbligatorietà della sottoscrizione della Carta al momento della firma dell’accordo.

L’accordo è adempiuto nel momento in cui il cittadino extracomunitario consegua trenta crediti che possono essere ottenuti grazie all’acquisizione di conoscenze o allo svolgimento di determinate attività (frequenza di corsi di istruzione e formazione professionale, corsi di integrazione linguistica, ma anche sottoscrizione di un contratto di locazione o svolgimento di

⁷⁴ G. Savio, *La disciplina dell’ingresso e del soggiorno*, in P. Morozzo della Rocca, *Immigrazione, asilo e cittadinanza. Discipline e orientamenti giurisprudenziali*, II ed., Maggioli, Sant’Arcangelo di Romagna, 2015, p. 21.

⁷⁵ Articolo 2, co. 5.

⁷⁶ “Constatato che la Carta dei valori della cittadinanza e dell’integrazione enuclea, anche in un’ottica programmatica ed in vista di una sempre più ampia realizzazione, i principi ispiratori dell’ordinamento e della società italiana nell’accoglienza e regolazione del fenomeno migratorio in un quadro di pluralismo culturale e religioso”. Ministero dell’Interno, Decreto 23 aprile 2007, Carta dei valori della cittadinanza e dell’integrazione.

⁷⁷ Ministero dell’Interno, Decreto 23 aprile 2007, Carta dei valori della cittadinanza e dell’integrazione, Introduzione, p. 1. Come mette in luce Giuffrida: “L’idea che ha animato i suoi compilatori era di definire, con la partecipazione attiva delle rappresentanze religiose, etniche e istituzionali presenti nel nostro Paese, una sorta di proiezione dei principi costituzionali ritenuti *non negoziabili* nei rapporti con i migranti facenti ingresso nel territorio”, A. Giuffrida, *L’accordo di integrazione: ricostruzione dogmatica dell’istituto e profili di (dubbia) costituzionalità*, in *GiustAmm.it*, 11, 2016.

⁷⁸ A. Giuffrida, *op. cit.*

⁷⁹ La Carta dei valori della cittadinanza e dell’integrazione, pur non essendo prima di rilevanza giuridica, era priva di forza normativa, dato il suo carattere essenzialmente programmatico. L’art. 1 del Decreto ministeriale del 23 aprile del 2007 si afferma che il Ministero dell’interno si *ispira* alla Carta dei valori della cittadinanza e dell’integrazione e *orienta* le relazioni con la comunità degli immigrati e religiose al comune rispetto dei principi della Carta nella prospettiva dell’integrazione e della coesione sociale.

attività di volontariato etc...)»⁸⁰. In mancanza, lo straniero viene espulso dal territorio dello Stato. Come evidenziato, i criteri che regolano l'acquisto dei crediti favoriscono determinate categorie di persone - ricchi, con un alto livello di educazione e con un'abitazione - con l'altro rischio di discriminare i soggetti più vulnerabili⁸¹. Difatti, tra le molteplici attività che attribuiscono crediti⁸² vi sono la frequenza di corsi di istruzione secondaria superiore, di formazione professionale e universitari o di alta formazione, il conseguimento di titoli di studio, lo svolgimento dell'attività di docenza o il conseguimento della relativa abilitazione, l'esercizio di attività economico-imprenditoriali, la locazione o l'acquisto di un immobile. In sostanza, tutte attività che non tutti gli stranieri che arrivano in Italia possono permettersi. Inoltre, tale accordo, così come in Francia e in altri ordinamenti europei, segna un duplice cambiamento: il passaggio da politiche migratorie volte a garantire una completa e strutturale integrazione ad un sistema che mira a favorire *in primis* una integrazione culturale (che include l'*accettazione* dei valori nazionali)⁸³ e il requisito dell'obbligatorietà dell'integrazione e della sua anticipazione al momento dell'ingresso sul territorio nazionale. Inoltre, viene richiesto un livello di integrazione sproporzionato sia rispetto alla domanda presentata - il solo permesso di soggiorno - sia tenuto conto degli obblighi che sorgono in capo allo Stato. A ciò si aggiunga che le conseguenze per lo straniero che non rispetta gli obblighi che derivano dal contratto paiono particolarmente gravi, se paragonate a quelle previste in altri Paesi, dato che rischia l'espulsione e la deportazione verso il Paese d'origine. Infine, occorre rilevare che si richiede l'*adesione* - e non il solo rispetto - dei principi sanciti dalla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione. A questo proposito, Zorzella criticamente parla di "autoritarismo culturale"⁸⁴.

Come anticipato, il principio assimilazionista che caratterizza il modello di integrazione francese ha fortemente inciso sulla disciplina della cittadinanza che presenta molteplici disposizioni "culturalmente orientate". Si osservi, preliminarmente, che lo *ius culturae*, così

⁸⁰ Si veda l'Allegato B al *Regolamento*.

⁸¹ Rispetto ai profili problematici di tale documento - tra cui selezione arbitraria dei principi e mancanza di neutralità stante il richiamo al cristianesimo e all'ebraismo - si veda P. Cuttitta, *Mandatory Integration Measures and Differential Inclusion: The Italian Case*, in *Journal of International Migration and Integration*, 17(1), 2016, p. 294 e ss. In relazione al dibattito sulla costituzionalità dell'atto si veda A. Giuffrida, *op. cit.*

⁸² Si veda l'Allegato B del d.P.R. n. 179/2011, *Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, a norma dell'articolo 4-bis, comma 2, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286*.

⁸³ P. Cuttitta, *op. cit.*, p. 290.

⁸⁴ "[Q]uello che esce dall'analisi di quegli obiettivi è un modello culturale autoritario con cui lo Stato italiano cerca di imporre agli stranieri extracomunitari l'adesione, non la condivisione, a principi che a nessun cittadino nessuno potrebbe chiedere mai. L'adesione è scelta volontaria e personalissima, si aderisce ad una religione, ad una fede, forse ad un movimento politico, ma non certamente a dei principi giuridici, neppure se contenuti nella Costituzione. A questa si può esprimere condivisione, si può rispettare o violare". N. Zorzella, *op. cit.*, p. 70 e ss.

come inteso nella proposta di riforma italiana quale criterio autonomo di acquisizione della cittadinanza, non è previsto in Francia. Al contrario, il completamento di un percorso di istruzione rappresenta un requisito per la diminuzione del periodo di residenza necessario per la naturalizzazione. Pertanto, l'art. 21-17 del codice civile stabilisce la residenza abituale per almeno cinque anni che viene ridotta a due dall'art. 21-18 co. 1, nel caso in cui lo straniero abbia completato due anni di istruzione per acquisire un diploma rilasciato da un'università o da un istituto di istruzione superiore⁸⁵. A ciò si aggiunga che il requisito della formazione scolastica è stato valorizzato anche dalla Corte di Cassazione che, in una pronuncia del 2008⁸⁶, ha confermato la decisione della Corte d'appello di Parigi di concedere la nazionalità francese in forza dello *ius soli* semplice ad un ragazzo nato in Francia, nonostante il fatto che non vi avesse risieduto abitualmente per cinque anni. La Corte di Cassazione, infatti, ha sostenuto che sono comunque sussistenti i requisiti previsti per la naturalizzazione in virtù del requisito residenziale dei genitori, nonché dalla presenza di un percorso di formazione scolastica⁸⁷ e di interessi legati alla Francia nel corso dell'adolescenza.

Sebbene, il criterio dell'assimilazione rivesta un ruolo centrale anche nel caso di acquisizione della cittadinanza per matrimonio - la quale può essere rifiutata nel caso di mancata assimilazione⁸⁸ - gli elementi cultural-linguistici e cultural-valoriali esplicano tutta la loro forza nei processi di naturalizzazione. In primo luogo, non è richiesto il requisito della residenza quinquennale per i soggetti che sono cittadini di Stati o territori in cui la lingua ufficiale (o una delle lingue ufficiali) è il francese, oppure nel caso in cui il francese sia la loro lingua madre o, infine, nell'ipotesi in cui dimostrino di aver svolto un percorso di istruzione di almeno cinque anni in lingua francese⁸⁹. In secondo luogo, l'art. 21-24 del Codice civile stabilisce che non si

⁸⁵ Art. 21-18 c.c.: "*Le stage mentionné à l'article 21-17 est réduit à deux ans: 1° Pour l'étranger qui a accompli avec succès deux années d'études supérieures en vue d'acquérir un diplôme délivré par une université ou un établissement d'enseignement supérieur français;*"

⁸⁶ Cour de cassation, Chambre civile 1, 9 janvier 2008, n. 06-17290/2008

⁸⁷ "*Attendu que l'arrêt relève d'abord, que M. X..., né en France le 1er juillet 1973, a été scolarisé à Paris, à l'école maternelle, à l'école élémentaire, puis au collège Chaptal; ensuite, que s'il a effectué trois années scolaires au lycée français de Meknès de 1987 à 1990, (...) qu'il a passé son baccalauréat en France et a choisi d'y poursuivre ses études supérieures*". Cour de cassation, chambre civile 1, 9 janvier 2008, n. 06-17290/2008.

⁸⁸ Art. 21-4 c.c. "*Le Gouvernement peut s'opposer par décret en Conseil d'Etat, pour indignité ou défaut d'assimilation, autre que linguistique, à l'acquisition de la nationalité française par le conjoint étranger dans un délai de deux ans à compter de la date du récépissé prévu au deuxième alinéa de l'article 26 ou, si l'enregistrement a été refusé, à compter du jour où la décision judiciaire admettant la régularité de la déclaration est passée en force de chose jugée.*" Il comma secondo del medesimo articolo stabilisce che sono considerati motivi di *défaut d'assimilation* la poligamia e la condanna per atti di violenza che provocano mutilazioni o infermità permanenti ai sensi dell'art. 222-9 del codice penale.

⁸⁹ Art. 21-20 c.c. "*Peut être naturalisée sans condition de stage la personne qui appartient à l'entité culturelle et linguistique française, lorsqu'elle est ressortissante des territoires ou Etats dont la langue officielle ou l'une des langues officielles est le français, soit lorsque le français est sa langue maternelle, soit lorsqu'elle justifie d'une scolarisation minimale de cinq années dans un établissement enseignant en langue française.*"

può essere naturalizzati se non si accerti la sussistenza di tre elementi: l'assimilazione nella comunità francese, attraverso la conoscenza sufficiente della lingua, della cultura, della storia e della società; la conoscenza dei diritti e dei doveri che si acquisiscono con la cittadinanza e, infine, l'adesione ai principi e valori essenziali della Repubblica. Si rilevi che tale articolo è stato oggetto di modifica sia nel 2003 che nel 2011. Nel 2003 è stato aggiunto il riferimento ai diritti e doveri conferiti con la cittadinanza⁹⁰, mentre nel 2011 si è stabilita sia la necessità ai fini dell'assimilazione di dimostrare la conoscenza oltre che della lingua⁹¹ (da certificarsi tramite diploma), anche della cultura, della storia e della società francese, nonché di manifestare l'adesione ai principi e valori fondamentali della Repubblica⁹². Inoltre, con la stessa legge del 2011 è stato aggiunto un ulteriore comma all'art. 21-24 il quale richiede che, oltre alla verifica dell'assimilazione del candidato, quest'ultimo firmi la Carta dei diritti e dei doveri dei cittadini francesi in cui sono richiamati i principi, i valori e i simboli essenziali della Repubblica⁹³. Tale procedimento pare caratterizzarsi per una componente altamente discrezionale. In quali casi è sufficiente valutare semplicemente la conoscenza della storia, della società e della cultura e in quali altri invece bisogna andare più a fondo e verificare l'effettiva adesione ai valori e ai principi repubblicani?⁹⁴ Inoltre, con quali modalità sarebbe possibile stabilire tale adesione? Oltretutto, quest'ultimo elemento rappresenta un requisito strettamente personale e, dunque, comporta una maggiore complessità nel momento in cui occorre procedere alla sua verifica.

In relazione all'ordinamento italiano, senza dubbio sono da valutare positivamente le novità introdotte nel disegno di legge n. 2092 e la sua definitiva approvazione è più che auspicabile, considerato che mira a superare una delle normative in materia di cittadinanza più conservatrici in ambito europeo e a riconoscere pienamente i diritti e i doveri in capo ai cd. stranieri italiani. Per quanto più specificamente riguarda lo *ius culturae* occorre rilevare che, a differenza della svolta culturalista, registratasi in altri ordinamenti europei ed extraeuropei, fa leva soltanto sull'educazione e non impone la condivisione di valori. Dunque, pare costituire un valido meccanismo per favorire l'integrazione nella comunità nazionale attraverso l'educazione ed,

⁹⁰ Art. 68 *Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et ° la nationalité.*

⁹¹ Fatta salva l'eccezione dell'art. 21-24-1: "*La condition de connaissance de la langue française ne s'applique pas aux réfugiés politiques et apatrides résidant régulièrement et habituellement en France depuis quinze années au moins et âgés de plus de soixante-dix ans.*"

⁹² Art. 2 *Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.*

⁹³ *Décret n° 2012-127 du 30 janvier 2012 approuvant la charte des droits et devoirs du citoyen français prévue à l'article 21-24 du code civil.* Si richiama: la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, la bandiera, l'inno, il motto repubblicano (*Liberté, Egalité, Fraternité*), la festa nazionale, la lingua, i caratteri della Repubblica (*indivisible, laïque, démocratique et sociale*), l'Unione Europea e i principi di libertà, uguaglianza e fratellanza.

⁹⁴ Carrera, *op. cit.*, p. 322.

eventualmente, mitigare gli effetti dirompenti con cui potrebbe essere percepita dall'opinione pubblica l'introduzione dello *ius soli* nel nostro ordinamento. Tuttavia, lo *ius culturae* pare costituire *in nuce* un tentativo di culturalizzazione della cittadinanza anche nell'ordinamento italiano. Sebbene, al momento, un'affermazione di questo tipo potrebbe apparire alquanto rischiosa se si considera come tale criterio è disciplinato nel progetto di legge, occorre notare che il nostro ordinamento già sembra aver mosso i primi passi in questo senso, come rileva l'adozione dell'accordo di integrazione e della Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione, sopra delineate.

In relazione agli elementi più simbolici, ma che comunque evidenziano uno spiccato tratto "culturalista", occorre ricordare la cerimonia di cittadinanza introdotta in Francia con la riforma del 2006 (*cérémonie d'accueil dans la citoyenneté française*) con il fine di celebrare l'ingresso dei nuovi cittadini nella comunità⁹⁵. Secondo Bertossi e Hajjat: "[T]he explicit rationale behind this ceremony concerns the symbolic 'defence' of republican principles against a perceived ethnic threat"⁹⁶. Del pari, l'istituzione di una giornata dedicata all'ufficializzazione dei nuovi cittadini è contenuta anche nell'attuale proposta di riforma della cittadinanza italiana⁹⁷.

In ultimo, occorre evidenziare che, in questa materia, ha indubbiamente assunto un particolare peso il conflitto percepito tra valori nazionali e Islam. Si pensi, a tal proposito, alla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione italiana, la quale "[N]onostante il dichiarato proposito di rivolgersi a tutti coloro che desiderano risiedere stabilmente in Italia, è evidente (...) che tra questi il tipo avuto di mira è il musulmano"⁹⁸. Ai fedeli islamici paiono rivolgersi le disposizioni concernenti l'abbigliamento, l'esposizione dei simboli religiosi, il divieto dei matrimoni forzati, l'applicabilità della legge civile e penale a tutti, a prescindere dalla religione, o l'unicità della giurisdizione dei tribunali. Lo stesso vale per il contesto francese dove il caso di Faiza Silmi è in questo senso emblematico. Nel giugno del 2008 il Consiglio di Stato ha rigettato la domanda di cittadinanza per matrimonio della signora Silmi di origine marocchina e seguace del salafismo, sposata con un cittadino francese, a causa della sua mancata assimilazione ai sensi dell'art. 21-4 c.c. (*défaut d'assimilation*). La donna, infatti, era completamente assoggettata al marito, usciva raramente e, quelle poche volte, sempre indossando il *niqab* (velo che copre il volto e il corpo della donna eccetto una piccola fessura

⁹⁵ Artt. 86, 87 *Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration* che hanno introdotto gli artt. 21-28 e 21-29 c.c.

⁹⁶ C. Bertossi e A. Hajjat, *op.cit.*

⁹⁷ Art. 23-ter, DDL 2092, Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza

⁹⁸ N. Colaianni, *Una «Carta» post-costituzionale? (A proposito di una recente iniziativa in tema di "integrazione" dei migranti)*, in *Questione Giustizia*, 3, 2007, p. 643.

all'altezza degli occhi). La Corte ha giudicato la donna non sufficientemente integrata dato che osservava delle pratiche religiose ritenute radicali (il *niqab*), incompatibili con i valori essenziali della comunità francese e, in particolare, con l'uguaglianza di genere⁹⁹. Come fa notare Liav Orgad, la pronuncia non è chiara e lascia delle questioni aperte: la richiesta di cittadinanza della donna viene rigettata per il suo credo (il salafismo è una dottrina radicale sunnita) o per la pratica di indossare il *niqab*, o entrambe?¹⁰⁰ Ed inoltre, è legittimo che uno Stato rigetti la richiesta di un soggetto di diventare cittadino soltanto in virtù delle sue credenze personali sebbene questi dichiari di rispettare i valori repubblicani francesi?

Nonostante si tratti della prima decisione in cui la cittadinanza viene ufficialmente negata per questo motivo, il velo islamico era già stato oggetto di attenzione rispetto alla disciplina della nazionalità¹⁰¹. Difatti, in una circolare del 2000 sull'acquisizione e la perdita della cittadinanza francese¹⁰² era stata fatta una distinzione tra il velo tradizionale, considerato una normale pratica religiosa, e lo *hijab* o lo *chador* ritenuti prova di appartenenza ad un islam fondamentalista e radicale. A ciò si aggiunga che, a seguito dell'introduzione delle cerimonie di cittadinanza, alcune donne velate non erano state ammesse a parteciparvi per via del carattere *laïc et fédérateur* della manifestazione. Pertanto, rispetto ad uno di questi casi in cui la donna aveva lamentato una differenza di trattamento sulla base della sua religione, l'*Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité* ha specificato che il principio di neutralità si impone unicamente a coloro che offrono servizi pubblici, non anche ai suoi utilizzatori¹⁰³.

7. Conclusioni

Se per un verso il ruolo della cittadinanza pare ridursi in favore di un maggior rilievo conferito alla residenza, occorre evidenziare che tale processo è controbilanciato dal recupero degli elementi identitari e culturali nella disciplina della nazionalità che ha caratterizzato le più recenti modifiche alle leggi sulla cittadinanza di molti ordinamenti occidentali. Alcuni hanno

⁹⁹ “Si Mme A possède une bonne maîtrise de la langue française, elle a cependant adopté une pratique radicale de sa religion, incompatible avec les valeurs essentielles de la communauté française, et notamment avec le principe d'égalité des sexes”. Conseil d'État, 2ème et 7ème sous-sections réunies, 27/06/2008, 286798

¹⁰⁰ L. Orgad, *op. cit.*, p. 88.

¹⁰¹ Si ricordi la *Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public* che ha vietato il portamento di qualunque indumento che copra il volto, ma diretta principalmente alle velature integrali (*burqa*, *niqab*). L'art. 8 prevede per i trasgressori del divieto una multa e/o la frequenza di uno “stage di cittadinanza”.

¹⁰² *Circulaire DPM no. 2000-254 du 12 mai 2000 relative aux naturalisations, réintégrations dans la nationalité française et perte de la nationalité française, ministère de l'emploi, et de la solidarité Direction de la population et des migrations ministère de l'intérieur Direction des libertés publiques et des affaires juridiques.*

¹⁰³ *L'Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), Délibération n° 2006-131 du 5 juin 2006.*

evidenziato che la cultura potrebbe rappresentare un ottimo collante: «l'identità culturale (...) rappresenta quel processo di rappresentazione di un'appartenenza condivisa ed alimentata non tanto da comuni specificità razziali, quanto piuttosto da comuni adesioni e convinzioni di tipo intellettuale e "spirituale"»¹⁰⁴. Tuttavia, la cd. culturalizzazione della cittadinanza, così come implementata in molti Paesi occidentali negli ultimi decenni, è stata trasversalmente criticata dalla dottrina per via del suo carattere illiberale che si pone in violazione con gli stessi principi che si prefigge di promuovere dato che richiede non solo il rispetto, ma anche l'adesione formale ai valori nazionali. Tuttavia, occorre richiamare brevemente il pensiero di Liav Orgad, il quale, pur criticando tale *cultural turn*, giustifica in casi limitati l'utilizzo di una determinata concezione della cultura nel disciplinare l'acquisizione della cittadinanza. L'approccio condiviso è quello del *national constitutionalism* che, mettendo al centro la Costituzione, richiede che gli immigrati conoscano i principi costituzionali - i quali non sono basati sulla cultura sebbene possano includere elementi culturali¹⁰⁵ - e li rispettino, senza che gli venga imposto di aderire o di far propria la cultura del Paese in cui aspirano a diventare cittadini.

Relativamente ai processi in atto nei Paesi oggetto del presente lavoro, in entrambi gli ordinamenti si registra una progressiva normativizzazione e obbligatorietà del processo di integrazione, nonché un'anticipazione dello stesso al momento in cui lo straniero fa il suo primo ingresso nel territorio nazionale, ben prima che richieda la cittadinanza. La proposta di riforma italiana costituisce, senza alcun dubbio, un obiettivo fortemente auspicabile al fine di riconoscere l'appartenenza e garantire la partecipazione nella comunità politica degli stranieri che, da lungo tempo, vivono sul territorio nazionale. Il nuovo criterio dello *ius culturae*, così come regolato nel testo approvato dalla Camera dei Deputati nel 2015, pare costituire un valido meccanismo in quanto mira all'integrazione degli stranieri attraverso il normale percorso di formazione scolastica. A ciò si aggiunga che, tale criterio sembra idoneo a mitigare gli effetti dirompenti, rispetto alla tutela dell'identità nazionale, con cui potrebbe essere percepito dall'opinione pubblica l'ampliamento dell'operatività dello *ius soli* previsto dalla riforma. Pertanto, pare non potersi affermare che lo *ius culturae*, così come regolato nel d.d.l 2092, costituisca *per se* un tentativo al fine di intraprendere la strada della culturalizzazione della cittadinanza anche nel nostro ordinamento. Tuttavia, sembra opportuno mettere in luce che anche l'Italia pare aver mosso i primi passi verso un meno auspicabile *cultural turn*, in

¹⁰⁴ D. Porena, *op. cit.*, p. 208.

¹⁰⁵ "To be clear, national constitutionalism does not imply national culture, but it may include some cultural elements as far as essential constitutional principles become part of the nation's culture." Orgad L., *Illiberal Liberalism: Cultural Restrictions on Migration and Access to Citizenship in Europe*, in *American Journal of Comparative Law*, 58, 2010, p. 102.

particolare rispetto alla regolamentazione della migrazione, dato che, seguendo l'esempio di altri Paesi occidentali e della stessa Francia, ha introdotto l'accordo di integrazione per stranieri extracomunitari e la Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione.

Per quanto concerne la Francia, la dottrina ha rilevato che, pur in assenza di cambiamenti drastici nella disciplina della cittadinanza, la sua evoluzione, soprattutto in seguito alle più recenti riforme (2003, 2006, 2011), mostra una concezione di cittadinanza fortemente culturalizzata, in un contesto di crisi del modello repubblicano¹⁰⁶. Inoltre, si può rilevare una contraddizione: per un verso viene richiesto a coloro che aspirano a diventare membri della comunità nazionale di relegare la propria cultura, la propria fede e più in generale le tradizioni personali nella sfera privata - si pensi all'*affaire du foulard* - mentre, dall'altro lato, la disciplina della cittadinanza rafforza nella sfera pubblica gli elementi caratterizzanti l'identità nazionale francese.

¹⁰⁶ C. Bertossi e A. Hajjat, *op.cit.*

Bibliografia

Azzariti G., *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2011.

Bertossi C., Hajjat A., *EUDO Country Report: France*, 2013.

Brubaker R., *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, Bologna, Il Mulino, 1997 (traduzione italiana).

Carrera S., *Nationality, Immigration and 'the Republican Integration' in France: Normativisation, Expansionism and Externalisation*, in Guild E., Groenendijk K., Carrera S. (eds.), *Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Ashgate, Farnham, 2009.

Colaiani N., *Una «Carta» post-costituzionale? (A proposito di una recente iniziativa in tema di "integrazione" dei migranti)*, in *Questione Giustizia*, 3, 2007.

Colasante P., *L'attribuzione del diritto di voto ai non cittadini: prospettive di riforma e fonte competente*, in *Rivista Aic*, n. 2/2016.

Comanducci F., *Francia*, in Savino M. (ed.), *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.

Cuniberti M., *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1997.

Cuttitta P., *Mandatory Integration Measures and Differential Inclusion: The Italian Case*, in *Journal of International Migration and Integration*, 17(1), 2016.

Dossier servizio studi del Senato, XVII Legislatura, *Cittadinanza. Note sull'A.S. n. 2092 trasmesso dalla Camera dei Deputati*, n. 239, ottobre 2015.

Giovannetti M., Zorzella N., *Da nativi stranieri a cittadini italiani. L'art. 33 del d.l. 69/2013: tra apertura e occasione mancata*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, XV, 3, 2013.

Giuffrida A., *L'accordo di integrazione: ricostruzione dogmatica dell'istituto e profili di*

(dubbia) costituzionalità, in *GiustAmm.it*, 11, 2016.

Grosso E., *Le vie della cittadinanza: le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, Padova, Cedam, 1997.

Joppke C., *Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe*, in *West European Politics*, 30, 1, 2007.

Joppke C., *Through the European Looking Glass: Citizenship in the USA, Australia and Canada*, in *Citizenship Studies* 17.

Matteucci P., *Ius soli, Gentiloni prende tempo: "Non si può approvare prima dell'estate"*, in *La Repubblica*, 16 luglio 2017.

http://www.repubblica.it/politica/2017/07/16/news/ius_soli_gentiloni_prende_tempo_non_si_puo_approvare_prima_dell_estate_-170940366/

Miele R., *L'accordo di integrazione Stato/immigrati*, in *Gli Stranieri*, 2009.

Montagnoli R., *Lo status civitatis nell'età delle grandi migrazioni: proposte di modifica della legge sulla cittadinanza e percorsi alternativi (seconda parte)*, in *Iustitia*, fasc. 1, 2014.

Morozzo della Rocca P., *Entra in vigore l'accordo (stonato) di integrazione*, in Caggiano G. (ed.), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, Giappichelli, Torino, 2014.

Orgad L., *Illiberal Liberalism: Cultural Restrictions on Migration and Access to Citizenship in Europe*, in *American Journal of Comparative Law*, 58, 2010.

Orgad L., *The Cultural Defense of Nations: A Liberal Theory of Majority Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

Porena D., *C'è spazio anche in Italia per una concezione "culturalista" della cittadinanza? Brevi profili comparatistici e spunti di riflessione in vista di una revisione della legislazione nazionale*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2012, 18 gennaio 2012.

Porena D., *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Giappichelli, Torino, 2011.

Savino M., *Quale cittadinanza per l'Italia?*, in Id. (ed.), *Oltre lo ius soli. La cittadinanza*

italiana in prospettiva comparata, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.

Savio G., *La disciplina dell'ingresso e del soggiorno*, in Morozzo della Rocca P. (ed.), *Immigrazione, asilo e cittadinanza. Discipline e orientamenti giurisprudenziali*, II ed., Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, 2015.

Shachar A., *Citizenship*, in Sajo A., Rosenfeld M. (eds.), *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

Stefani C., *Non sa l'italiano: cittadinanza negata a Brugnera*, in *Messaggero Veneto* (Edizione Pordenone), 15 gennaio 2016

<http://messaggeroveneto.gelocal.it/pordenone/cronaca/2016/01/15/news/non-sa-l-italiano-cittadinanza-negata-1.12781084>.

Toniatti R., *Pluralismo e autodeterminazione delle identità negli ordinamenti culturalmente composti: osservazioni in tema di cittadinanza culturale*, in Ceccherini E., Cosulich M. (eds.), *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione: dal Trentino-Alto Adige/Südtirol alla prospettiva comparata*, Milano, Cedam 2012.

Volpe V., *Italia*, in Savino M. (ed.), *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.

Zorzella N., *L'accordo di integrazione: ultimo colpo di coda di un governo cattivo?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, XIII, 4-2011.

Women’s Citizenship and Rights in the MENA Region following the “Arab Spring”: The Challenge of Constitutional Implementation

Francesco Biagi*

“Women’s rights will be the litmus test of a successful transition”

Catherine Ashton

Abstract

The constitutional reforms adopted in several Northern African and Middle Eastern countries following the Arab uprisings have significantly strengthened the provisions on women’s rights and gender equality. These new constitutional provisions represent significant novelties compared to the past, and can contribute to the promotion of full citizenship for women in the Arab world. However, in order to measure the sincerity of these innovations, the process of constitutional implementation will be decisive. This paper addresses some of the most relevant factors that may influence this process, i.e. *a)* the nature of Arab constitutions, *b)* the possibility for individuals to apply to constitutional courts, *c)* the independence of the judiciary and of constitutional courts; *d)* implementing legislation and the “limitation clauses”, *e)* the status of international treaties on human rights, *f)* women’s representation in elected institutions, and *g)* the social, cultural and religious context.

Key words

Citizenship, women’s rights, gender equality, constitutional implementation, Arab world

* Postdoctoral Research Fellow in Comparative Public Law at the University of Bologna’s School of Law; Researcher at the Center for Constitutional Studies and Democratic Development (Johns Hopkins University SAIS Europe – University of Bologna). Email: francesco.biagi4@unibo.it

1. Introduction

The constitutional reforms adopted in several Northern African and Middle Eastern countries following the Arab uprisings have significantly strengthened the provisions on women's rights and gender equality. In Morocco for example, the 1996 Constitution only granted political rights to women (Art. 8), while the new 2011 Constitution declares that "The man and the woman enjoy, in equality, the rights and freedoms of civil, political, economic, social, cultural and environmental character [...]" (Art. 19). Furthermore, the new Constitution stipulates that a specific "Authority for parity and the struggle against all forms of discrimination is created" (Art. 19), and that the law must favour "equal access of women and men to the elective functions" (Art. 30).

In Tunisia, equality between man and women has become a cornerstone of the new constitutional system. Indeed, the new 2014 Constitution states that "All citizens, male and female, have equal rights and duties, and are equal before the law without any discrimination" (Art. 21), and that the right to work is "a right for every citizen, male and female" (Art. 40). The Constitution also guarantees "equality of opportunities between women and men to have access to all levels of responsibility and in all fields" (Art. 46), and provides that "every male and female voter" has the right to stand for election as President of the Republic (Art. 74).

Even in Egypt, "equality between women and men in all civil, political, economic, social, and cultural rights [...]" has become an object which the State "commits to achieving" (Art. 11(1)). The new 2014 Constitution also declares that "The State commits to taking the necessary measures to ensure appropriate representation of women in the houses of parliament, in the manner specified by the law. It grants women the right to hold public posts and high management posts in the state, and to appointment in judicial bodies and entities without discrimination" (Art. 11(2)).

Gender equality has also been strengthened in Algeria. In fact, the February 2016 constitutional reform introduced a provision which stipulates that the State shall promote "equality between men and women in the labour market" and encourage "the advancement of women in positions of responsibility in public institutions and administrations, as well as at a company level" (Art. 36).

These (and other) provisions represent significant novelties compared to the past, and can contribute to the promotion of full citizenship for women in the Arab world. However, in order to measure the sincerity of these innovations, the process of constitutional implementation will be decisive. This process will undoubtedly be extremely long and complicated, since North

Africa and the Middle East is a region in which – more than in other part of the world – women’s rights and the principles of gender equality and non-discrimination have remained to a large extent “on paper.” Indeed, it is well known that in Arab patriarchal societies women are often “second-class” citizens, who *de facto* do not enjoy the same rights as men.

In this paper I will address some of the most relevant factors that may influence the process of the constitutional implementation of women’s rights and principles of gender equality and non-discrimination. In particular, I will focus on *a)* the nature of Arab constitutions, *b)* the possibility for individuals to apply to constitutional courts, *c)* the independence of the judiciary and of constitutional courts; *d)* implementing legislation and the “limitation clauses”, *e)* the status of international treaties on human rights, *f)* women’s representation in elected institutions, and *g)* the social, cultural and religious context.

2. Political Documents or Legally Binding Texts? The Nature of Arab Constitutions

The first factor that may deeply influence the process of implementing constitutional provisions concerning women’s rights and gender equality relates to the very *nature* of the constitution in question. In particular, it is crucial to verify whether constitutions in the Arab world are considered as *legally binding documents*, the *highest laws of the land*, or whether they are merely perceived as *political and/or symbolic texts*, deprived of any legal value. This question is of the utmost importance since only a constitution that is considered as the supreme law of the State will be able to effectively protect women’s rights (and more generally human rights).

It should be recalled that for a long time the significance of the constitution in Europe differed radically from the significance which the constitution had in the United States. In the US, the Constitution has been considered since the outset as the “superior, paramount law” (as it was made clear by the Supreme Court in *Marbury v. Madison* (1803)), with the consequence that statute laws in contrast with the Constitution had to be considered void.

In Europe on the other hand, the notion of constitution was for a long time deeply affected by the Jacobin ideal of the “law as the expression of the general will”, which denied the normative character of the constitution. It was considered a symbolic text, or, in the best case scenario, a political document intended to regulate the organization of the branches of government (García de Enterría 2006; Blanco Valdés 1997). The case of Spain is emblematic. Indeed, one of the main features of traditional Spanish constitutionalism has been that no legal value is attached to the Constitution. Even the normativity of the 1978 Constitution was initially questioned, not only by scholars but also by the Supreme Court, which stated in some of its

decisions that certain constitutional provisions were not directly enforceable, and regarded the Constitution merely as a “programmatically text” or a “declaration of principles” (see for example *Auto* 2 May 1980) (Prieto Sanchis 1981; Torres del Moral 1988: 61 ff.).¹ Even the 1789 Declaration of the Rights of the Man and of the Citizen – despite its paramount importance – was characterized for a long time by its lack of any real normative value. The Declaration was fully recognized only after the landmark judgment of the French Constitutional Council of 16 July 1971 (*Associations Law* Decision). Indeed, in this decision the preamble to the 1958 Constitution (which referred also to the 1789 Declaration) was included as a parameter for constitutional adjudication (*bloc de constitutionnalité*) (García de Enterría 2006: 282 ff.).

This idea of the Constitution only started to change after the end of World War II, mainly thanks to the establishment of constitutional courts, which regarded constitutions as legally binding texts and the highest laws of the country. Indeed, if European constitutional courts were leading actors in the processes of democratization, this was also due to the fact that they played a key role in asserting the legal value of these documents (Biagi (a) 2016). Thus, the normativity of the constitution became a “brute fact of the legislator’s world” (Stone Sweet 2000: 196).

In the MENA region, the constitutions that were adopted following the decolonization process were mainly perceived as political documents. Indeed, once they became independent, Arab States promulgated constitutions in part as an expression of “national sovereignty”, and in part as a way “to organize or augment state authority” (Brown 2002: 91-2). The provisions on fundamental rights and freedoms were not only poorly developed, but in the vast majority of cases were also disregarded: indeed (as is discussed below), laws implementing these fundamental rights often resulted in the full-scale “hollowing out” of those very rights. Therefore, it can be argued that overall the role of Arab Constitutions was “less legal than symbolic or programmatic” (Le Roy 2012: 110).

However, this notion of the constitution has changed gradually over time. Nowadays these texts are perceived as legally binding more than in the past. An example of this trend towards the “normativization” of the Constitution is evidenced by the fact that the preambles to several constitutions (i.e. Morocco, Tunisia, Egypt and Algeria) are classified by the constitutions themselves as constituting an “integral part” of the constitution in question, with the result that they may represent a parameter for constitutional adjudication. This is of the utmost importance also in the light of the fact that these preambles proclaim, *inter alia*, the principles of gender equality and non-discrimination, thus ensuring “the symbolic inclusion of

¹ It should however be stressed that, in other decisions (e.g. judgments of 26 January 1979 and 3 July 1979), the Supreme Court explicitly held that the constitutional provisions were directly enforceable.

women in the mythical ‘we the people’ in whose name the new basic law is adopted”, and listing “gender considerations among those primary aims of the constitution which should guide how the entire text is read and understood” (Suteu&Draji 2015: 93).

Moreover, it should be stressed that in most of the cases the *wording* of the new constitutions adopted following the “Arab Spring” has changed so as to facilitate the enforcement of constitutional provisions. Indeed, the provisions on fundamental rights (including those on women’s rights and gender equality) are more clear and precise than in the past, thus indicating that the framers of the constitutions were more aware of the fact that these norms – far from being merely programmatic – need to be directly enforced.

On the other hand however, full recognition of the normative value of the constitution in most of the Arab countries has yet to occur. In a similar manner to the role played by European constitutional courts in the last century, Arab constitutional courts (whose powers and competences have been strengthened – as discussed below) may be crucial in clearly recognizing and guaranteeing the normativity and supremacy of the *entire constitution*, with particular attention to the principle of equality and the provisions on fundamental rights and freedoms.

3. Enabling Individuals (Including Women) to Apply to Constitutional Courts

Constitutional adjudication, generally in the form of constitutional courts and councils, was a common feature in the MENA region even before the Arab uprisings (Grote 2012: 221 ff.). However, “only a few of the bodies charged with the task [were] viewed as effective defenders of constitutionalism” (Brown 1998: 85 ff.). One of the very few exceptions was given by the Supreme Constitutional Court of Egypt, which between mid-1980s and the end of the 1990s declared unconstitutional a number of laws adopted by the regime, thus seriously challenging the Mubarak Government (Moustafa 2007; Lombardi 2008: 242 ff.).

Interestingly enough, the Arab upheavals resulted in the emergence and strengthening of constitutional courts in the MENA region. Jordan and Palestine established constitutional courts for the first time in their history, respectively in 2012 and 2016; Morocco, Tunisia and Algeria reinforced the position and the prerogatives of their respective constitutional courts; in Egypt the Supreme Constitutional Court continues to be an extremely powerful and influential body (Frosini&Biagi 2015: 129 ff.).

A very important novelty introduced by the recent constitutional reforms concerns the *procedural gateways* to constitutional courts, which in the past represented one of the major

weak points of these bodies. Indeed, prior to the recent constitutional reforms, in several Arab countries only political authorities had constitutional standing to refer a case to the constitutional court.² In Tunisia for instance, the President of the Republic was the only authority entitled to refer bills to the Constitutional Council. Another example was Algeria, where only the President of the Republic and the Presidents of the two Houses of Parliament could apply to the Council. This “stranglehold” on access drastically reduced the overall number of legislative acts on which the Courts could rule.

Calls made within the literature (Mallat 2007: 196; Gallala-Arndt 2012: 257-8), and in some cases by the presidents of constitutional courts themselves (such as in Algeria: see Tayeb Belaiz 2013: 52) to widen the grounds for access have been accepted by constitutional lawmakers in several Arab countries. Indeed, they not only decided to increase the number of governmental bodies with standing to apply to the courts (including the parliamentary opposition in Algeria (Art. 187 of the Constitution)), but also granted ordinary courts the power to challenge the constitutionality of laws before the constitutional courts. This undoubtedly represents a fundamental step, since in this way individuals (including women) can have access – at least indirectly – to constitutional courts. Indeed, thanks to the introduction of concrete constitutional adjudication, when an ordinary judge concludes (either following a request by one of the parties or *ex officio*, depending on the country)³ that the law that has to be applied to the specific case violates the Constitution, he/she must suspend the case and refer a question of constitutionality to the court. This system is therefore likely to increase the likelihood of constitutional courts ruling on the constitutionality of laws that violate the principle of equality (including gender equality) and human rights (including women’s rights).

A distinction must however be drawn between countries that have adopted a “single filter” system and the countries that have adopted a “double filter” system. Indeed, some countries (e.g. Egypt and Tunisia) have followed the system that can be found, for example, in Germany, Italy and Spain, where all courts – including lower courts – can directly refer questions of constitutionality to the constitutional court (“single-filter” system). Other countries (e.g. Jordan and Algeria), on the contrary, have followed the French model, whereby lower

² One of the few exceptions was Egypt, where ordinary courts could refer a question of constitutionality to the Supreme Constitutional Court when they believed that a law which they were required to apply to the specific case was not compatible with the Constitution (see below).

³ In Egypt for example, judges may refer questions of constitutionality to the Supreme Constitutional Court *ex officio*, while in Jordan a question of constitutionality may only be referred upon request by one of the parties. It should be stressed that in Jordan the Law on the Constitutional Court (Law no. 15/2012) does not expressly prevent the courts from referring questions of constitutionality *ex officio*; however, since it also does not expressly allow the courts to do so, the courts have thus far interpreted this “silence” on the part of the Law as a prohibition on *ex officio* referrals.

courts must refer the question of constitutionality to the highest courts (e.g. the Court of Cassation and the Council of State), which then decide whether or not to refer the question to the Constitutional Court (“double filter” system).

It should be noted that the French and the Jordanian experiences have shown that the “double filter” system can be rather problematic, especially at the outset. In France, during the first year of operation of the “*question prioritaire de constitutionnalité*”, the Court of Cassation (but not the Council of State) displayed a certain level of “resistance” (Molfessis 2011: 83 ff.) when referring questions of constitutionality to the Constitutional Council.⁴ In Jordan, more than four years after the establishment of the Constitutional Court, the extremely low number of judgments issued by the Constitutional Court would appear to be related – amongst other things – precisely to a certain degree of reluctance on the part of the Court of Cassation to refer questions of constitutionality to the Constitutional Court (Biagi (b) 2016: 22-3).

It is thus evident that a close cooperation between the highest courts and the constitutional court is crucial in order for this “double filter” mechanism to be successful. Experience has shown that this is a procedure that can hamper access to constitutional justice, and for this reason the Venice Commission has stressed that “from the viewpoint of human rights protection it is more expedient and efficient to give *courts of all levels* access to the Constitutional Court” (emphasis added) (Venice Commission 2011: 18). In Egypt for example, thanks to the “single filter” system, “citizens have been able to bring an enormous number of constitutional claims, both minor and momentous, to the attention of the [Supreme Constitutional Court]. As a practical matter, then, courts have [...] permitted citizens ample access to the [Supreme Constitutional Court]” (Lombardi 2008: 240). Therefore, the “single filter” system seems to be more suitable for guaranteeing protection for women’s rights.

4.The Independence of the Ordinary Courts and Constitutional Courts as a Guarantee of Women’s Rights

Since ordinary courts and constitutional courts can only carry out their functions effectively if they are truly independent, “ensuring judicial independence in the constitution and implementing it in practice [...] constitute[s] an additional guarantee to enhance women’s capacity to demand their rights as stated in the constitution or any other legislation. This [...] also enable[s] them to seek effective protection in case any of these rights is affected or ignored”

⁴ It should be noted however that, starting from the second year of operation of the “*question prioritaire de constitutionnalité*”, this reluctance of the Court of Cassation to refer questions of constitutionality to the Constitutional Council has decreased significantly.

(Suteu&Drabi 2015: 91).

The weak independence of the judiciary has long since been considered a major *punctum dolens* of Arab regimes. However, the recent constitutional reforms have introduced some relevant novelties aimed at rectifying this problem. In Morocco for example, the judiciary was elevated from a mere “authority” (as defined under the 1996 Constitution) to the status of a full-blown branch of state, which is independent of the legislative and executive branches. In Tunisia, it is emblematic that Chapter 4 of the 1959 Constitution – which was specifically devoted to the judiciary – only had four articles, while the new 2014 Constitution contains numerous provisions aimed at reinforcing the independence of this branch of state. Furthermore, many Arab constitutions have strengthened the prerogatives and the autonomy of supreme judicial councils, i.e. the bodies in charge of regulating the appointment, advancement, retirement and disciplining of judges.

There are, however, certain constitutional provisions that have caused some perplexity. For example, the Moroccan and the Algerian Constitutions (respectively Articles 107(2) and 156) provide that the heads of state shall be guarantors of the independence of the judiciary. Given the context within which they operate, it is difficult to understand how they can genuinely promote the independence of the judiciary. By contrast, there is a risk that they may further reduce the already weak separation of powers typical of many countries in the region (Biagi (b), 2016: 20).

Following the “Arab Spring”, some constitutions have also reinforced the independence of constitutional courts, for example by reducing the excessive power that the head of state had within the appointment process. In Tunisia for instance, the previous Constitutional Council was composed of nine members: four of these were appointed by the President of the Republic, and two by the President of the Chamber of Deputies; moreover, the First President of the Court of Cassation, the First President of the Administrative Court, and the First President of the Court of Auditors were *ex officio* members of the Council. This appointment procedure *de facto* granted to President of the Republic control over the Council: indeed, “as the President of the Republic [was] also the chief of the dominant party in Parliament, it [was] improbable that the President of the Chamber of Deputies [would] appoint members of the constitutional council who [did] not enjoy the trust of the President of the Republic” (Gallala-Arndt 2012: 239). The 2014 Constitution has changed the appointment procedure for constitutional justices, as it grants a key role to each branch of government. Indeed, the Constitutional Court is composed of 12 members: the President of the Republic, the Assembly of the Representatives of the People, and the Supreme Judicial Council each appoint four members.

In other countries however, the independence of constitutional courts is threatened by the fact that the head of state dominates the selection process. In Jordan for example, all the members of the Constitutional Court are appointed by the King (see Art. 58(1) of the Constitution). A recent constitutional amendment adopted in 2016 further strengthened this royal prerogative by providing that (unlike the past) the appointment of the President and members of the Constitutional Court need not be countersigned by the Government (see Art. 40(2) of the Constitution).

5. Implementing Legislation and “Limitation Clauses”

Following the recent constitutional reforms, some Arab countries have started to amend ordinary legislation in order to bring it more in line with their new constitutions and with international human rights treaties and conventions. For example, until recently, Article 475 of the Moroccan Criminal Code provided a term of imprisonment of between one and five years for any person who abducted or deceived a minor, but prevented the prosecutor from charging him if he then married the minor. According to rights activists in Morocco, courts used to apply Article 475 even in cases of rape, thus allowing rapists to escape prosecution. This provision, which was harshly criticized by the public at large, was finally repealed at the start of 2014 by Law 15–14.

Another interesting example is Jordan, which recently embarked upon an ambitious process (as discussed in greater detail below) aimed at bringing domestic legislation further into line with international standards and best practices in the area of human rights protection, including women’s rights (the “Comprehensive National Plan for Human Rights for the Years 2016-2015”).

A factor that could have a positive impact on the process implementing constitutional provisions on women’s rights and gender equality is the “limitation clauses”, i.e. the clauses intended to ensure that the core or essence of fundamental rights is not affected by the implementing legislation (The International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2014). These clauses – which can be found, for example, in the Constitutions of Germany (Art. 19(2)), South Africa (Art. 36) and Kenya (Art. 24) – have also been included in the Constitutions of Jordan (Art. 128(1)), Tunisia (Art. 49) and Egypt (Art. 92). Their introduction has to be welcomed, as they are intended to overcome past practice, when laws implementing fundamental rights recognized within constitutions often resulted in the full-scale “hollowing out” of those very rights. Indeed, it is no coincidence that differences between the rights of men

and of women have usually been expressed “*in the legislation of the country* even if the Constitution [was] silent on the matter or prohibit[ed] discrimination” (emphasis added) (Mahmoudi 2016: 541).

The limitation clause contained in the Tunisian Constitution is “probably the Arab region’s most detailed [one]” (Al-Ali&Ben Romdhane 2014). Article 49 states that legislation limiting rights can only be adopted if it is “necessary to a civil and democratic society” and “provided there is proportionality between these restrictions and the objective sought.” This provision, however, also states that limitations on fundamental rights can be put in place “with the aim of protecting the rights of others, or based on the requirements of public order, national defence, public health or *public morals*” (emphasis added), which leaves room for potential abuses.

In Egypt, the limitation clause states that “No law that regulates the exercise of rights and freedoms may restrict them in such a way as infringes upon their essence and foundation” (Art. 92(2)). Similarly, the Jordanian Constitution stipulates that “The laws issued in accordance with this Constitution for the regulation of rights and freedoms may not influence the essence of such rights or affect their fundamentals” (Art. 128(1)). Part of the literature has pointed out that these provisions “do not have a definite meaning and will cause many problems in application” (Hammouri 2016: 726-7), and that they “would be appropriate only for countries that have a strong tradition of judicial interpretation and independence” (Al-Ali 2013).

Despite these criticisms, the importance of limitation clauses should not be underestimated. In one of its first judgments (no. 2/2013) for example, the Constitutional Court of Jordan relied on Article 128 to declare a provision of Law no. 31 of 2001 (Arbitration Law) unconstitutional, stressing the fact that the legislator must “regulate the exercise of rights in a manner that is not detrimental to the fundamentals of these rights or adversely affects them.” The hope is that limitation clauses will be used as parameters for constitutional adjudication also in cases concerning women’s rights.

6. The “Tension” between Universalism and the Preservation of National Identity: The Status of International Conventions on Human Rights

Following the Arab uprisings, a number of countries have adopted a noticeably favourable stance towards international treaties and human rights conventions (including those on women’s rights). On the other hand however, the will to preserve national identity (especially in relation to religion) has thus far prevented their full incorporation into domestic legal systems.

These two opposing trends can be easily seen in Tunisia, Morocco and Jordan.

Tunisia, which has been for a long time at the forefront of the Arab world with respect to women's rights, took another historic step in 2014, when it became the first Arab country to withdraw all of its reservations to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW).⁵ At the same time, however, Tunisia maintained a general declaration stating that the country "shall not take any organizational or legislative decision in conformity with the requirements of this Convention where such a decision would conflict with the provisions of Chapter 1 of the Tunisian Constitution." Chapter I of the Constitution states – *inter alia* – that the religion of Tunisia is Islam (Art. 1). According to some Authors, this reference to Islam may represent "a lurking threat to women's rights" (Gallala-Arndt 2016, 611), as Article 1 can be interpreted either as a description of the identity of Tunisian society (i.e. Islam is the religion of the majority of Tunisians), or as an expression of the fact that Islam is the state religion (on this debate see Longo 2015: 111 ff.; Venice Commission 2013). There could be a risk that the legislator or the courts could use this ambiguous formulation "to curtail women's rights, something which they have already done in the past" (Gallala-Arndt 2016, 611).

Furthermore, Article 20 of the 2014 Constitution stipulates that the international agreements approved and ratified by Parliament shall "have a status superior to that of laws and inferior to that of the Constitution". Some within the literature have stressed that this status of international treaties – in the light of the fact that Islam (as mentioned above) is the religion of Tunisia according to Article 1 of the Constitution – "may tempt conservative forces in the future to suspend the application of international treaties like CEDAW, arguing that they are not in line with Islam" (Gallala-Arndt 2016: 611).

The "tension" between openness towards international treaties on human rights (with specific reference to those on women's rights) and national and religious identity is particularly evident also in Morocco. Indeed, Article 19 of the 2011 Constitution states that

"The man and the woman enjoy, in equality, the rights and freedoms of civil, political, economic, social, cultural and environmental character, enounced in this Title and in the other provisions of the Constitution, as well as in the international conventions and pacts duly ratified by Morocco and this, *with respect for the provisions of the Constitution, of the immutable values* ["constantes"] *of the Kingdom and of its laws*" (emphasis added).

⁵ As has been the case for many other Arab countries, Tunisia had lodged reservations to Article 9 (gender equality in relation to the passing on of nationality to children), Article 15 (right of a woman to choose her own domicile), and Article 16 (gender equality in the field of marriage, family law and succession).

The “immutable values” clearly recall Islam, which is the religion of state (Art. 3 of the Constitution). When applying this provision, the courts may base their reasoning on the reference by the Constitution to the “international conventions and pacts duly ratified by Morocco” – which include the CEDAW – or, alternatively, place greater emphasis on the “immutable values and the laws of the Realm” – which, as noted above, are also expressly enshrined within the Constitution. Therefore, it would appear that the Constitution permits two diametrically opposed interpretations in relation to the principle of gender equality: one “in favor of universalism”, and one “toward conservatism” (Bernoussi 2016: 705; Bernoussi 2012: 225).

This uncertainty is closely related to the fact that the 2011 Constitution intentionally does not indicate the exact ranking of international treaties in the hierarchy of norms. Indeed, whilst the Constitution declares its supremacy over international norms, as stipulated in Article 55(4) (“If the Constitutional Court [...] declares that an international commitment contains a provision contrary to the Constitution, its ratification may only intervene after the revision of the Constitution”), on the other hand however, the preamble states that the Kingdom of Morocco “grant[s] to international conventions duly ratified by it supremacy over domestic law of the country”, but only “*within the framework of the provisions of the Constitution, the laws of the Kingdom, and respect for its immutable national identity*, and as soon as these conventions are published [...]” (emphasis added). In the light of such ambiguous wording, it remains to be seen whether the supremacy of international conventions over domestic law will represent the rule or rather the exception (Ihraï 2012: 185 ff.).

Jordan is another interesting case. On the one hand, the country is characterized by a patriarchal society, in which “many women and their aspirations are moulded by a general social outlook involving assumptions about the women of the family being subject to the authority of the man” (Bydoon 2011: 67). Moreover, some domestic legislation is discriminatory against women, thus violating both the Constitution and international treaties on human rights ratified by Jordan, including the CEDAW. Some Sharia scholars and some members of Islamic parties have even argued that the CEDAW represents a threat for Arab and Islamic societies since it weakens the family as a unit, and goes against society’s religious values, customs and traditions (Bydoon 2011: 67).

On the other hand, Jordan (as mentioned above) has recently embarked upon an ambitious process (the “Comprehensive National Plan for Human Rights for the Years 2016-2015”) aimed at “address[ing] the existing deficiencies at the level of legislation, policies and

practices for promoting the situation of human rights”. One of its purposes is to ensure that domestic legislation is more aligned with international standards and best practices in the area of human rights protection, with particular attention to the international treaties and conventions ratified by Jordan. The third pillar of this National Plan is dedicated to the “rights of the categories that are the most vulnerable to violation”, including women. The Government and Parliament have the task of reviewing legislation concerning women’s rights (e.g. labour law, criminal law, civil pension law, election law, and law on protection against domestic violence) in order to guarantee that it is compliant with the Constitution and with international conventions.

Although the Constitution of Jordan does not clearly stipulate what rank international treaties have within the hierarchy of norms, the Court of Cassation has held in many decisions that treaties prevail over domestic legislation (e.g. Court of Cassation, judgment no. 2353 of 8 April 2007) (Bourouba 2012: 32). The problem however is that judges and lawyers have “little experience in applying international law” (Bydoon 2011: 67). This is the case not only in Jordan, but also in most other Arab countries. One of the few exceptions has been Egypt, where during the 1990s the Supreme Constitutional Court relied extensively on international human rights conventions in order to guarantee effective protection for fundamental rights and freedoms to its citizens (Moustafa 2007: 167-9; Lombardi 2008: 244-5).

Thus, it would appear that several Arab regimes are torn between the need to respect international treaties on human rights – including those on women’s rights – on the one hand and the preservation of national identity (especially in relation to religion) on the other hand. Striking a balance between the two is extremely complicated and undoubtedly represents, now more than ever, one of the major challenges in the MENA region.

7. Women’s Representation in Elected Institutions

Securing greater participation by women in political parties and representation in public institutions, and consequently increasing the chances of the effective implementation of the constitutional provisions on gender equality, can contribute enormously to guaranteeing full citizenship for women. This seems to be of the utmost importance in North Africa and the Middle East, where women very often can hardly make their voices heard.

Although they are not immune from criticism,⁶ it seems that electoral gender quotas can

⁶ Indeed, critics argue that a quota system will result in less-qualified women replacing more-qualified men, that quotas are unfair to men, that having women in the legislature will not ensure that women’s interests or concerns are represented because women are too different from each other to share any particular interests, and that gender quotas are not a good solution to gender inequality because they fail to address the underlying conditions

contribute to achieving this aim. These quotas are nowadays provided for in a number of Arab countries, and in some cases have been crucial in order to guarantee representation for women in Parliament above 30%. This percentage is usually regarded as a “critical mass” (Larserud&Taphorn 2007: 4) needed in order for women to be able to make a significant contribution in an otherwise male domain. In Algeria for example, thanks to the electoral quota 32% of the seats of the Lower House are held by women. Electoral gender quotas are also provided for in other Arab countries (e.g. Egypt, Jordan and Morocco), although women’s representation in their parliaments is lower (between 15% and 21%).

Tunisia is another very interesting case. Article 46 of the Constitution (as mentioned above) guarantees “equality of opportunities between women and men to have access to all levels of responsibility and in all fields. The state seeks to achieve equal representation for women and men in elected councils”. Moreover, the law provides that the “lists shall be established in such a way to alternate between men and women.”⁷ Although the adoption of the principle of alternation was undoubtedly extremely important, it was not immune to criticism. Indeed, the law does not specify which position women must have in the electoral lists, with the consequence that only a few of them placed women in the highest positions. Therefore, small parties that only won one seat did not have any female representative in Parliament. In any case, this legislation has largely contributed to ensuring significant representation for women in the Tunisian Parliament: in fact, at present 31% of the seats are held by women.

It should be noted, however, that an electoral quota is not *per se* enough to guarantee women’s representation. In the first place, it must be complemented by an electoral system that favours their representation. It is generally agreed that proportional systems – which have replaced majoritarian systems in many Arab countries following the “Arab Spring” (Debbeche 2016: 436 ff.) – are favourable to the election of women and make the quota system work better,⁸ even though several variables have to be taken into account as they can impact on the representation of women (e.g. district size, party size, the electoral formula, closed or open lists...) (on the relations between electoral systems and gender quotas see Larserud&Taphorn 2007).

Even an Electoral Management Body can play an important role in strengthening

that generate the unbalanced legislatures in the first place. These objections to electoral gender quotas are analysed by Williams 2009: 54 ff.

⁷ Article 16 of Decree-Law no. 35 of 10 May 2011. This provision was later confirmed in Article 24 of the Organic Law 2014-16.

⁸ “On average, women’s representation is highest in countries with a proportional system, 19.6 percent compared to 10.5 percent for majority/plurality systems, with mixed systems in the middle with 13.6 percent” (Dahlerup&Freidenvall 2009: 30).

women's representation. Indeed, this institution can verify that the measures intended to guarantee women's participation in elections (such as "exemptions from candidacy fees, access to official media, access to public resources, imposing sanctions on the political parties that fail to comply, including elimination of lists that exclude women" (Suteu&Draji 2015, 63)) are respected and implemented. Therefore, the establishment of electoral commissions in Jordan (Art. 67(2)), Tunisia (Art. 126), Egypt (Arts. 208-210) and Algeria (Art. 194) following the recent constitutional reforms has to be welcomed.

Despite some positive news, women continue to be underrepresented in the vast majority of Arab countries. Aside from the "usual suspects" (i.e. the Gulf monarchies),⁹ one need only consider Lebanon, where only four female MPs sit in the 128-strong Parliament. Moreover, the initial enthusiasm for the appointment of a Minister for Women's Affairs in the recently formed Government vanished when it was discovered that the Minister was a *man*, i.e. Jean Ogasapian, an ex-army colonel from the centre-right Future Movement party (McKernan 2016).

Women are also underrepresented on most Arab Constitutional Courts. For example, the Constitutional Courts of Jordan and Palestine have no female members, and there is only one woman (Saïda Belmir) on the Constitutional Court of Morocco (La Jeune Afrique 2017). Tunisia could represent a significant exception, since according to the law of the Constitutional Court (Organic Law no. 2015-50) respect for the principle of gender equality should guide the process of appointing the members of the Court (Art. 10).¹⁰

Nevertheless, it is important to stress that women's representation in elected institutions leads to the promotion of women's rights in most cases, although not always. Two examples confirm this incongruity. The first example refers to Suad Abderrahim – a female member of the Islamic Party Ennahada in Tunisia – who "contended that single mothers did not deserve any state protection since these women, by having sexual intercourse outside marriage, chose deliberately to overstep the boundaries of religion and morality". The second example refers to Azza El-Garf – a female member of the Muslim Brotherhood in Egypt – who "pushed for the decriminalization of female genital mutilation" (Gallala-Arndt 2016: 607).

8. The Social, Cultural and Religious Context

⁹ It should be stressed however that, in the December 2015 municipal elections in Saudi Arabia, women were allowed to vote and to run for office for the first time in the country's history. Twenty female candidates were elected to municipal councils (Al-Hatlani 2015).

¹⁰ The Tunisian Constitutional Court has however not yet been established.

In spite of the fact that in the past two decades several countries have taken important steps to strengthen women's rights (in addition to the constitutional reforms mentioned above, also the reforms of the Family Codes or Nationality Codes)¹¹, the path towards creating real equality between men and women in the MENA region is still very long and difficult. The social, cultural and religious context is the factor that – probably more than others – has thus far prevented women from obtaining full citizenship in the Arab world. In particular, for a long time women have been fighting against a patriarchal interpretation of Islamic texts, which have been used to legitimize various legal and social restrictions against them. It has been rightly pointed out that “it is necessary to deconstruct this politicized structure and reconstruct it, by relying again on the spirit of the Quranic text, which gives all the possibilities to contextualize the equality between man and women. Therefore, women have to regain what was usurped from them over centuries” (Gaté 2014: 10). For the moment, resistance to greater gender equality from certain sections of society, political parties and public institutions is extremely strong, and will not be uprooted easily.

Examples of discrimination against women in Arab societies are boundless. In Egypt for instance, at the start of October 2016 a Member of Parliament called for mandatory virginity tests for women seeking university admission. The aim of these tests was to prevent informal marriages (known as “*gawaz orfy*”) between young people who choose to have sex before marriage (The New York Times 2016).

Furthermore, it should be recalled that during the demonstrations held in Tahrir Square (Cairo) in 2011 as part of the revolution that led to the fall of Mubarak, a number of women protesters were sexually assaulted (Tadros 2013: 8 ff.). This is not particularly surprising if one considers that, according to a report prepared by the United Nation in April 2013, 99.3% of women declared that they had been subjected to some form of sexual harassment (United Nations Women 2013: 6). An Egyptian journalist interviewed by the Thompson Reuters Foundation declared that in Egypt “sexual harassment is endemic [...] and is likely to stay that way as it appears to be socially acceptable and is not taken seriously by the authorities or society as a whole” (Thompson Reuters Foundation 2013).

¹¹ On the constitutional reforms see paragraph “Introduction”. On the reform of the Family Code, the most evident example is undoubtedly the reform of the Moroccan Code on Personal Status (*Moudawana*), with the resulting improvement – at least in formal terms – of the conditions of women (Pruzan-Jørgensen 2011: 233 ff.). As far as the Nationality Codes are concerned, it should be recalled that Egypt, Algeria and Morocco introduced maternal *ius sanguinis* as a way of attributing nationality to children (in addition to paternal *ius sanguinis*) in 2004, 2005 and 2007 respectively. In Tunisia, since 1963 the Nationality Code has granted Tunisian nationality to any child born in Tunisia to a Tunisian mother; moreover, since 1993 Tunisian nationality has also been granted to any child born to a Tunisian mother outside Tunisia (Parolin 2009: 79 ff.).

In Tunisia, the first draft of the Constitution (adopted in August 2012) contained a very controversial provision (Art. 28) which stipulated that “the State assures the protection of women’s rights under the principle of *complementarity with man* within the family [...]” (emphasis added). The risk of incorporating such an equivocal article into the Constitution was evident: women could “no longer aspire to more than ‘complementarity’ with men, thus limiting their status to that ‘of wife’ and ‘mother’” (Tajine 2012). Luckily, following major protest demonstrations, this provision was removed. Indeed, the final text of the Tunisian Constitution only states that “The family is the nucleus of society and the state shall protect it” (Art. 7).

In Libya, in February 2017 military officials controlling the eastern part of the country (which is under the command of General Khalifa Haftar) prohibited women under the age of sixty from travelling abroad on their own. Officially, the ban was for “national security reasons” and was not driven by religious ideology (BBC 2017).

In Morocco, on 23 November 2016 (i.e. two days before the International Day for the Elimination of Violence Against Women), a programme on state television demonstrated how women could use makeup to cover up evidence of domestic violence, thus helping them to “carry on with (their) daily life”, as the host said at the end of the segment (Ait Akdim 2016). The message conveyed by the program was particularly worrying, especially in the light of the fact that, according to a government survey conducted in 2009/10, two thirds of women had experienced physical, psychological, sexual or economic violence (Haut-Commissariat au Plan 2012).

Strong resistance towards the recognition of full equality between men and women can also be found among judges. For example, the Moroccan Code on Personal Status (*Moudawana*), which was thoroughly overhauled in 2004, raised the minimum marriage age for women from 15 to 18 years, thus becoming equal to the required age for men (Art. 19). Marriages between minors should be the exception (Art. 20). In practice however, things are very different. Indeed, in 2013 the Minister of Justice of Morocco registered more than 35,000 marriages between minors (especially in rural areas), i.e. 11% of all the marriages celebrated that year (Lamlili 2016: 47-8).

In the parliamentary elections that took place in Algeria in May 2017 – similarly to what had happened in other Arab countries in the past – certain female candidates were presented on campaign posters without their face, thus giving rise to the phenomenon of “ghost candidates”. Moreover, in many cases not only women’s faces were erased, but they were all replaced by the same generic drawing of a woman in hijab (The Observers 2017; El Watan 2017).

9. Concluding Remarks

It goes without saying that social and cultural changes cannot be imposed “from above”, although public institutions can facilitate these changes. Following the “Arab Spring”, constitution-making bodies have significantly strengthened the constitutional provisions on women’s rights and gender equality. Parliaments, governments, courts and all the other public institutions are now under a responsibility to respect and implement these provisions. This task is far from easy, especially in conservative societies, but it is not impossible. The case of Italy during the Sixties is emblematic. In 1961 the Italian Constitutional Court issued a judgment (no. 64/1961) in which it declared that Article 559 of the Criminal Code – which only punished adultery committed by women (and not also by men) – did not violate the provisions of the 1948 Constitution guaranteeing equality between men and women. Indeed, according to the Court, adultery committed by a woman could represent a greater threat to the unity of the family than adultery committed by a man.

Seven years later, in 1968, the Italian Constitutional Court (judgment no. 126/1968) was asked to reconsider that issue. This time the Court decided to strike down the provision of the Criminal Code that punished only adultery committed by a woman, stating that the *historical and the social conditions had profoundly changed* and that man and women had to be considered on the same footing within the family and the society as a whole.

In other words, constitutions (first) and public institutions (subsequently) can spearhead positive changes in society. The hope is that this will also be the case in the Arab world.

References

Ait Akdim, Y., *Au Maroc, œil au beurre noir cherche poudre libre pour maquillage de violences*, in *Le Monde*, 7 December 2016, http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/12/07/au-maroc-il-au-beurre-noir-cherche-poudre-libre-pour-maquillage-de-violences_5045016_3212.html

Al-Ali, Z., & Ben Romdhane, D., *Tunisia’s New Constitution: Progress and Challenges to Come*, 16 February 2014, <https://www.opendemocracy.net/arab-awakening/zaid-al-ali-donia-ben-romdhane/tunisia’s-new-constitution-progress-and-challenges-to->

Al-Ali, Z., *Egypt's Third Constitution in Three Years: A Critical Analysis*, 2013, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/droi/dv/902_criticalanalysisseg_/902_criticalanalysisseg_en.pdf

Al-Hatlani, I., *Saudi Elections: Serious or Just for Show?*, in *Al-Monitor*, 21 December 2015, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/12/saudi-arabia-municipal-elections-women.html>

Ashton, C., *Egyptian Women: The Way Forward*, Cairo, 19 July 2012, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-567_en.htm

BBC, *Libya's Eastern Authority Bans Women Travelling Solo*, 20 February 2017, <http://www.bbc.com/news/world-africa-39027619>

Bernoussi, N., *La Constitution de 2011 et le juge constitutionnel*, in Centre d'Études Internationales (eds.), *La Constitution marocaine de 2011. Analyses et commentaires*, L.G.D.J., Paris 2012

Bernoussi, N., *Morocco's Constitutional Court after the 2011 Reforms*, in R. Grote & T. Röder (eds.), *Constitutionalism, Human Rights, and Islam after the Arab Spring*, Oxford University Press, Oxford 2016

Biagi, F., (a), *Corti costituzionali e transizioni democratiche. Tre generazioni a confronto*, il Mulino, Bologna 2016

Biagi, F., (b), *Tra innovazione e continuità: la riforma costituzionale algerina del 2016*, in *Osservatorio costituzionale*, no. 3, 2016, <http://www.osservatorioaic.it/tra-innovazione-e-continuit-la-riforma-costituzionale-algerina-del-2016.html>

Blanco Valdés, R.L., *Il valore della Costituzione. Separazione dei poteri, supremazia della legge e controllo di costituzionalità alle origini dello Stato liberale*, Cedam, Padova 1997

Bourouba, S., *Jurisprudence in the Application of Human Rights Standards in Arab Courts*, Raoul Wallenberg Institute, 2012, <http://rwi.lu.se/app/uploads/2014/02/Jurisprudence-in-the->

[Application-of-Human-Rights-Standards-in-Arab-Courts.pdf](#)

Brown, N., *Judicial Review and the Arab World*, in *Journal of Democracy*, vol. 9, no. 4, 1998

Brown, N., *Constitutions in a Nonconstitutional World. Arab Basic Laws and the Prospects for Accountable Government*, SUNY Press, New York 2002

Bydoon, M., *Reservations on the “Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)” Based on Islam and its Practical Application in Jordan: Legal Perspectives*, in *Arab Law Quarterly*, vol. 25, 2011

Dahlerup, D. & Freidenvall, L., *Gender Quotas in Politics – A Constitutional Challenge*, in S.H. Williams (ed.), *Constituting Equality. Gender Equality and Comparative Constitutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2009

Debbeche, K., *The Difficult Path Towards Democracy. New Electoral Systems in Egypt, Libya and Tunisia*, in R. Grote & T. Röder (eds.), *Constitutionalism, Human Rights, and Islam after the Arab Spring*, Oxford University Press, Oxford 2016

El Watan, *Ces candidates qui se voilent la face*, 14 April 2017, http://www.elwatan.com/actualite/ces-candidates-qui-se-voilent-la-face-14-04-2017-343261_109.php

Frosini, J.O. & Biagi, F., *Transitions from Authoritarian Rule following the Arab Uprisings: A Matter of Variables*, in J.O. Frosini & F. Biagi (eds.), *Political and Constitutional Transitions in North Africa. Actors and Factors*, Routledge, London 2015

Gallala-Arndt, I., *Constitutional Jurisdiction and its Limits in the Maghreb*, in R. Grote & T. Röder (eds.), *Constitutionalism in Islamic Countries. Between Upheaval and Continuity*, Oxford University Press, Oxford 2012

Gallala-Arndt, I., *Tunisia after the Arab Spring. Women’s Rights at Risk?*, in R. Grote & T. Röder (eds.), *Constitutionalism, Human Rights, and Islam after the Arab Spring*, Oxford University Press, Oxford 2016

García de Enterría, E., *La Constitución como norma y el Tribunal constitucional*, Aranzadi, Cizur Menor 2006

Gaté, J., *Droits des femmes et révolutions arabes*, in *La Revue des droits de l'homme*, n. 6, 2014

R. Grote, *Models of Institutional Control: The Experience of Islamic Countries*, in R. Grote & T. Röder (eds.), *Constitutionalism in Islamic Countries. Between Upheaval and Continuity*, Oxford University Press, Oxford 2012

Hammouri, M., *Constitutional Reform and the Rise of Constitutional Adjudication in Jordan*, in R. Grote & T. Röder (eds.), *Constitutionalism, Human Rights, and Islam after the Arab Spring*, Oxford University Press, Oxford 2016

Haut-Commissariat au Plan, *Enquête nationale sur la prévalence de la violence à l'égard des femmes au Maroc 2009*, 2012

Ihraï, S., *Le droit international et la nouvelle Constitution*, in Centre d'Études Internationales (eds.), *La Constitution marocaine de 2011. Analyses et commentaires*, L.G.D.J., Paris 2012

La Jeune Afrique, *Maroc: Mohammed VI installe la Cour constitutionnelle*, 5 April 2017, <http://www.jeuneafrique.com/425192/politique/maroc-mohammed-vi-installe-cour-constitutionnelle/>

Lamlili, N., *La deuxième âge de la Moudawana*, in *La Jeune Afrique*, no. 2878, 6-12 March, 2016

Larserud, S. & Taphorn, R., *Designing for Equality. Best-fit, Medium-fit and Non-favourable Combinations of Electoral Systems and Gender Quotas*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2007

Le Roy, T., *Constitutionalism in the Maghreb: Between French Heritage and Islamic Concepts*, in R. Grote & T. Röder (eds.), *Constitutionalism in Islamic Countries. Between Upheaval and Continuity*, Oxford University Press, Oxford 2012

Lombardi, C.B., *Egypt's Supreme Constitutional Court: Managing Constitutional Conflict in an Authoritarian, Aspirationally "Islamic" State*, in *Journal of Comparative Law*, vol. 3, n. 2, 2008

Longo, P., *L'Islam nella nuova Costituzione: dallo Stato neutrale allo Stato "protettore"*, in T. Groppi & I. Spigno (eds.), *Tunisia. La primavera della Costituzione*, Carocci, Roma, 2015

Mahmoudi, S., *International Human Rights Law as a Framework for Emerging Constitutions in Arab Countries*, in R. Grote & T. Röder (eds.), *Constitutionalism, Human Rights, and Islam after the Arab Spring*, Oxford University Press, Oxford 2016

Mallat, C., *Introduction to Middle Eastern Law*, Oxford University Press, Oxford 2007

McKernan, B., *Lebanon Appoints Man as First Ever Women's Affairs Minister*, in *Independent*, 19 December 2016, <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/lebanon-first-ever-womens-affairs-minister-man-jean-ogasapian-rights-equal-a7484221.html>

Molfessis, N., *La résistance immédiate de la Cour de Cassation à la QPC*, in *Pouvoirs*, no. 137, 2011

Moustafa, T., *The Struggle for Constitutional Power: Law, Politics and Economic Development in Egypt*, Cambridge University Press, Cambridge 2007

Parolin, G., *Citizenship in the Arab World: Kin, Religion and Nation-State*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2009

Prieto Sanchis, L., *Dos años de jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre cuestiones constitucionales*, in *Revista española de derecho constitucional*, vol. 1, no. 1, 2 and 3, 1981

Pruzan-Jørgensen, J.E., *Islam, Gender, and Democracy in Morocco: The Making of the Mudawana Reform*, in M. Badran (ed.), *Gender and Islam in Africa. Rights, Sexuality, and Law*, Woodrow Wilson Center Press and Stanford University Press, Washington DC and Stanford 2011

Stone Sweet, A., *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*, Oxford University Press, Oxford 2000

Suteu, S., & Draji, I., *ABC for a Gender Sensitive Constitution. Handbook for Engendering Constitution-making*, Euromed Feminist Initiative IFE-EFI, Paris 2015

Tadros, M., *Politically Motivated Sexual Assault and the Law in Violent Transitions: A Case Study from Egypt*, Institute of Development Studies, June 2013, <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/2950/ER8%20final%20online.pdf>

Tajine, S., *Will Tunisian Women Become “Complementary” to Men by Law?*, in *Al-Monitor*, 14 August 2012, <http://www.al-monitor.com/pulse/politics/2012/08/tunisia-are-womens-rights-fading.html>

Tayeb Belaiz, M., *Allocution de M. Tayeb Belaiz, Président du Conseil Constitutionnel, à l’ouverture de la journée d’étude organisée à Alger, le 22 avril 2013*, in *Revue du Conseil Constitutionnel*, no. 2, 2013

The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Limitation Clauses*, November 2014, http://www.constitutionnet.org/files/limitations_clauses.pdf

The New York Times, *Egyptian Politician under Fire after Recommending Mandatory Virginity Tests*, 3 October 2016, <http://nytlive.nytimes.com/womenintheworld/2016/10/03/egyptian-politician-under-fire-after-recommending-mandatory-virginity-tests/>

The Observers, *Faces of Female Candidates in Algeria’s Elections Erased*, 24 April 2017, <http://observers.france24.com/en/20170424-faces-female-candidates-algeria-elections-erased>

Thompson Reuters Foundation, *Women’s Rights in the Arab world*, November 2013, <http://news.trust.org//spotlight/poll-womens-rights-in-the-arab-world/>

Torres del Moral, A., *Principios de Derecho constitucional español*, Madrid, Atomo ediciones 1988

United Nations Women, *Study on Ways and Methods to Eliminate Sexual Harassment in Egypt*, April 2013, http://www.dgyn.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/English_Documents/Sexual-Harassment-Study-Egypt-Final-EN.pdf

Venice Commission, *Opinion on the Final Draft Constitution of the Republic of Tunisia*, 17 October 2013, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)032-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)032-e)

Venice Commission, *Study on Individual Access to Constitutional Justice*, 27 January 2011, [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)039rev-e](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)039rev-e)

Williams, S.H., Equality, Representation, and Challenge to Hierarchy: Justifying Electoral Quotas for Women, in S.H. Williams (ed.), Constituting Equality. Gender Equality and Comparative Constitutional Law, Cambridge University Press, Cambridge 2009

Azzardo e logica della cittadinanza europea.
Appunti per uno studio della sua capacità trasformativa

Leonardo Pierdominici*

1.Introduzione

La giornata di studi da cui originano i contributi oggi pubblicati si riprometteva di guardare a «proposte di riforma e prospettive future» in tema di cittadinanza, traendo spunto dai recenti tentativi di riforma in Francia ed Italia e poi allargando il campo ad analisi comparate e dell'interazione coi regimi sovranazionali ed internazionali.

Il *trait d'union* dei contributi alla giornata mi è parso quello di voler tracciare le linee evolutive delle odierne cittadinanze in trasformazione, cercando di codificare quanti e quali fattori trasformativi oggi interagiscano con le tradizionali discipline sul tema: legislazioni dell'emergenza, sfide delle migrazioni, riforme e transizioni costituzionali, obblighi internazionali, et cetera.

Il richiamo alla cittadinanza europea, nell'economia della giornata di studi, veniva alla fine, come *venenum in cauda*, ma nello stesso spirito: l'idea è sempre quella di indagarne la capacità trasformativa nell'interazione con le discipline delle cittadinanze nazionali, come fattore evolutivo di queste, giacché del resto da tempo la più avvertita dottrina invita, con l'ausilio dell'analisi comparata ed in particolare rifacendosi alle esperienze federali¹, ad osservare in prospettiva composita l'interazione tra differenti livelli di disciplina della cittadinanza nel continente europeo², e giacché pure, come vedremo in dettaglio, la cittadinanza europea è per

* Assegnista di ricerca presso l'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna. Leonardo.Pierdominici@eui.eu.

¹ C. Schönberger, 'European citizenship as federal citizenship: some citizenship lessons of comparative federalism' (2007) 19 *Revue Européenne de Droit Public* 61.

² J. Shaw, *Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism*, University of Edinburgh School of Law Working Paper Series No 2010/14, disponibile al sito https://www.research.ed.ac.uk/portal/files/13516244/Shaw_Citizenship.pdf, p. 3: «The complex relationship between the two can only be effectively understood by deploying a composite and multi-faceted concept of citizenship which links together the different levels and different spheres in which individuals claim citizenship rights, carry out citizenship duties and act out citizenship practices. In other words, we should focus on citizenship in the EU context, not specifically and solely on citizenship of the Union. For those who live in complex polities which exhibit shifting and evolving vertical and horizontal relationships between different levels and spheres of political authority, citizenship itself is best understood multi-perspectively. The concept of citizenship operating in

caratteristiche sue proprie istituito da indagare in ottica diacronica ed evolutiva.

È usuale, ancora in prospettiva comparata, sottolineare che ogni ordinamento abbia norme proprie sulla cittadinanza, tanto che solo mediante un'analisi empirica, induttivamente, e con approssimazione, si può ottenere una definizione giuridica di cittadinanza valida a livello globale³. Anche a livello storico, ovviamente, una molteplicità di situazioni giuridiche ha diversamente caratterizzato la figura di cittadino in vari frangenti. In tal senso, una nozione di cittadinanza empiricamente e diacronicamente intesa come «condizione giuridica di contenuto variabile» fa sì che essa non possa «né determinarsi a priori, né scomporsi interamente in singoli diritti e doveri», in singole situazioni giuridiche, come osservava già in epoca risalente un maestro precursore delle odierne dottrine pluraliste⁴.

È proprio nell'ottica della variabilità di contenuto del concetto di cittadinanza in un contesto pluralista che si organizzerà il contributo. La cittadinanza è «condizione giuridica di contenuto variabile»⁵ specialmente nei vari casi odierni di «cittadinanza multilivello»⁶, in contesti tanto federali quanto, similmente, di interazioni tra livelli nazionali e sovranazionali, che sempre più mettono in crisi l'idea pretesamente univoca di una «relazione unitaria ed esclusiva tra un individuo e uno stato sovrano»⁷, e che vedono appunto il contenuto giuridico del concetto di cittadinanza provenire dall'addizione tra più discipline di fonte diversa e dalle trasformazioni che l'una apporta all'altra. La cittadinanza europea è ovviamente da più parti considerata come esempio primo di questa nuova tendenza⁸.

A maggior ragione in quest'ottica non potrà la cittadinanza «scomporsi interamente in singoli diritti e doveri», ma al più essere oggetto di un'analisi per problematiche. Detto approdo è

Europe today is both multilevel and composite in character».

³ R. Clerici, *Cittadinanza*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche* (XV voll.), III, UTET, Torino 1989, 112-142; il concetto è poi ripreso come centrale in S. Scalia, 'Note in tema di cittadinanza europea' (2008) 60 *Studi urbinati* 351.

⁴ Così S. Romano, *Il diritto pubblico italiano*, Milano, 1988, 66: si noti che la stesura del testo, rimasto inedito e pubblicato solo negli anni ottanta, viene fatta risalire al 1914; si v. in proposito A. Sandulli, *Costruire lo Stato: la scienza del diritto amministrativo in Italia, 1800-1945*, Milano, 2008, p. 180, e la dottrina ivi richiamata. Sul tema v. anche M. Barberis, *Santi Romano, il neoinstituzionalismo e il pluralismo giuridico*, in *2 Materiali per una storia della cultura giuridica* 2011, 349.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Si v. in proposito W. Maas, *Multilevel Citizenship*, in A. Shachar, R. Bauböck, I. Bloemraad, M. Vink (cur.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, 2017, pp. 644-668.

⁷ *Ibidem*, p. 644: «A unitary and exclusive relationship between an individual and a sovereign state».

⁸ *Ibidem*, p. 644 et seq.; v. anche J. Shaw, *Political Rights and Multilevel Citizenship in Europe*, in E. Guild, K. Groenendijk, S. Carrera (cur.), *Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Farnham, 2009, pp. 29-49.

conforme del resto con quello raggiunto dagli studiosi di scienze politiche e dai sociologi. Si è sviluppato di recente un ampio dibattito sulla residua capacità analitica delle note teorie di T. H. Marshall sulla cittadinanza come successione di tre classi di diritti (civili, politici e sociali), che hanno avuto enorme successo nella seconda metà del novecento sin dalla loro esposizione nelle famose Marshall Lectures di Cambridge del 1949⁹; all'esito, pensatori contemporanei come Christian Joppke hanno suggerito nei propri «Citizenship Studies» di analizzare le nuove cittadinanze in «trasformazione» secondo uno schema tripartito appunto per problematiche, nelle tre «dimensioni» concettuali della cittadinanza: come fascio di *diritti*, come *status*, come elemento di *identità*¹⁰.

Sarà questo lo schema analitico seguito nell'articolo, che si comporrà, dopo un primo paragrafo introduttivo, di un paragrafo che esplori ognuna di queste dimensioni – cittadinanza come fascio di *diritti*, come *status*, come elemento di *identità* - così cercando di organizzare una serie di prime riflessioni senza pretesa di completezza sulla capacità trasformativa ed evolutiva della cittadinanza europea nella sua interazione con le discipline delle cittadinanze nazionali.

Si noti: si cercherà di appuntare le riflessioni proprio sull'impatto evolutivo e trasformativo della cittadinanza europea su quelle nazionali. Cionondimeno, non si può non esordire chiarendo che un'analisi in chiave diacronica ed evolutiva è del tutto naturale quando si parla di cittadinanza europea, in genere, per varie ragioni, e specificamente perché nell'attuale temperie in un contesto globalmente evolutivo ci si trova. Difatti, come tutti gli istituti del diritto dell'Unione, la cittadinanza europea si innesta in un sistema giuridico che è di per sé in evoluzione, giacché esso rappresenta per professa ambizione un processo – che conduca ad una «*ever closer Union among the peoples of Europe*»¹¹ (sebbene tale unidirezionalità del processo sia oggi tutta da verificare)¹² - ed ogni istituto di diritto dell'Unione nasce nell'ambito di detto «sistema giuridico di nuovo genere»¹³ per concorrere al processo integrativo prefigurato dall'art. 1 TUE. Non solo. Quella della cittadinanza europea è anche specificamente una storia evolutiva, non cristallizzata nelle norme di diritto primario e derivato dell'Unione, ma affidata in gran parte alla loro

⁹ Oggi raccolte in T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, 1950.

¹⁰ C. Joppke, 'Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity' (2007) 11 *Citizenship Studies* 37.

¹¹ Secondo l'espressa dizione dell'art. 1 TUE.

¹² Si vedano in proposito le riflessioni di J.H.H. Weiler in 'The Political and Legal Culture of European Integration: An Exploratory Essay', (2011) 9 *International Journal of Constitutional Law* 678, e 'In the Face of Crisis: Input Legitimacy, Output Legitimacy and the Political Messianism of European Integration', (2012) 34 *Journal of European Integration* 825.

¹³ Per rifarsi alla antica celebrata definizione offerta dalla Corte di giustizia in Arrêt du 5 février 1963, Van Gend en Loos / Administratie der Belastingen (26/62, Rec. 1963 p. 3).

elaborazione giurisprudenziale da parte della Corte di giustizia del Lussemburgo. E' stata la Corte di giustizia ad incaricarsi di una interpretazione evolutiva dello scarno apparato di norme sulla cittadinanza positivizzato nei primi anni '90 (come oggi, secondo alcune voci critiche, essa si incarica di una speculare opera di distruzione¹⁴), e lo ha fatto, per anni, coniato dal nulla e ripetendo col suo tipico linguaggio formulare una locuzione dal portato altamente politico, e di evidente prospettiva evolutiva, quella per cui «*lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri*»¹⁵.

Un'altra peculiare locuzione, non assurda al medesimo successo ma altrettanto icastica, è stata poi di recente utilizzata da un'influente Avvocato generale della Corte, Eleanor Sharpston – ed è noto il ruolo degli Avvocati generali nello sviluppo della giurisprudenza sulla cittadinanza UE¹⁶ - nel celebrato caso *Zambrano*¹⁷: secondo costei, da tempo «sembra che l'esercizio dei diritti di cittadinanza dell'Unione sia governato più dall'azzardo che dalla logica», essendo da stigmatizzare – in ottica riformatrice – una storica compresenza delle due dimensioni, quella della logica, della razionalità nel disegno normativo, e dell'azzardo, dell'evoluzione casuistica, talvolta disordinata, affidata alla risoluzione di casi concreti e con la sensibilità politica del tempo¹⁸. Questa particolare natura evolutiva - denunciata come preponderante anche dall'AG Sharpston - si cercherà di evidenziare nel testo: la cittadinanza dell'Unione è stata in effetti, nella classica dinamica funzionalista, disegnata in maniera minimale nell'ambito del diritto primario, ma con l'idea che essa potesse produrre effetti integrativi sul piano politico e costituzionale; detta evoluzione è esistita, ma mediante un processo faticoso, non privo di torsioni interpretative e talvolta di aporie, e ponendo le basi per sfide teoriche non ancora composte.

2. Il contesto: breve storia della cittadinanza dell'Unione

Intesi nel senso anzidetto gli elementi di azzardo e logica della cittadinanza UE, basta

¹⁴ Si vedano le riflessioni di C. O'Brien, 'Civis Capitalist Sum: Class as the New Guiding Principle of EU Free Movement Rights', (2016) 53 Common Market Law Review 937-978, e C. Margiotta, I nuovi limiti alla cittadinanza europea alla luce delle sue originarie contraddizioni, STALS research paper n. 3/2017, disponibile al sito <http://www.stals.sssup.it/files/STALS%20Margiotta.pdf>.

¹⁵ Sin dall'Arrêt du 20 septembre 2001, Grzelczyk (C-184/99, Rec. 2001 p. I-6193) ECLI:EU:C:2001:458, con formula poi ripetuta nella gran parte dei leading cases in tema di cittadinanza con richiamo ai precedenti man mano accumulatisi.

¹⁶ Si v. in proposito lo studio di N. Burrows, R. Greaves, *The Advocate General and EC Law*, Oxford 2007.

¹⁷ Arrêt du 8 mars 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, Rec. 2011 p. I-1177) ECLI:EU:C:2011:124.

¹⁸ Ibidem, opinione dell'Avvocato generale Sharpston, par. 88: «Sembra che l'esercizio dei diritti di cittadinanza dell'Unione sia governato dall'azzardo più che dalla logica».

ripercorrere le tappe più note dell'istituto per notarne la storica compresenza, per rintracciare una continua interrelazione tra razionalità funzionalistica del disegno normativo ed evoluzione *casuistica* e talvolta casuale.

La cittadinanza UE, ovviamente assente nell'assetto originario dei trattati comunitari, inizia ad essere prefigurata, nel dibattito politico, dagli anni '70, in particolare col noto Rapporto Tindemans del 1975. Ciò è interessante notare per almeno due motivi. Il primo: anticipando una logica poi perpetuata, la proposta di istituzione di una cittadinanza UE aveva all'epoca l'esplicito scopo di contrastare una delle prime percepite fasi di cd. eurosclerosi, di stanca e potenziale regresso dell'obbiettivo integrativo¹⁹. Il secondo: l'idea di formale istituzione di una cittadinanza sovranazionale faceva capolino ufficialmente proprio mentre grandi pensatori come Raymond Aron dissertavano, come noto, sulla impossibilità concettuale, in radice, di una cittadinanza *multinazionale*²⁰.

Come espressamente notato dai commentatori²¹, l'istituto trovò poi conclamazione nel diritto positivo di rango primario dell'Unione, col Trattato di Maastricht, in maniera estemporanea: la proposta di includere espressi diritti di cittadinanza si ebbe in una delle ultime conferenze intergovernative di negoziazione, come concessione a qualcosa di latamente sociale nel tessuto di un nuovo Trattato per più versi innovativo ma le cui innovazioni si appuntavano specialmente su questioni tecniche e meno politicamente percepibili²²; per di più, l'operazione avvenne, sul piano formale, in maniera cosmetica, aggruppando in una nuova, medesima sezione rubricata «non discriminazione e cittadinanza dell'Unione» tutele in gran parte già esistenti e riconosciute nel diritto comunitario vigente²³. Il risultato di questa operazione ottriata, financo cinica, è noto: un catalogo di diritti - di libera circolazione e di soggiorno, di elettorato attivo e passivo, di protezione diplomatica e consolare, di petizione e ricorso al Mediatore europeo, di accesso

¹⁹ Il rapporto esordiva con le seguenti parole, indirizzate al “cittadino europeo”, e che sembrano adatte anche all'oggi, e forse alla descrizione di ognuna delle crisi che, con andamento sinusoidale, hanno investito l'Unione: «Perché l'idea dell'Europa ha perduto molta della sua forza e del suo slancio iniziale? Credo, da parte mia, che l'opinione europea ha perduto nel corso degli anni un filo conduttore, il consenso politico dei nostri Paesi sulle ragioni che abbiamo per intraprendere questa opera comune, le caratteristiche che vogliamo attribuirle. È innanzi tutto questa visione comune che è necessario ristabilire se vogliamo fare l'Unione europea. Il cittadino europeo non sente nel 1975 le ragioni della costruzione europea esattamente nello stesso modo in cui le sentiva nel 1950. L'idea dell'Europa è in parte vittima dei suoi successi: la riconciliazione di paesi già nemici, la prosperità economica dovuta ad un allargamento del mercato, la distensione che sostituisce la guerra fredda, grazie in particolare alla nostra coesione, tutto ciò sembra acquisito e dunque non esigere più nuovi sforzi».

²⁰ R. Aron, 'Is Multinational Citizenship Possible?', (1974) 41 Social Research, 638.

²¹ J.H.H. Weiler, 'To be a European Citizen - Eros and Civilization', (1997) 4 Journal of European Public Policy 495, 499 et seq.

²² Ibidem, pp. 499-500.

²³ Ibidem, pp. 500-501.

documentale, di libero utilizzo linguistico nei rapporti con l'Unione - ha costituito la base delle guarentigie riconosciute in quanto tali ai cittadini europei, ferma la clausola evolutiva inserita oggi all'art. 25 TFUE che abilita il Consiglio ad adottare «disposizioni intese a completare» i diritti elencati. Di primo acchito, in un simile catalogo, proprio rifacendosi alla classica tripartizione marshalliana, saltava all'occhio l'assenza di qualsiasi diritto sociale a fianco dei diritti civili e politici conferiti: con ciò, sembrava confermarsi quella tendenza storica alla «frigidità sociale» già stigmatizzata tempo addietro dalla dottrina²⁴ nel criticare l'atavica incapacità di occuparsi, a livello sovranazionale, di diritti di seconda generazione²⁵. Per di più, è storia nota come già col Trattato di Amsterdam gli Stati membri si sentirono in obbligo di chiarire, a mo' di interpretazione autentica, l'ovvia natura aggiuntiva e non suppletiva della cittadinanza UE rispetto alle cittadinanze nazionali: quasi a voler implicare la necessità di un suo status puramente ed automaticamente derivativo, in via di pura sovrapposizione, e di mera aderenza, rispetto ai criteri di membership nazionali²⁶.

Eppure, nonostante questi grammi primordi, la compresenza di azzardo e logica si è perpetuata anche nell'evoluzione in via interpretativa della disciplina sulla cittadinanza UE, una volta specificata nel diritto derivato e specialmente una volta messa alla prova della teleologia integrativa della Corte di giustizia. Basti pensare il tal senso alla minimale previsione di un «diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste» inserito all'art. 18 TCE, e oggi all'art. 21 TFUE: la prima disposizione, peraltro, ad essere oggetto di accuse di mera replicazione, retorica, dell'esistente²⁷. Rammentando rapidamente, sappiamo che anzitutto il diritto derivato, nella specie con le direttive sulla cittadinanza susseguites²⁸, si è incaricato di specificare detti diritti di circolazione e soggiorno creando specifici sottoinsiemi di loro titolari ed esercenti, a seconda delle tempistiche di detta titolarità e detto esercizio, per ognuno creando minimali condizioni di

²⁴ G.F. Mancini, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità europee*, in *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Atti del convegno di Parma del 30-31 ottobre 1985, Padova, 1988, p. 23, 33.

²⁵ Si vedano in proposito le riflessioni di M. Poiars Maduro, *Europe's Social Self: The Sickness Unto Death?*, in J. Shaw (cur.), *Social Law and Policy in an Evolving European Union*, Oxford, 2000, pp. 325-349.

²⁶ Il Trattato di Amsterdam è intervenuto, col suo art. 17.1, a precisare che «La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima»: sul valore delle riforme al testo del Trattato sul tema si vedano le riflessioni di A. Schrauwen, 'European Union Citizenship in the Treaty of Lisbon: Any Change at All?', (2008) 15 *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 55, 60 et seq.

²⁷ J.H.H. Weiler, 'To be a European Citizen - Eros and Civilization', op. cit., p. 500.

²⁸ Il primo riferimento è ovviamente alla Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE.

rispetto passibili a propria volta di interpretazione e lasciando la circolazione per periodi sotto i tre mesi - di fatto, la modalità d'esercizio più utilizzata²⁹ - a condizioni molto lasche. Con la propria opera interpretativa la Corte di giustizia si è poi prodigata ad orientare la disciplina della cittadinanza UE in senso marcatamente evolutivo³⁰. Attraverso l'utilizzo del test di proporzionalità per l'apprezzamento delle misure d'interferenza apprestate dalle legislazioni statali, in breve si è espanso il diritto di circolazione anche dei cittadini economicamente non attivi³¹. Valorizzando l'ulteriore interazione con il principio di non discriminazione, inserito nella medesima sezione del Trattato di Maastricht, la Corte non arretrò dinanzi a certe pretese degli Stati membri di non vedere applicate le guarentigie della cittadinanza UE a materie tradizionalmente considerate appannaggio statale e fuori dall'ambito di applicazione dei Trattati, seppur potenzialmente ostative rispetto ad una genuina libera circolazione degli individui, ed anzi la Corte volutamente marcò il cambio di passo per la cittadinanza europea quale fattore di espansione dell'ambito di applicazione del diritto UE³². Ancora e in maniera assai rilevante, la cittadinanza europea in congiunzione col diritto di non discriminazione è entrata potentemente in ballo nel contenzioso dinanzi alla Corte di giustizia in tema di accesso ai servizi assistenziali negli stati ospitanti da parte del cittadino UE circolante e soggiornante, portando la Corte a scrutinare con interpretazioni integrazioniste le discriminazioni, proibite, nell'accesso a prestazioni assistenziali, anche di carattere formale o indiretto in forma di meri oneri aggiuntivi per il circolante³³, e le discriminazioni, pure rese proibite, nell'accesso a prestazioni assistenziali, fondate su requisiti di accesso o di residenza sostanzialmente protezionistici³⁴. Attraverso quest'opera interpretativa, i diritti sociali che sembravano formalmente del tutto estranei alla disciplina della cittadinanza UE sono stati fatti rientrare, seppur in modo parziale, nel suo potenziale applicativo, e si è garantito l'accesso ai cittadini europei circolanti a rilevanti prestazioni assistenziali. Da ultimo, la Corte di giustizia si è prodigata in un'opera di emancipazione ed *autonomizzazione* della disciplina della cittadinanza UE: sempre in via interpretativa, essa è stata affrancata da possibili contestazioni in punta

²⁹ Si vedano le risultanze dello studio di M. Menghi, J. Quéré, Free Movement of European. Taking Stock of a Misunderstood Right, Notre Europe – Jacques Delors Institute Studies & Reports n. 112 of November 2016, disponibile al sito <http://www.institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/freemovement-menghiquere-jdi-nov16.pdf?pdf=ok>.

³⁰ Si vedano in proposito i classici studi di S. O'Leary, *The Evolving Concept of Community Citizenship*, The Hague, 1996, E. Spaventa, 'From Gebhard to Carpenter' (2004) 41 *Common Market Law Review*, 743, pp. 764-768, S. Kadelbach, 'Union Citizenship' in A. von Bogdandy, J. Bast (cur.), *Principles of European Constitutional Law*, seconda ed., Oxford, 2009), p. 435, in particolare alle pagine 461-466.

³¹ Arrêt du 17 septembre 2002, Baumbast et R (C-413/99, Rec. 2002 p. I-7091) ECLI:EU:C:2002:493.

³² Arrêt du 2 octobre 2003, Garcia Avello (C-148/02, Rec. 2003 p. I-11613) ECLI:EU:C:2003:539.

³³ Arrêt du 12 mai 1998, Martínez Sala / Freistaat Bayern (C-85/96, Rec. 1998 p. I-2691) ECLI:EU:C:1998:217.

³⁴ Arrêt du 7 septembre 2004, Trojani (C-456/02, Rec. 2004 p. I-7573) ECLI:EU:C:2004:488, Arrêt du 15 septembre 2005, Ioannidis (C-258/04, Rec. 2005 p. I-8275) ECLI:EU:C:2005:559.

d'abuso dei relativi diritti, anche derivati per i familiari dei cittadini circolanti, mirando alla protezione dell'effetto utile e della sostanza dei diritti di cittadinanza³⁵; è stata affrancata dalla necessità di un effettivo esercizio del diritto di circolazione, facendo assurgere il concetto di tutela della sostanza dei diritti di cittadinanza ad autonomo e specifico test mirando alla tutela del cittadino anche nei confronti di ostacoli potenziali alla circolazione³⁶; è stata affrancata, almeno potenzialmente e nella fase della sua possibile spoliatura, dalla mera natura derivativa rispetto alla cittadinanza nazionale³⁷.

3. La natura evolutiva della cittadinanza UE anche rispetto alle cittadinanze nazionali

Già insomma una breve storia critica della cittadinanza europea, come quella abbozzata, restituisce l'idea di un cammino evolutivo, con costante compresenza di elementi d'azzardo e logica: una disciplina nata in modo estemporaneo, cosmetico, ottriato, ma nella tipica ottica funzionalista di una normativa passibile di spillover politico³⁸, è evoluta per via interpretativa in qualcosa di rilevante politicamente e socialmente. La stessa percezione di incertezza evolutiva è del resto oggi ben presente nel dibattito in tema di diritti di cittadinanza e crisi finanziaria degli Stati membri, che vede alcuni autori denunciare un netto arretramento anche da parte della Corte di giustizia nella tutela dei cittadini circolanti³⁹ ed altri studiosi che relativizzano, mediante un'analisi empirica, il fenomeno⁴⁰: sicché anche la costante evoluzione prefigurata appare almeno poter conoscere alcune battute d'arresto, proprio per temuti influssi latamente politici sull'interpretazione giuridica dell'istituto.

Come ripromesso, ci soffermeremo qui però sull'evoluzione - con costante compresenza di elementi d'azzardo e logica - della cittadinanza europea con riferimento al suo rapporto con le cittadinanze nazionali cui essa intende sovrapporsi; e lo faremo suddividendo la nostra analisi in alcune riflessioni sul tema per ognuna delle tre «dimensioni» concettuali della cittadinanza

³⁵ Arrêt du 19 octobre 2004, Zhu et Chen (C-200/02, Rec. 2004 p. I-9925) ECLI:EU:C:2004:639.

³⁶ Arrêt du 8 mars 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, Rec. 2011 p. I-1177) ECLI:EU:C:2011:124: sul punto si vedano le riflessioni di L. Azoulay, 'Euro Bonds?'. The Ruiz Zambrano Judgment or the Real Invention of EU Citizenship', (2011) 3 Perspectives on Federalism, p. 32.

³⁷ Arrêt du 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, Rec. 2010 p. I-1449) ECLI:EU:C:2010:104.

³⁸ Sulla teorizzazione in chiave cd. funzionalista del processo integrativo si vedano il classico E. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces*, Berkeley, 1958, e le riflessioni odierne di A. Moravcsik, *The European Constitutional Compromise and the Neofunctionalist Legacy*, (2005) 12 *Journal of European Public Policy* 349.

³⁹ C. O'Brien, 'Civis Capitalist Sum: Class as the New Guiding Principle of EU Free Movement Rights', op. cit., e C. Margiotta, *I nuovi limiti alla cittadinanza europea alla luce delle sue originarie contraddizioni*, op. cit.

⁴⁰ U. Šadl, R. Madsen, 'Did the Financial Crisis Change European Citizenship Law? An Analysis of Citizenship Rights Adjudication Before and After the Financial Crisis', (2016) 22 *European Law Journal*.40.

proposte dalla migliore dottrina, come fascio di *diritti*, come *status*, come elemento di *identità*. Avvalendosi di questi strumenti euristici, cercheremo di rendere evidente come per ognuno dei nuclei di significato possibili di cittadinanza al giorno d'oggi, la cittadinanza europea giochi un ruolo, un ruolo evolutivo, un ruolo evolutivo nell'impatto e nell'interrelazione con le cittadinanze nazionali.

Partendo dalla concettualizzazione della cittadinanza europea come diritto o meglio come fascio di *diritti*, va anzitutto rilevato che essa si sostanzia nella capacità di esercizio di un significativo insieme di diritti, caratteristici del concetto di cittadinanza anche nazionale, non più entro i confini dello stato d'appartenenza ma nel territorio e nei confronti delle autorità di altri ventisette (o forse presto ventisei) stati membri. Abbiamo già fatto cenno a come in questa dinamica rientrino anche elementi pretensivi nei confronti di quegli stati ed in particolare dei loro sistemi di welfare. Abbiamo pure già fatto cenno alla decisiva circostanza per cui il precipitato dell'interpretazione giudiziale intervenuta in tema di diritti di cittadinanza UE, arrivata sino a prescindere dall'intervenuto effettivo esercizio della libera circolazione transfrontaliera, è quello di espandere l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e le sue tutele, dalla piccola percentuale di casi in cui, rispetto al novero dei più di 500 milioni di cittadini europei, un simile esercizio avviene, sino ad arrivare a potenzialmente il caso del 100% dei cittadini dei paesi membri.

Oltre a questo banale ma importante elemento quantitativo, ve ne sono altri di estrema rilevanza direttamente connessi al potenziale trasformativo della cittadinanza UE sulle cittadinanze nazionali.

Va anzitutto considerato come la cittadinanza europea, nell'offrire un fascio di diritti sovrapposti ed autonomi rispetto a quelli d'origine statale, crei un incentivo all'esercizio dei diritti di circolazione cosicché quelle pretese possano legittimamente invocarsi, e dunque un incentivo ad una cittadinanza nuova che si estrinseca *naturaliter* nel rapporto con più centri di imputazione: stato d'origine, stato ospitante, istituzioni dell'Unione.

Non solo. L'esercizio, concretamente sempre maggiore⁴¹, dei diritti di cittadinanza UE conduce automaticamente all'esistenza a sua volta sempre maggiore di quelle tipiche situazioni, frutto della coesistenza tra tutele del diritto UE e diritti nazionali, cd. di "reverse discrimination", di

⁴¹ M. Menghi, J. Quéré, Free Movement of European. Taking Stock of a Misunderstood Right, op. cit.

discriminazione inversa di situazioni puramente interne, puramente normate dal diritto nazionale, diversamente e a detrimento rispetto a quelle trattate dal diritto UE in presenza di più alti standard di tutela del diritto sovranazionale, ma che pure diverranno fatalmente oggetto di scrutinio di ragionevolezza secondo i principi costituzionali del diritto nazionale (proprio per il loro differente trattamento rispetto a quanto prevede il diritto sovranazionale)⁴². Un caso assai discusso in proposito è dipartito dalla risonanza della soluzione offerta nel 2008 nel caso *Metock*⁴³ da parte della Corte di giustizia. In *Metock*, è noto, la Corte dichiarò la contrarietà al diritto dell'Unione e alle tutele dei cittadini UE in tema di ricongiungimento familiare della disciplina irlandese che imponeva nel caso di un cittadino di un paese terzo, coniuge di un cittadino dell'Unione che soggiorna in uno stato membro di cui non ha la cittadinanza, il requisito del previo soggiorno legale in un altro stato membro prima dell'arrivo nello stato membro ospitante, al fine di poter beneficiare delle disposizioni in tema di cittadinanza UE. La conseguenza sistemica della sentenza fu che, in esito al *dictum* della corte sovranazionale, le garanzie in essa previste per i cittadini UE migranti che volessero ricongiungersi con familiari provenienti da paesi terzi sopravanzavano quelle previste da varie legislazioni nazionali per i propri cittadini che non avessero esercitato i propri diritti di circolazione. Ciò creò lo strumentale emergere di una vera e propria *European route* per il ricongiungimento familiare: divenne una prassi per i cittadini degli stati membri dell'Unione con normative più restrittive sul tema quella di migrare e stabilire la propria residenza in un altro stato membro, così da eludere le restrizioni nazionali e fare successivo affidamento sul puro e semplice diritto al ricongiungimento familiare ai sensi della direttiva 2004/38 sulla cittadinanza UE come estensivamente interpretato dalla Corte di giustizia. Le rimostranze sul punto fondate sul preteso abuso del diritto erano già sconfessate dalla univoca giurisprudenza proveniente da Lussemburgo, dal già menzionato caso *Zhu and Chen* sempre in tema di diritti di cittadinanza all'egualmente affine caso *Akrich*⁴⁴; perciò furono le varie legislazioni nazionali a doversi piegare, vista l'irragionevolezza nella discriminazione inversa derivata, e tra i vari stati che riformarono la propria legislazione o le proprie politiche migratorie sul punto (Austria, Cipro, Repubblica ceca, Slovacchia, Danimarca, Germania, Finlandia, Francia, Lituania, Regno Unito)⁴⁵, alcuni, tra cui l'Italia, specificamente uniformarono il trattamento delle situazioni

⁴² Sul tema si vedano le recenti ricostruzioni di D. Hanf, 'Reverse Discrimination' in EU Law: Constitutional Aberration, Constitutional Necessity, or Judicial Choice?', (2011) 18 Maastricht Journal of European and Comparative Law 29, e, specificamente in tema di cittadinanza UE, A. Tryfonidou, 'Reverse Discrimination in Purely Internal Situations: an Incongruity in a Citizens' Europe', (2008) 35 Legal Issues of Economic Integration 43.

⁴³ Arrêt du 25 juillet 2008, *Metock e.a.* (C-127/08, Rec. 2008 p. I-6241) ECLI:EU:C:2008:449.

⁴⁴ Arrêt du 23 septembre 2003, *Akrich* (C-109/01, Rec. 2003 p. I-9607) ECLI:EU:C:2003:491.

⁴⁵ Si veda l'analisi comparata di R. Fernhout, R. Wever, 2011. Thematic Report 2010–2011. Follow-up of the

puramente interne a quello dei cittadini migranti⁴⁶.

Del resto, a livello simbolico - appuntando l'attenzione proprio sul tema dei diritti conferiti ai cittadini UE ed in particolare dei diritti familiari che ne derivano - può sostenersi che casi come *Zhu and Chen*, o il più recente e noto *Zambrano*, sono massimamente dibattuti, e talvolta criticati agitando pretesi abusi, proprio perché segnano un rovesciamento del tradizionale modo di pensare e normare la cittadinanza e la derivazione dei correlati diritti: a differenza della tipica visione insita nel tradizionale, o *troppo* tradizionale, criterio d'attribuzione dello jus sanguinis, sono in questi casi i diritti dei cittadini europei di minore età a far derivare i diritti di soggiorno e circolazione dei genitori di costoro!

La riflessione sul punto ci conduce all'analisi della seconda proposta concettualizzazione della cittadinanza europea, quella della cittadinanza UE quale *status*.

Sappiamo che la Corte di giustizia è adusa, sin dalla propria sentenza *Grzelczyk*, a definire «lo status di cittadino dell'Unione» come status destinato a divenire «lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri», che consenta «a chi tra di essi si trovi nella medesima situazione di ottenere, indipendentemente dalla nazionalità e fatte salve le eccezioni a tal riguardo espressamente previste, il medesimo trattamento giuridico»⁴⁷. La locuzione è tra le più tipiche tra quelle coniate (ex novo!) dalla Corte e da essa ripetutamente utilizzate nell'ambito della propria interpretazione, con linguaggio da più commentatori descritto come volutamente «formulare»⁴⁸. Quest'attitudine stilistica della Corte segnala la sua volontà nomofilattica, che nel diritto dell'Unione bordeggia, è noto, un'attività propriamente creatrice del diritto⁴⁹. E difatti l'espressione relativa allo status di cittadinanza evidentemente tradisce l'intenzione dell'interprete, risalente, di rendere detto status autonomo e distaccato rispetto alle secche della

Case Law of the Court of Justice of the European Union. European Network on Free Movement of Workers within the European Union, disponibile al sito internet <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7738&langId=en>.

⁴⁶ Ibidem, pp. 15-16.; e si v. decreto legge 23 giugno 2011, n. 89 - Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari.

⁴⁷ Espressione poi reiterata nella gran parte dei leading cases in tema di cittadinanza UE cui qui si fa cenno.

⁴⁸ Si vedano in tema gli studi di L. Azoulay, *La fabrication de la jurisprudence communautaire*, in P. Mbongo, A. Vauchez (cur.), *La fabrique du droit européen*, Bruxelles, 2009, p. 178, e K. McAuliffe, *Language And Law In The European Union: The Multilingual Jurisprudence Of The ECJ*, in L.M. Solan, P.M. Tiersma, *The Oxford Handbook of Language and Law*, Oxford, 2012, p. 206.

⁴⁹ L. Azoulay, *La fabrication de la jurisprudence communautaire*, op. cit.; J. Bengoetxea, N. MacCormick, L. Moral Soriano, *Integration and Integrity in the Legal Reasoning of the European Court of Justice*, in G. de Burca, J.H.H. Weiler (cur.), *The European Court of Justice*, Oxford, 2001, p. 43.

sua pretesa natura meramente derivativa rispetto alle discipline nazionali⁵⁰: tanto che, s'è detto, l'opera interpretativa di distacco delle tutele della cittadinanza UE dal requisito che le sembrava connaturato del previo esercizio della libera circolazione, insita in *Zambrano* e confermata in casi successivi come *Chavez-Vilchez*, coglie esattamente i frutti promessi dalla lettura della Corte delle relative norme, applicando la disciplina in situazioni che potrebbero astrattamente svolgersi come puramente interne, fondandosi sulla mera presenza di un cittadino comunitario nel territorio di uno stato membro, sul suo diritto di soggiorno, sul suo bisogno di protezione, proprio ove è reputata essere in ballo la *sostanza* di quello «status fondamentale».

Attraverso questa linea di sviluppo giurisprudenziale della disciplina della cittadinanza UE, e di sua emancipazione, si è arrivati a configurarla come status invocabile non solo contro le discriminazioni sofferte da cittadini in altri paesi membri ospitanti, ma anche nei confronti del proprio paese di appartenenza, e dunque come autonomo status che prescinde da quello nazionale da cui deriva e che *ex se* crea pretese invocabili nei confronti di qualunque autorità. Noti esempi in proposito sono il caso *D'Hoop* del 2002⁵¹ in cui una cittadina belga, economicamente inattiva, con studi superiori in Francia e non nel proprio paese d'origine, si appellò con successo alla propria cittadinanza europea per contrastare il diniego di un trattamento assistenziale nel proprio paese ancorato su criteri protezionistici e che la penalizzavano per essersi avvalsa dei propri diritti di circolazione transfrontaliera a fini di studio; il già menzionato caso *Rottman* in tema di automaticità della privazione della cittadinanza UE all'atto della privazione della cittadinanza nazionale; da ultimo, mirabilmente, il cd. caso Amsterdam tuttora pendente nel cui alveo alcuni cittadini britannici hanno ottenuto dalla Rechtbank di Amsterdam un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia per verificare se i propri diritti e libertà di cittadinanza UE verranno automaticamente meno all'esito del processo di Brexit, a prescindere dall'esito delle negoziazioni tra Gran Bretagna e Unione europea, o se invece lo status acquisito permarrà conferendo loro residue guarentigie nel processo di uscita⁵².

Per di più, sempre nell'ottica dell'interrelazione con le cittadinanze nazionali, è interessante tenere a mente come la disciplina della cittadinanza quale organico status si leghi

⁵⁰ Arrêt du 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, Rec. 2010 p. I-1449) ECLI:EU:C:2010:104.

⁵¹ Arrêt du 11 juillet 2002, D'Hoop (C-224/98, Rec. 2002 p. I-6191) ECLI:EU:C:2002:432.

⁵² Rechtbank Amsterdam, C/13/640244 / KG ZA 17-1327, 07-02-2018, Zoekresultaat - inzien document ECLI:NL:RBAMS:2018:605, su cui si veda O. Garner, Does Member State Withdrawal from the European Union Extinguish EU Citizenship? C/13/640244 / KG ZA 17-1327 of the Rechtbank Amsterdam ('The Amsterdam Case'), in European Law Blog, 19 febbraio 2018, disponibile al sito <https://europeanlawblog.eu/2018/02/19/does-member-state-withdrawal-from-the-european-union-extinguish-eu-citizenship-c13640244-kg-za-17-1327-rechtbank-amsterdam-the-amsterdam-case/>.

inestricabilmente, specie oggigiorno, alla questione delle politiche migratorie e alle loro strategie. Come osservato in dottrina, «throughout Europe the politics of immigration have become the politics of nationality»⁵³. In tal senso, l'ovvia necessità di un qualche coordinamento a livello continentale tra le discipline nazionali, capaci di aprire la porta delle frontiere interne e dunque della cittadinanza UE per derivazione, ha portato ad intensi dibattiti e riforme in vari paesi membri⁵⁴. La Spagna, con l'adesione all'acquis di Schengen del 1991, dovette recedere dalle proprie storicamente lasche politiche di doppia cittadinanza con i paesi del Maghreb ed in particolare con vari paesi dell'America latina; e la sua amnistia di inizio 2005 per immigrati irregolari, che interessò centinaia di migliaia di aventi diritto, ricevette espresso contrasto da alcuni altri Stati membri, in primis la confinante Francia, giacché se ne temeva la connessione con le norme nazionali in tema di cittadinanza che poteva venire conferita dopo soli due anni di legittima residenza in loco⁵⁵. L'Irlanda, a cavallo tra gli anni Novanta e i Duemila, posta dinanzi all'utilizzo strategico da parte di numerosi immigrati della locale norma in tema di *ius soli* puro⁵⁶ (adottata a livello costituzionale, mediante referendum, nel 1998), utilizzo conclamato da casi come *Zhu and Chen* ove l'interconnessione con la cittadinanza europea veniva poi espressamente invocata, già col 2004 promosse una riforma costituzionale e un nuovo referendum che, dopo soli sei anni, modificarono nuovamente le politiche di membership. La stessa storica riforma in Germania della legge sulla cittadinanza - entrata in vigore il 1 gennaio 2000, e che si è lasciata alle spalle il criterio di *ius sanguinis* incondizionato ed ha alleggerito le ristrettezze pregresse in tema di naturalizzazione – è stata collegata dagli studiosi alla informale pressione delle politiche comunitarie, in un paese che annoverava all'epoca tra i propri residenti il 10% di immigrati, di cui i tre quarti erano provenienti da paesi non comunitari ma che aspiravano, seppur col tempo, al riconoscimento di una cittadinanza nazionale ed europea altrimenti impossibile⁵⁷. Le recenti vicende della cd. *Investor Citizenship* maltese, una temuta pratica di cittadinanza messa “in vendita” per un valore in primis collegato al derivativo status di cittadino UE, hanno fatto emergere il dibattito anche a livello di pubblicistica⁵⁸.

⁵³ R. Hansen, P. Weil, Introduction: Citizenship, Immigration and Nationality: Towards a Convergence in Europe?, in R. Hansen, P. Weil, Towards a European Nationality. Citizenship Immigration and Nationality Law in the EU, Basingstoke, 2001, p. 1.

⁵⁴ K. Rostek, G Davies, The Impact of Union Citizenship on National Citizenship Policies, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 10 (2006) N° 5, disponibile al sito <http://eiop.or.at/eiop/texte/2006-005a.htm>.

⁵⁵ Ibidem, par. 3.2.

⁵⁶ Ibidem, par. 3.3: addirittura il 60% delle richieste d'asilo da parte di donne avveniva in quegli anni durante la gravidanza.

⁵⁷ Ibidem, par. 3.4.

⁵⁸ Si vedano la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2014 sulla cittadinanza dell'UE in vendita (2013/2995(RSP)), e, tra i vari, il commento di L. Gambardella, Malta mette in vendita i suoi passaporti (e la cittadinanza europea), ne Il Foglio, 17 agosto 2016, disponibile al sito <https://www.ilfoglio.it/esteri/2016/08/17/news/malta-mette-in-vendita-i-suoi-passaporti-e-la-cittadinanza-europea->

Queste ultime riflessioni impongono del resto un'ultima notazione in tema di cittadinanza UE come status: il suo valore in proposito si evidenzia anche nel confronto col diverso status giuridico dei numerosi *Third Country Nationals* presenti nel territorio dei paesi membri, migranti lavoratori cui si applica un sistema di norme (in tema di asilo, immigrazione, diritti di soggiorno e circolazione) in parte mutuato da quello della cittadinanza UE⁵⁹, ma nel complesso meno favorevole e soprattutto meno favorevolmente interpretato, anche in sede giudiziale. In proposito, proprio riconoscendo la natura della cittadinanza UE come autonomo status, non solo mancate proposte politiche di renderla viepiù autonoma dalle cittadinanze nazionali tanto da poter essere autonomamente conferita ai *Third Country Nationals* a prescindere dal requisito della cittadinanza nazionale di cui oggi all'art. 20 TFUE primo paragrafo: un dibattito anche questo impostosi nel decennio scorso⁶⁰, e recentemente rinnovatosi a livello dottrinale⁶¹, pur nella certo non favorevole contingenza politica.

Da ultimo, fatte alcune notazioni in tema di cittadinanze quali fasci di diritti e quali status, sono da aggiungere alcune riflessioni in tema di cittadinanza UE quale elemento di *identità*, sempre nell'ottica della sua interrelazione con le cittadinanze nazionali.

Molto si è dubitato, e in radice, della capacità della cittadinanza europea di costituire una qualche base identitaria, giacché mancherebbe di quella componente sociale, etnico-culturale⁶², che sola potrebbe fondare un sentito afflato comune tra individui riunitisi in comunità politica.

Si è opposta a queste considerazioni - cascate della *no-demos theory* che tanto influenzò, nello scorso decennio, il dibattito sulla costituzionalizzazione dell'Unione⁶³ - la ricerca di una nuova determinazione del concetto di cittadinanza alla luce della normativa sovranazionale, quale determinazione complementare rispetto a quella su base etnico/culturale nazionale e che possa essere indicatrice del mutamento e della trasformazione sociale nel suo contenuto minimo

102884/.

⁵⁹ Si veda in merito lo studio di D. Kochenov, M. van den Brink, *Pretending There Is No Union: Non-Derivative Quasi-Citizenship Rights of Third-Country Nationals in the EU*, EUI Working Paper LAW 2015/07, disponibile al sito <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/34959>.

⁶⁰ E. Balibar, *Nous, citoyens d'Europe: Les frontières, l'État, le peuple*, Paris, 2001.

⁶¹ A. Wiesbrock, 'Granting Citizenship-related Rights to Third Country Nationals: An Alternative to the Full Extension of European Union Citizenship?', (2012) 14 *European Journal of Migration and Law*, p. 90; J. Lepoutre, *Entre droit du sol et droit du sang. Quelle nationalité pour les réfugiés?*, (2016) 2 *Esprit*, p. 81.

⁶² Si v. tra i vari M. Jolly, *A Demos for the European Union?*, (2005) 25 *Politics* p. 12.

⁶³ Si veda storicamente D. Grimm, Grimm, 'Does Europe Need a Constitution?', (1995) 1 *European Law Journal*, p. 282.

definitorio. Ciò proprio in esito all'inclusione nel diritto positivo, mediante il Trattato di Amsterdam, dell'idea di natura *aggiuntiva* ed in alcun modo sostitutiva della cittadinanza UE rispetto alle cittadinanze nazionali, sancita oggi sempre nel primo paragrafo dell'art. 20 TFUE: e affinché a detta natura suppletiva si potesse dare un senso proprio, che non fosse da ricondursi a quello di mera ancillarità⁶⁴.

La prima argomentazione offerta in proposito, sulla scorta della comparazione con ordinamenti federali o comunque a connotazione pluralistica, era relativa alla effettiva possibilità di un cittadino di intrattenere un genuino rapporto identitario con più soggetti politici, con più comunità⁶⁵.

Ebbene, rispetto a questa argomentazione si è rincarato: anche fosse possibile da parte dell'individuo, sulla base della sua pretesa multiforme «*differentity*»⁶⁶, intrattenere simultaneamente più rapporti identitari con più comunità politiche, che tipo di identità è in grado di conferire l'Unione, rebus sic stantibus, al proprio cittadino, e con che tipologia di cittadino essa intende intrattenere un simile rapporto privilegiato? Si è obiettato che la cittadinanza europea si sostanzierebbe in ultima analisi in una *market citizenship*⁶⁷, in una tipologia di struttura identitaria invero grama che privilegia il semplice e puro esercizio di libertà economiche dell'individuo, che concepisce l'individuo come *marktbürger*, consumatore di servizi e fruitore di mezzi di produzione, per di più senza conferirgli doveri civici⁶⁸, tanto da essere essa al massimo concepibile come una «*pseudo-citizenship*»⁶⁹, un'imitazione servile del modello tradizionale nazionale alla mercé, in chiave funzionalistica, di altri obbiettivi.

Si è in questa prospettiva chiosato che, ricerche empiriche alla mano, sarebbe solo una sparuta minoranza dei cittadini europei, del resto, ad esercitare fattivamente le libertà economiche

⁶⁴ Lo osservava già S. Cassese, 'La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa', (1996) 5 Rivista italiana di diritto pubblico comunitario', p. 869, 870 et seq.

⁶⁵ J.H.H. Weiler, 'To be a European Citizen - Eros and Civilization', (1997) 4 Journal of European Public Policy, p. 495, 499 et seq., sulla scorta di N. MacCormick, Sovereignty, Democracy and Subsidiarity, in R. Bellamy, V. Bufacchi, D. Castiglione (cur.), Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe, Londra, 1995, p. 95.

⁶⁶ J.H.H. Weiler, 'To be a European Citizen - Eros and Civilization', op. cit., 499.

⁶⁷ M. Everson, The Legacy of the Market Citizen, in J. Shaw, G. More (cur.), New Legal Dynamics of European Union, Oxford, 1995, p. 73.

⁶⁸ J.H.H. Weiler, 'To be a European Citizen - Eros and Civilization', op. cit., 500-501; A. Sinagra, La cittadinanza nella evoluzione del diritto interno, del diritto internazionale e del diritto comunitario, in Scritti in onore di Francesco Mercadante, Milano, 2008, p. 843; P. Eleftheriadis, Citizenship and Obligation, in J. Dickson, P. Eleftheriadis (cur.), The Philosophical Foundations of European Union Law, Oxford, 2012. p. 159.

⁶⁹ N. Nic Shuibhne, 'The Resilience of EU Market Citizenship', (2010) 47 Common Market Law Review, p. 1597.

previste oggi dai trattati come precipui diritti di cittadinanza UE⁷⁰; e ciò dimostrerebbe l'intrinseca debolezza dell'istituto, capace di creare, al più, un vincolo identitario flebile e non popolarmente allargato. Simili argomentazioni sono ancora diffuse⁷¹, nonostante recenti statistiche mostrino, anche per via della decennale crisi economica, un ampliamento netto della platea dei cittadini che esercita i diritti di circolazione e soggiorno⁷² - e s'è detto, del resto, di come una certa capacità trasformativa della cittadinanza UE si sostanzia proprio nell'incentivare i cittadini all'utilizzo sempre maggiore dei diritti conferiti.

Ma a prescindere da tutto ciò, sempre nell'ottica della capacità trasformativa della cittadinanza UE e del suo portato identitario, occorre prima di tutto intendersi concettualmente.

Abbiamo fatto riferimento già agli albori dei dibattiti sull'istituto. Il rapporto Tindemans del 1975 prefigurava l'idea di una "Unione" europea che divenisse «Europa dei cittadini», con una definitiva dimensione «sociale ed umana» costruita mediante la tutela dei diritti fondamentali, l'avviamento di nuove politiche nel settore della cultura, dell'educazione, dei media e della comunicazione, e soprattutto mediante la creazione di nuovi diritti individuali da riconoscere ai cittadini europei⁷³. Questa evoluzione seguiva e suggellava l'opera di soggettivizzazione del diritto comunitario già portata avanti dalla Corte di giustizia del Lussemburgo, che sin dai celebrati primordi della propria giurisprudenza aveva inteso implicare l'idea di una Comunità non solo di Stati ma di popoli, conferendo ai cittadini comunitari precisi e importanti diritti d'azione con un decisivo risvolto latamente politico⁷⁴. Come detto, è indicativo notare che negli stessi anni '70 - mentre l'idea politica di trasfondere il concetto di cittadinanza a livello sovranazionale iniziava ad apparire nero su bianco - un influente studioso come Raymond Aron

⁷⁰ Si vedano ancora esemplificativamente le risultanze dello studio di M. Menghi, J. Quéré, *Free Movement of European. Taking Stock of a Misunderstood Right*, op. cit.

⁷¹ Sul tema proprio N. Nic Shuibhne, *The Resilience of EU Market Citizenship*, op. cit.

⁷² Sul tema interessante l'inchiesta di F. Fubini, *L'Europa dei nuovi emigranti (europei). In 18 milioni cambiano Stato. E la Germania attira talenti*, ne *Il Corriere della Sera*, 1 gennaio 2018, disponibile al sito https://www.corriere.it/economia/18_gennaio_01/europa-nuovi-emigranti-europei-18-milioni-cambiano-stato-germania-attira-talenti-e4222a6e-ef37-11e7-97e1-31c2bf5f7cef.shtml.

⁷³ Rapporto della Commissione sull'Unione europea, in *Bollettino CE*, n. 5, suppl., 1975, disponibile anche al sito internet http://aei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf.

⁷⁴ Si fa ovviamente riferimento alle fondamentali pronunzie *Arrêt du 5 février 1963, Van Gend en Loos / Administratie der Belastingen* (26/62, Rec. 1963 p. 3) e *Arrêt du 15 juillet 1964, Costa / E.N.E.L.* (6-64, Rec. 1964 p. 1141); riflette ricostruttivamente ed anche in prospettiva compaaraata sull'idea per cui, in *Van Gend en Loos*, si statui già che «la Comunità economica europea costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale a favore del quale gli Stati membri hanno rinunciato, se pure in settori limitati, ai loro poteri sovrani ed al quale sono soggetti non soltanto gli Stati membri, ma pure i loro cittadini» D. Halberstam, *Internal Legitimacy and Europe's Piecemeal Constitution: Reflections on Van Gend at 50*, in A. Tizzano, J. Kokott, S. Prechal (cur.), *50th Anniversary of the Judgment in Van Gend en Loos (1963-2013)*, (Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg 2013), 111.

ancora perorava l'idea di una impossibilità per una *multinational citizenship* di esistere, teoricamente ed empiricamente: e per farlo, egli prendeva a riferimento un modello preciso dell'istituto, quello delineato dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 e dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, quello appunto della cittadinanza nazionale⁷⁵.

Si determinava insomma sin dall'origine dell'istituto, quella discussione - concettuale, o forse nominalistica - che ha accompagnato le visioni critiche della cittadinanza europea poi nei decenni, e che tuttora informa il dibattito. Ad esempio, Pavlos Eleftheriadis, nel suo recente e pur brillante saggio sul *contenuto* proprio della cittadinanza europea⁷⁶, ha criticato espressamente la visione di altri noti studiosi come Von Bogdandy e Shaw che razionalizzano l'istituto nell'ottica di un «*dynamic process of polity building*» continentale⁷⁷; ed è tornato anch'egli a suggerire - con rimando alla nota tripartizione marshalliana degli elementi costitutivi della cittadinanza, giuridici, politici e sociali, su cui l'istituto dovrebbe agire in senso equitativo⁷⁸ - come la cittadinanza UE «*fails in all three ways to match its national counterpart*»⁷⁹, tanto che la «*straight comparison of EU citizenship to national citizenship attempted by Shaw and others seems entirely inappropriate*»⁸⁰.

Una simile insistenza sull'idea di (mancata) replicabilità concettuale dell'istituto lascia in ultima analisi perplessi, restituendo l'idea di uno sterile e formalistico esercizio categorico; ed è comunque discutibile in più sensi. Non solo soccorrono in tal senso l'idea storica, di cui già s'è dato conto, della cittadinanza come «condizione giuridica di contenuto variabile»⁸¹, e l'analisi comparata che sottolinea come ogni ordinamento abbia norme proprie sulla cittadinanza, che solo mediante un'analisi empirica, induttivamente, con approssimazione, possono ricondursi ad una definizione giuridica di cittadinanza valida a livello globale⁸², e che, in vari contesti tanto federali quanto, similmente, di interazioni tra livelli nazionali e sovranazionali, esistono esempi

⁷⁵ R. Aron, *Is Multinational Citizenship Possible?*, op. cit.

⁷⁶ P. Eleftheriadis, *The Content of European Citizenship*, (2014) 15 *German Law Journal*, p. 777.

⁷⁷ Con riferimento ad A. von Bogdandy, *Founding Principles*, in A. von Bogdandy, J. Bast (cur.), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, 2009, p. 11, e J. Shaw, *Citizenship: Contrasting Dynamics*, in P. Craig, G. de Burca (cur.) *The Evolution of EU Law*, Oxford, 2011, p. 575.

⁷⁸ T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, op. cit.

⁷⁹ P. Eleftheriadis, *The Content of European Citizenship*, op. cit., 785.

⁸⁰ *Ibidem*, 783.

⁸¹ Si vedano ancora S. Romano, *Il diritto pubblico italiano*, op. cit., p. 66, e A. Sandulli, *Costruire lo Stato: la scienza del diritto amministrativo in Italia, 1800-1945*, op. cit., p.180.

⁸² Si vedano ancora R. Clerici, *Cittadinanza*, op. cit., p. 112; S. Scalia, *Note in tema di cittadinanza europea*, op. cit., p. 351.

di «cittadinanza multilivello»⁸³. Ma la scuola della *Begriffsgeschichte*⁸⁴ pure ci ha insegnato, quanto ai rapporti tra «storia dei concetti e storia sociale»⁸⁵ - appuntando le proprie critiche sulla inavvertita applicazione al passato di espressioni del diritto pubblico e della vita costituzionale moderna, sulla scorta di un noto saggio del 1961 di Böckenförde⁸⁶ - che una delle fallacie tipiche nello studio storico dell'organizzazione politica e del suo diritto è quello di presentare la «storia delle idee» come lo sviluppo diacronico di «grandezze costanti», di concetti «universali, eterni, identici a se stessi», che poi si declinano in figure storiche diverse⁸⁷: una tendenza che porta non solo all'effettivo svuotamento dei concetti pretesamente universali, tanto da renderli in ultima analisi «immagine confusa», ma anche a proiettare, consapevolmente o meno, in contesti del passato concetti costruiti secondo le sole determinazioni che essi hanno nel moderno, travisandoli anziché riducendoli ad un minimo comun denominatore definitorio effettivamente utile epistemologicamente⁸⁸. Un'analisi concettuale corretta, secondo le riflessioni degli studiosi della *Begriffsgeschichte*, è possibile «solo in quanto abbiamo coscienza della determinatezza e della epocalità che caratterizza le parole che usiamo»⁸⁹: così da riuscire ad intendere i concetti come emersi nel loro contesto storico ma anche come passibili di mutazione nelle trasformazioni sociali ed anzi come «indicatori dei mutamenti e delle trasformazioni sociali», correttamente intesi in quanto «inseriti nelle strutture sociali in cui agiscono»⁹⁰.

È in quest'ottica, e per enucleare una funzione della cittadinanza UE in ottica trasformativa ed identitaria, che si rende rilevante il secondo corno dell'argomentazione degli autori che, come Weiler, hanno ragionato in tema di ri-determinazione concettuale in tema di cittadinanza europea, cui già abbiamo già fatto cenno, alla luce della sua positivizzata natura *aggiuntiva*.

Non solo essa potrebbe, e dovrebbe, essere in grado di valorizzare la naturale multiforme «*differentity*»⁹¹ dei cittadini come soggetti politici, che non solo sono capaci ma tendono a intrattenere simultaneamente più rapporti identitari con più comunità politiche, foss'anche solo a

⁸³ Si veda in proposito da ultimo W. Maas, *Multilevel Citizenship*, op. cit., p. 644.

⁸⁴ O. Brunner, W. Conze, R. Koselleck, Klett Cotta, *Geschichtliche Grundbegriffe*, *Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart 1972-1992: si veda per uno studio introduttivo G. Duso, *Historisches Lexikon e storia dei concetti*, (1994) 8 *Filosofia politica*, p. 109.

⁸⁵ R. Koselleck, *Storia dei concetti e storia sociale*, in R. Koselleck (cur.) *Futuro passato*, Genova 1986, p. 102.

⁸⁶ E.W. Böckenförde, *Die deutsche verfassungsgeschichtliche Forschung im 19. Jahrhundert. Zeitgebundene Fragestellungen und Leitbilder*, Berlino, 1961.

⁸⁷ G. Duso, *La logica del potere*, *Storia concettuale come filosofia politica*, Milano, 2007, 27.

⁸⁸ *Ibidem*, 25 et seq.

⁸⁹ G. Duso, *La logica del potere*, *Storia concettuale come filosofia politica*, op. cit., 26.

⁹⁰ *Ibidem*, 25: tanto che «storia concettuale e storia sociale appaiono così complementari».

⁹¹ J.H.H. Weiler, 'To be a European Citizen - Eros and Civilization', op. cit., 499.

livello territoriale, cd. sub-costituzionale⁹².

Ma Weiler, nell'indagare quale possa essere il sostrato identitario della cittadinanza europea e il contenuto del rapporto identitario che essa stabilisce, formula una precisa ricostruzione, coerente con la sua teorica del sovranazionalismo come fenomeno politico e giuridico⁹³. La cittadinanza europea, proprio per la sua natura *aggiuntiva* rispetto a quella nazionale, e non meramente replicativa, va intesa come fenomeno di volontario distacco dall'idea solamente etnico-culturale di cittadinanza quale appartenenza ad un *demos*, per significare l'appartenenza ad una più ampia comunità composta da più *demoi* uniti, ed anzi vincolati, da un *trait d'union* insieme valoriale e procedurale, che colleghi cioè comunità unite da un *idem sentire* e che accettano di vincolarsi perciò anche al rispetto, in virtù di un'idea di tolleranza costituzionale, alle decisioni altrui⁹⁴, che necessariamente, quali esternalità, hanno impatto sulle proprie⁹⁵.

È chiaro che, già nelle intenzioni dei formulatori di una simile visione, è erroneo invocare un elemento identitario per la cittadinanza europea che somigli, e fors'anche replichi, il portato che si suole identificare con i concetti di *demos*, o financo di *ethnos*, insiti nelle cittadinanze nazionali. Così facendo, si compie proprio il menzionato errore storico di prospettiva di ridurre e condannare l'Unione europea a dover perpetrare, o replicare, gli schemi politici e di pensiero tipici statuali su più vasta scala, a mo' di super-stato⁹⁶. Ciò quando invece la cittadinanza europea si sostanzia, e si atteggia, per converso, quale tutela di natura ideologicamente liberale che, nel suo sovrapporsi alle discipline sulle cittadinanze nazionali vista la sua natura *aggiuntiva*, libera i cittadini dai vincoli relativi a malintese imposizioni tradizionali fondate su presunte componenti mono-culturali o mono-identitarie costruite dagli Stati.

Un esempio evidente, in proposito, è rinvenibile nei casi, come emblematicamente il

⁹² Sul concetto v. G. DelleDonne, G. Martinico (cur.), Exploring Subnational Constitutionalism: A Special Issue, (2014) 6 Perspectives on Federalism, p. 3.

⁹³ J.H.H. Weiler, 'The Community System: the Dual Character of Supranationalism', (1981) 1 Yearbook of European Law, p. 267.

⁹⁴ J.H.H. Weiler, To be a European citizen - Eros and Civilization, op. cit., 508 et seq.; si veda sul punto del resto J.H.H. Weiler, In Defence of the Status Quo: Europe's Constitutional Sonderweg, in J.H.H. Weiler, M. Wind (cur.), European Constitutionalism Beyond the State, Cambridge, 2003, p. 7.

⁹⁵ C. Joerges, Unity in Diversity as Europe's Vocation and Conflicts Law as Europe's Constitutional Form, LEQS Paper No. 28/2010, disponibile al sito <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper28.pdf>.

⁹⁶ Si veda sul tema lo storico dibattito tra J.H.H. Weiler e G.F. Mancini in 'Mancini v Weiler: Europe - The Case for Statehood ... And the Case Against: An Exchange', Harvard Jean Monnet Working Paper No. 6/98 (anche in 1998 4 European Law Journal).

contenzioso *Nerkowska* del 2008⁹⁷, in cui la Corte di giustizia dell'Unione, dinanzi all'invocazione delle guarentigie della cittadinanza UE, censura misure protezionistiche quali requisiti di residenza stanziale o di test linguistici per l'accesso a certe prestazioni pubbliche (nella specie, simbolicamente, pensioni d'invalità concessa alle vittime civili della guerra o della repressione nei paesi di antica influenza sovietica⁹⁸). Anche qui, a ben vedere, la cittadinanza UE è chiamata proprio a svolgere un ruolo trasformativo rispetto alle discipline delle cittadinanze nazionali o comunque a discipline ad esse strettamente correlate.

In tal senso, il nucleo identitario della cittadinanza UE è proprio nel suo atteggiarsi in senso anti-identitario, ed emancipatorio. Nella sua opinione nel noto caso *Rottman* cui già abbiamo fatto cenno, l'Avvocato generale Poiares Maduro ebbe ad opinare che «facendo della cittadinanza di uno Stato membro una condizione per essere un cittadino europeo, gli Stati membri hanno voluto sottolineare che questa nuova forma di cittadinanza non rimette in discussione l'appartenenza primaria alle nostre comunità politiche nazionali. Pertanto, tale nesso con la cittadinanza dei diversi Stati membri costituisce un riconoscimento del fatto che può esistere (e di fatto esiste) una cittadinanza che non è determinata dalla nazionalità. È questo il miracolo della cittadinanza dell'Unione: essa rafforza i legami che ci uniscono ai nostri Stati (dato che siamo cittadini europei proprio in quanto siamo cittadini dei nostri Stati) e, al contempo, ci emancipa (dato che ora siamo cittadini al di là dei nostri Stati). L'accesso alla cittadinanza europea passa attraverso la cittadinanza di uno Stato membro, che è disciplinata dal diritto nazionale, ma, come qualsiasi forma di cittadinanza, costituisce il fondamento di un nuovo spazio politico, dal quale scaturiscono diritti e doveri che vengono fissati dal diritto comunitario e non dipendono dallo Stato. Ciò, a sua volta, legittima l'autonomia e l'autorità dell'ordinamento giuridico comunitario»⁹⁹. In questa argomentazione - fondante l'idea, accolta dalla Corte, dell'autonomia della cittadinanza UE rispetto a quella nazionale - si ritrova la formalizzazione di tutte le riflessioni già avanzate di Weiler: e l'idea che la proclamata complementarità della nuova cittadinanza sovranazionale è mirata ad introdurre elementi di addomesticamento delle pulsioni nazionalistiche insite nelle cittadinanze nazionali, tanto da poter costituire il logico prodromo della creazione di una struttura politica adeguata ad una democrazia composta da multipli *demoi*, con uno spazio politico europeo che si aggiunga –

⁹⁷ Arrêt du 22 mai 2008, *Nerkowska* (C-499/06, Rec. 2008 p. I-3993) ECLI:EU:C:2008:300.

⁹⁸ *Ivi*.

⁹⁹ Arrêt du 2 mars 2010, *Rottmann* (C-135/08, Rec. 2010 p. I-1449) ECLI:EU:C:2010:104, opinione dell'Avvocato generale Poiares Maduro, par. 23.

appunto - a quelli nazionali¹⁰⁰.

Non per caso, già le stesse riflessioni di Weiler erano unite a specifiche proposte per la costruzione di una dimensione politica sempre più potente della cittadinanza europea, affinché il progetto di integrazione tenga in considerazione l'istituto ed anzi si nutra del suo apporto¹⁰¹. Alcune delle proposte allora avveniristiche stanno trovando oggi attuazione politica¹⁰²; ma tutte si sostanziano nel potenziamento di quanto già evidente nei diritti politici riconosciuti al cittadino UE sin dai primordi dell'inclusione dell'istituto nei Trattati, e dunque nel riconoscimento di diritti di partecipazione slegati rispetto alla nazionalità e invece collegati alla residenza elettiva (quanto al diritto di partecipazione alle elezioni locali), e al principio di universalità (quanto al diritto di partecipazione alle elezioni del parlamento europeo), proprio nello spirito di costruzione di comunità politiche coesistenti in cerchi concentrici.

4. In conclusione

La cittadinanza europea sta sicuramente soffrendo, nell'attuale temperie di multiforme crisi dell'Unione¹⁰³, dinanzi ad alcune rilevanti sfide alla sua stessa funzione.

Come accennato, la crisi finanziaria ha secondo alcuni messo in crisi l'elemento solidaristico connaturato all'istituto, arrivando ad influenzare l'interpretazione sinora sempre fedele al *telos* integrazionista della Corte di giustizia in casi come *Brey*¹⁰⁴ e *Dano*¹⁰⁵. Si è ipotizzato a chiare lettere un *revirement* strisciante dettato da motivi politici, che farebbe il paio con quello di casi post-*Zambrano* come *Dereci* e *McCarthy* ove pure il portato potenzialmente rivoluzionario della prima sentenza, per le implicazioni in tema migratorio, stenta ad attecchire stabilmente nell'interpretazione giudiziale. Tra le due teoriche della cittadinanza UE come interpretata dalla Corte, una più incline alla scelta del mero esercizio del diritto di circolazione e soggiorno da

¹⁰⁰ J.H.H. Weiler, *To be a European citizen - Eros and Civilization*, op. cit., 495; si veda anche M. Poiars Maduro, *Passion and Reason in European Integration*, prolusione presso la Humboldt-Universität di Berlino del 10 Febbraio 2010, *Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht* (FCE 03/10), disponibile al sito internet <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1709950>.

¹⁰¹ J.H.H. Weiler, *To be a European citizen - Eros and Civilization*, op. cit., 511 et seq.

¹⁰² Si veda, volendo, M. Poiars Maduro, L. Pierdominici, *Lo spazio della cittadinanza europea al tempo della crisi*, (2017) 2-3 *Percorsi costituzionali*, in corso di pubblicazione.

¹⁰³ Ha parlato di una «crisi esistenziale» dell'Unione, e di una crisi di natura multiforme, che ne colpisce «la struttura economica, finanziaria, fiscale, macroeconomica, politica» A.J. Menéndez, *The Existential Crisis of the European Union*, (2013) 14 *German Law Journal*, 2013, p. 453, 454 e ss.

¹⁰⁴ Arrêt du 19 septembre 2013, *Brey* (C-140/12) ECLI:EU:C:2013:565.

¹⁰⁵ Arrêt du 11 novembre 2014, *Dano* (C-333/13) ECLI:EU:C:2014:2358.

parte del cittadino, che farebbe di per sé scattare i suoi diritti di protezione, e l'altra più invece incline allo scrutinio di un *genuine link* con il paese ospitante, si suggerisce che per ragioni politiche la seconda teorica stia prendendo il sopravvento.

Del resto, lo stesso processo di Brexit pone la cittadinanza UE dinanzi ad un potenziale bivio. Alcuni autori hanno opinato, già commentando i primi passi del Regno Unito per l'uscita dall'Unione quale paese membro, che la cittadinanza UE avesse in quel contesto fallito, sia sul piano politico per la mancata creazione di un comune afflato che facesse resistere, o desistere, i cittadini britannici, sia sul piano giuridico quale strumento che potesse in qualche modo essere invocato *ex ante* per la giusta definizione delle *constituency* chiamata al voto nel procedimento referendario d'uscita¹⁰⁶, o *ex post* nel procedimento disegnato dall'art. 50 TUE, o comunque in generale per opporsi alla validità delle scelte della maggioranza dei cittadini del paese¹⁰⁷. Di converso, secondo altri autori la cittadinanza UE sarà chiamata a svolgere un ruolo fondamentale nell'ambito dei negoziati tra Unione europea e Regno Unito per stabilire le condizioni del recesso, tanto che, sul piano politico almeno, ma con tutto il suo potenziale portato giuridico da far valere in quella sede, nella cittadinanza europea si sostanzierebbe un baluardo finale per la tutela degli interessi dei cittadini nel confuso ambito della Brexit¹⁰⁸.

Se queste sono le principali sfide che la cittadinanza UE oggi fronteggia, potenzialmente esiziali, sarebbe però ingeneroso negare l'importanza che essa riveste e ha rivestito nel processo integrativo sinora svolto. E come s'è cercato di illustrare nel saggio, prova evidente di questa importanza va cercata proprio nella relazione dell'istituto della cittadinanza UE, nei suoi vari significati, nei suoi vari sviluppi, con la disciplina delle cittadinanze nazionali: va insomma cercata nel suo potenziale trasformativo rispetto alla disciplina tralaticia delle cittadinanze

¹⁰⁶ Si fa riferimento ovviamente al noto caso *Shindler & Anor v Chancellor of the Duchy of Lancaster & Anor* [2016] EWHC 957 (Admin) (28 April 2016), su cui notazioni interessanti già in G. Martinico, *La confusione regna "sovrana": riflessioni sul Brexit a pochi giorni dal voto del 23 giugno*, *Diritti comparati*, 27 giugno 2016, disponibile al sito <http://www.diritticomparati.it/la-confusione-regna-sovrana-riflessioni-sul-brexite-a-pochi-giorni-dal-voto-del-23-giugno/>.

¹⁰⁷ Si veda ad es. S. Coutts, *Brexit and Citizenship: The Past, Present and Future of Free Movement*, Durham European Law Institute Blog, 12 settembre 2016, disponibile al sito <https://delilawblog.wordpress.com/2016/09/12/stephen-coutts-brexit-and-citizenship-the-past-present-and-future-of-free-movement/>: «Union citizenship has failed. It has failed in its most fundamental role, at least in the UK, that of generating a sense of belonging and community, a sharing of a political fate, with individuals across the Union. At least as viewed from the abroad, the Brexit campaign was relentless pragmatic and economic, concerning with the benefits and costs of a purely transactional relationship. What was missing was any attempt to bring a sense of the values and ideals of a community of states sharing a common destiny».

¹⁰⁸ P. Mindus, *European Citizenship after Brexit. Freedom of Movement and Rights of Residence*, Cham, 2017.

nazionali, nel costante processo di azione e reazione che i due livelli di disciplina, intersecandosi in più dimensioni, sviluppano.

Bibliografia

- R. Aron, 'Is Multinational Citizenship Possible?', (1974) 41 Social Research, 638.
- L. Azoulai, La fabrication de la jurisprudence communautaire, in P. Mbongo, A. Vauchez (cur.), La fabrique du droit européen, Bruxelles, 2009, p. 178 et seq.
- L. Azoulai, 'Euro Bonds'. The Ruiz Zambrano Judgment or the Real Invention of EU Citizenship', (2011) 3 Perspectives on Federalism, p. E- 32 et seq.
- E. Balibar, Nous, citoyens d'Europe: Les frontières, l'État, le peuple, Paris, 2001.
- M. Barberis, Santi Romano, il neoistituzionalismo e il pluralismo giuridico, in 2 Materiali per una storia della cultura giuridica 2011, p. 34 et seq.
- J. Bengoetxea, N. MacCormick, L. Moral Soriano, Integration and Integrity in the Legal Reasoning of the European Court of Justice, in G. de Burca, J.H.H. Weiler (cur), The European Court of Justice, Oxford, 2001, p. 43
- E.W. Böckenförde, Die deutsche verfassungsgeschichtliche Forschung im 19. Jahrhundert. Zeitgebundene Fragestellungen und Leitbilder, Berlino, 1961.
- A. Bogdandy, Founding Principles, in A. von Bogdandy, J. Bast (cur.), Principles of European Constitutional Law, Oxford, 2009, p. 11 et seq.
- O. Brunner, W. Conze, R. Koselleck, Klett Cotta, Geschichtliche Grundbegriffe, Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Stuttgart 1972-1992
- N. Burrows, R. Greaves, The Advocate General and EC Law, Oxford 2007
- S. Cassese, 'La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa', (1996) 5 Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, p. 869, 870 et seq.
- R. Clerici, Cittadinanza, in Digesto delle Discipline pubblicistiche (XV voll.), III, UTET, Torino 1989, 112-14
- S. Coutts, Brexit and Citizenship: The Past, Present and Future of Free Movement, Durham European Law Institute Blog, 12 settembre 2016, disponibile al sito <https://delilawblog.wordpress.com/2016/09/12/stephen-coutts-brexit-and-citizenship-the-past-present-and-future-of-free-movement/>
- G. Delledonne, G. Martinico (cur.), Exploring Subnational Constitutionalism: A Special Issue, Perspectives on Federalism, 2014
- G. Duso, La logica del potere, Storia concettuale come filosofia politica, Milano, 2007
- P. Eleftheriadis, Citizenship and Obligation, in J. Dickson, P. Eleftheriadis (cur.), The Philosophical Foundations of European Union Law, Oxford, 2012. p. 159 et seq..
- P. Eleftheriadis, The Content of European Citizenship, (2014) 15 German Law Journal, p. 777 et seq..

- M. Everson, *The Legacy of the Market Citizen*, in J. Shaw, G. More (cur.), *New Legal Dynamics of European Union*, Oxford, 1995, p. 73 et seq.
- R. Fernhout, R. Wever, 2011. *Thematic Report 2010–2011. Follow-up of the Case Law of the Court of Justice of the European Union. European Network on Free Movement of Workers within the European Union*, disponibile al sito internet <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7738&langId=en>
- F. Fubini, *L'Europa dei nuovi emigranti (europei)*. In 18 milioni cambiano Stato. E la Germania attira talenti, ne *Il Corriere della Sera*, 1 gennaio 2018, disponibile al sito https://www.corriere.it/economia/18_gennaio_01/europa-nuovi-emigranti-europei-18-milioni-cambiano-stato-germania-attira-talenti-e4222a6e-ef37-11e7-97e1-31c2bf5f7cef.shtml.
- L. Gambardella, *Malta mette in vendita i suoi passaporti (e la cittadinanza europea)*, ne *Il Foglio*, 17 agosto 2016, disponibile al sito <https://www.ilfoglio.it/esteri/2016/08/17/news/malta-mette-in-vendita-i-suoi-passaporti-e-la-cittadinanza-europea-102884/>
- O. Garner, *Does Member State Withdrawal from the European Union Extinguish EU Citizenship? C/13/640244 / KG ZA 17-1327 of the Rechtbank Amsterdam ('The Amsterdam Case')*, in *European Law Blog*, 19 febbraio 2018, disponibile al sito <https://europeanlawblog.eu/2018/02/19/does-member-state-withdrawal-from-the-european-union-extinguish-eu-citizenship-c13640244-kg-za-17-1327-rechtbank-amsterdam-the-amsterdam-case/>
- D. Grimm, *'Does Europe Need a Constitution?'*, (1995) 1 *European Law Journal*, p. 282 et seq.
- E. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces*, Berkeley, 1958
- D. Halberstam, *Internal Legitimacy and Europe's Piecemeal Constitution: Reflections on Van Gend at 50*, in A. Tizzano, J. Kokott, S. Prechal (cur.), *50th Anniversary of the Judgment in Van Gend en Loos (1963-2013)*, (Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg 2013), p. 111 et seq..
- D. Hanf, *'Reverse Discrimination' in EU Law: Constitutional Aberration, Constitutional Necessity, or Judicial Choice?'*, (2011) 18 *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 29
- R. Hansen, P. Weil, *Introduction: Citizenship, Immigration and Nationality: Towards a Convergence in Europe?*, in R. Hansen, P. Weil, *Towards a European Nationality. Citizenship Immigration and Nationality Law in the EU*, Basingstoke, 2001, p. 1 et seq.
- C. Joerges, *'Unity in Diversity as Europe's Vocation and Conflicts Law as Europe's Constitutional Form'*, LEQS Paper No. 28/2010, disponibile al sito <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper28.pdf>.
- M. Jolly, *A Demos for the European Union?*, (2005) 25 *Politics* p. 12 et seq.
- C. Joppke, *'Transformation of Citizenship: Status, Rights, Identity'* (2007) 11 *Citizenship Studies* 37
- S. Kadelbach, *'Union Citizenship'* in A. von Bogdandy, J. Bast (cur.), *Principles of European Constitutional Law*, seconda ed., Oxford, 2009), p. 435
- D. Kochenov, M. van den Brink, *Pretending There Is No Union: Non-Derivative Quasi-Citizenship Rights of Third-Country Nationals in the EU*, *EUI Working Paper LAW 2015/07*, disponibile al sito <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/34959>
- R. Koselleck, *Storia dei concetti e storia sociale*, in R. Kosellek (cur.) *Futuro passato*, Genova 1986, p. 102 et seq..
- J. Lepoutre, *Entre droit du sol et droit du sang. Quelle nationalité pour les réfugiés?*, (2016) 2 *Esprit*, p. 81 et seq.

- W. Maas, Multilevel Citizenship, in A. Shachar, R. Bauböck, I. Bloemraad, M. Vink (cur.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, 2017, pp. 644-66
- N. MacCormick, Sovereignty, Democracy and Subsidiarity, in R. Bellamy, V. Bufacchi, D. Castiglione (cur.), *Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe*, Londra, 1995, p. 95.
- G.F. Mancini, Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità europee, in *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Atti del convegno di Parma del 30-31 ottobre 1985, Padova, 1988, 23 et seq.
- C. Margiotta, I nuovi limiti alla cittadinanza europea alla luce delle sue originarie contraddizioni, STALS research paper n. 3/2017, disponibile al sito <http://www.stals.sssup.it/files/STALS%20Margiotta.pdf>
- T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, 1950.
- G. Martinico, 'La confusione regna "sovrana": riflessioni sul Brexit a pochi giorni dal voto del 23 giugno', *Diritti comparati*, 27 giugno 2016, disponibile al sito <http://www.diritticomparati.it/la-confusione-regna-sovrana-riflessioni-sul-brexite-a-pochi-giorni-dal-voto-del-23-giugno/>.
- K. McAuliffe, Language And Law In The European Union: The Multilingual Jurisprudence Of The ECJ, in L.M. Solan, P.M. Tiersma, *The Oxford Handbook of Language and Law*, Oxford, 2012, p. 206.
- A.J. Menéndez, The Existential Crisis of the European Union, (2013) 14 *German Law Journal*, 2013, p. 453, 454 et seq.
- M. Menghi, J. Quéré, Free Movement of European. Taking Stock of a Misunderstood Right, *Notre Europe – Jacques Delors Institute Studies & Reports* n. 112 of November 2016, disponibile al sito <http://www.institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/freemovement-menghiquere-jdi-nov16.pdf?pdf=ok>.
- P. Mindus, *European Citizenship after Brexit. Freedom of Movement and Rights of Residence*, Cham, 2017.
- A. Moravcsik, The European Constitutional Compromise and the Neofunctionalist Legacy, (2005) 12 *Journal of European Public Policy* 349.
- N. Nic Shuibhne, 'The Resilience of EU Market Citizenship', (2010) 47 *Common Market Law Review*, p. 1597 et seq.
- C. O'Brien, 'Civis Capitalist Sum: Class as the New Guiding Principle of EU Free Movement Rights', (2016) 53 *Common Market Law Review* 937-978, S. Romano, *Il diritto pubblico italiano*, Milano, 1988
- S. O'Leary, *The Evolving Concept of Community Citizenship*, The Hague, 1996
- M. Poiares Maduro, Europe's Social Self: The Sickness Unto Death?, in J. Shaw (cur.), *Social Law and Policy in an Evolving European Union*, Oxford, 2000, pp. 325-349.
- M. Poiares Maduro, Passion and Reason in European Integration, prolusione presso la Humboldt-Universität di Berlino del 10 Febbraio 2010, Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht (FCE 03/10), disponibile al sito internet <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1709950>.
- M. Poiares Maduro, L. Pierdominici, Lo spazio della cittadinanza europea al tempo della crisi, (2017) 2-3 *Percorsi costituzionali*, in corso di pubblicazione.
- K. Rostek, G Davies, The Impact of Union Citizenship on National Citizenship Policies, *European Integration online Papers (EIOP)* Vol. 10 (2006) N° 5, disponibile al sito <http://eiop.or.at/eiop/texte/2006-005a.htm>.

- U. Šadl, R. Madsen, 'Did the Financial Crisis Change European Citizenship Law? An Analysis of Citizenship Rights Adjudication Before and After the Financial Crisis', (2016) 22 *European Law Journal*.40.
- A. Sandulli, *Costruire lo Stato: la scienza del diritto amministrativo in Italia, 1800-1945*, Milano, 2008
- S. Scalia, Note in tema di cittadinanza europea, p. 351 et se.
- J. Shaw, Political Rights and Multilevel Citizenship in Europe, in E. Guild, K. Groenendijk, S. Carrera (cur.), *Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Farnham, 2009, pp. 29-49
- J. Shaw, Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism, University of Edinburgh School of Law Working Paper Series No 2010/14, disponibile al sito https://www.research.ed.ac.uk/portal/files/13516244/Shaw_Citizenship.pdf
- A. Schrauwen, 'European Union Citizenship in the Treaty of Lisbon: Any Change at All?', (2008) 15 *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 55, 60 et seq
- C. Schönberger, 'European citizenship as federal citizenship: some citizenship lessons of comparative federalism' (2007) 19 *Revue Européenne de Droit Public* 61
- A. Sinagra, La cittadinanza nella evoluzione del diritto interno, del diritto internazionale e del diritto comunitario, in *Scritti in onore di Francesco Mercadante*, Milano, 2008, p. 843 et seq;
- E. Spaventa, 'From Gebhard to Carpenter' (2004) 41 *Common Market Law Review*, 743, pp. 764-768
- A. Tryfonidou, 'Reverse Discrimination in Purely Internal Situations: an Incongruity in a Citizens' Europe', (2008) 35 *Legal Issues of Economic Integration* 43.
- J.H.H. Weiler, 'The Political and Legal Culture of European Integration: An Exploratory Essay', (2011) 9 *International Journal of Constitutional Law* 678,
- J.H.H. Weiler, 'To be a European Citizen - Eros and Civilization', (1997) 4 *Journal of European Public Policy* 495, 499 et seq.
- J.H.H. Weiler, 'In the Face of Crisis: Input Legitimacy, Output Legitimacy and the Political Messianism of European Integration', (2012) 34 *Journal of European Integration* 825.
- J.H.H. Weiler, 'To be a European Citizen - Eros and Civilization', (1997) 4 *Journal of European Public Policy*, p. 495, 499 et seq.,
- J.H.H. Weiler, 'The Community System: the Dual Character of Supranationalism', (1981) 1 *Yearbook of European Law*, p. 267 et seq..
- J.H.H. Weiler, In Defence of the Status Quo: Europe's Constitutional Sonderweg, in J.H.H. Weiler, M. Wind (cur.), *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge, 2003, p. 7.
- A. Wiesbrock, 'Granting Citizenship-related Rights to Third Country Nationals: An Alternative to the Full Extension of European Union Citizenship?', (2012) 14 *European Journal of Migration and Law*, p. 90 et seq.

Abstract

Il contributo intende raccogliere dei primi spunti d'analisi sulla cd. capacità trasformativa ed

evolutiva della cittadinanza europea nella sua interazione con le discipline delle cittadinanze nazionali, e dunque sulla sua capacità di evolvere e al contempo di modificare le discipline delle cittadinanze nazionali con esse interagendo. Gli spunti d'analisi sono raccolti attorno alle differenti proposte dimensionali concettuali di cittadinanza – cittadinanza come fascio di *diritti*, come *status*, come elemento di *identità* – e suggeriscono come una naturale compresenza di azzardo e logica nutra lo sviluppo normativo dell'istituto, e possa ancora farlo in futuro.

Parole chiave

cittadinanza europea – cittadinanze nazionali – diritti – status - identità - evoluzione