

Avv. Maria Grazia Toppi

La cittadinanza: concessione dello Stato o diritto del singolo. Sul significato attuale della distinzione tra cittadino e straniero.

---

“Lo Stato non crea diritto, lo Stato crea leggi, Stato e leggi stanno sotto il diritto” (E. Kaufmann, 1927).

Tradizionalmente la cittadinanza è il legame della persona con lo Stato di appartenenza: lo stato di cittadinanza è l'insieme dei diritti e dei doveri civili e politici, nei riguardi dello Stato, spettanti al cittadino. Il termine cittadino è stato introdotto con la rivoluzione francese, proprio per marcare la differenza rispetto al suddito che, essendo per definizione “uno che sta sotto”, aveva solo il dovere di obbedire allo Stato e non era titolare di diritti.

La cittadinanza è, quindi, la condizione giuridica di quanti appartengono ad uno Stato in virtù di un particolare collegamento al suo territorio e da essa discende il godimento dei diritti civili (e politici) e l'assolvimento dei corrispondenti doveri.

La cittadinanza, quindi, può essere vista sia come uno [status](#) del cittadino ma anche come un [rapporto giuridico](#) tra cittadino e Stato. Le persone che non hanno la cittadinanza di uno Stato sono stranieri se hanno quella di un altro Stato, [apolidi](#) se, invece, non hanno alcuna cittadinanza.

Sul piano strettamente giuridico – costituzionale, il tema della cittadinanza si intreccia strettamente con quello dell'uguaglianza (art.3) e della democrazia (art. 48 e ss.), intesa nel senso della più ampia partecipazione alla vita del Paese.

L'istituto in argomento, infatti, è funzionale ai processi di uguaglianza sociale e civile (politica) dell'individuo, è essa stessa fattore di equità: fermo restando, invero, il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo (art.2), è solo con l'acquisizione della cittadinanza legale che si esplica la piena parità di trattamento e la piena titolarità di dei diritti e dei doveri.

Nonostante l'intensificazione nell'ultimo ventennio delle problematiche collegate all'immigrazione, clandestina e non, non vi è stato alcuna revisione dal punto di vista giuridico del trattamento di coloro che regolarmente risiedono in Italia: l'istituto della cittadinanza è ancora disciplinato dalla Legge n.91/1992 che prevede, per l'acquisizione, le seguenti modalità:

- automaticamente, secondo lo *ius sanguinis* (per nascita, [riconoscimento](#) o [adozione](#), da anche un solo genitore cittadino italiano), oppure secondo lo [ius soli](#) (solo nati in Italia da genitori [apolidi](#));
- su domanda, secondo lo *ius sanguinis* o per aver prestato [servizio militare](#) di leva o [servizio civile](#);
- su domanda, per essere residenti ininterrottamente in Italia per 10 anni. Se si nasce in Italia da genitori stranieri e si risiede ininterrottamente fino a 18 anni, bisogna fare domanda entro i 19 anni;
- per naturalizzazione, dopo dieci anni di residenza legale in Italia, a condizione di assenza di precedenti penali e di presenza di adeguate risorse economiche; il termine è più breve per ex-cittadini Italiani e loro immediati discendenti (*ius sanguinis*), stranieri nati in Italia (*ius soli*), cittadini di altri paesi dell'[Unione Europea](#), rifugiati e apolidi.

- per matrimonio con un cittadino italiano, dopo due anni di residenza legale in Italia o dopo tre anni di matrimonio se residenti all'estero (termini ridotti della metà in presenza di figli nati o adottati dai coniugi), a condizione di assenza di precedenti penali. Le donne straniere sposandosi con cittadini italiani prima del [27 aprile 1983](#) acquisivano automaticamente la cittadinanza italiana.

Si tratta di un procedimento di tipo concessorio in particolare di una concessione amministrativa c.d. "costitutiva": vengono conferiti in capo ai destinatari nuovi diritti o facoltà, nello specifico si tratta di una concessione costitutiva di *status*.

L'esito del procedimento di acquisizione della cittadinanza è rimesso alla totale discrezionalità dell'amministrazione competente ed esclude completamente la partecipazione attiva del richiedente.

Le attuali condizioni sociali, economiche e giuridiche inducono, invece, a ritenere che sia necessario un ripensamento del quadro giuridico relativo all'istituto della cittadinanza, attraverso l'introduzione di nuove regole che rendano più agevole l'accesso allo status di cittadino: la promozione di adeguate politiche di inclusione sociale non può prescindere, infatti, dall'acquisizione della cittadinanza legale che può annoverarsi, a pieno titolo, fra gli elementi che caratterizzano i diversi modelli di integrazione degli stranieri, in particolar modo degli immigrati.

Accanto alla cittadinanza nazionale, inoltre, i cittadini degli Stati appartenenti alla Unione godono della Cittadinanza europea. Il concetto di Cittadinanza dell'Unione ha trovato una prima collocazione tra le disposizioni comunitarie solo nel 1992 con il Trattato di Maastricht; successivamente il Trattato di Amsterdam del 1997 è intervenuto in materia, affermando che la Cittadinanza europea e quella nazionale sono complementari e, quindi, la prima si pone come una qualifica addizionale, e non sostitutiva, della seconda. Chiaramente le due disposizioni si pongono come rilevanti spinte verso una revisione dell'Istituto in chiave inclusiva, sebbene la disciplina dell'attribuzione della cittadinanza legale sia riservata agli Stati membri. Il Parlamento europeo, infatti, ha invitato gli Stati aderenti all'Unione a riesaminare le rispettive leggi sulla cittadinanza e ad esplorare la possibilità di rendere più agevole per i cittadini non nazionali, l'acquisizione della stessa e, quindi, raggiungere il godimento dei pieni diritti.

Le prospettive future, ed il sempre più ampio contesto multiculturale, invero, inducono sempre di più a dover declinare la cittadinanza non più in termini di strenua difesa dell'appartenenza, bensì come fondamentale spartiacque tra i fenomeni dell'inclusione e dell'esclusione sociale: il concetto di cittadinanza si esplica nel senso di appartenenza ad una comunità della quale si condividono diritti, doveri e vincoli di carattere affettivo e culturale.

Sebbene siano contribuenti, fruitori di servizi e titolari di diritti sociali, secondo la legislazione vigente gli immigrati non sono titolari del diritto di voto alle elezioni politiche e, pertanto, non possono partecipare alla programmazione delle decisioni pubbliche che determinano i livelli di prelievo fiscale e programmano servizi, in definitiva non hanno diritto di partecipazione. Tale stato di cose è particolarmente rilevante in riferimento alla dimensione locale, dove sono allocati i servizi primari e dove rilevanti sono le responsabilità dell'autorità pubblica nel perseguire obiettivi di integrazione quali lavoro, assistenza, sanità, casa e cultura.

Oggi i tentativi di riforma dovrebbero muovere da presupposti che tendano ad attribuire alla cittadinanza il ruolo di risolutore dei conflitti sociali che scaturiscono dall'esclusione dei non-cittadini, ovvero una la cittadinanza legale non più come l'esito di una permanenza più o meno lunga sul nostro territorio bensì come riconoscimento di un'effettiva integrazione: cittadinanza basata, pertanto, su un dato qualitativo e non quantitativo.

L'obiettivo dovrebbe essere quello di far diventare l'istituto della cittadinanza per lo straniero il punto di arrivo di un percorso di integrazione sociale, civile e culturale e il

punto di partenza per il suo continuo approfondimento. Si tratta, in definitiva, di fornire gli strumenti adatti a favorire il percorso che porta al totale riconoscimento del "diritto di cittadinanza" a chi dimostri di voler far parte del tessuto civile e sociale della nazione che lo ospita. Pertanto il procedimento di acquisizione dovrebbe distinguersi dal processo "concessorio": si dovrebbe presupporre un vero e proprio diritto soggettivo all'acquisizione della cittadinanza da parte dello straniero anche se condizionato alla presenza di determinati requisiti.

I concetti di cittadino e di straniero, dal punto di vista culturale se non giuridico, negli ultimi anni si sono notevolmente modificati, in ragione dei grandi mutamenti economici e sociali: i processi di globalizzazione, i fenomeni di migrazione, gli sviluppi multiculturali dell'attuale società incidono sensibilmente sulla realtà dei singoli individui e rendono, quindi, necessaria una ridefinizione della nozione.

Particolarmente incisivo appare il banco di prova costituito dalle c.d. "secondo generazioni", ovvero figli di stranieri nati e cresciuti in Italia che, secondo la legislazione vigente, acquistano volontariamente la cittadinanza legale solo al compimento del diciottesimo anno di età.

L'obiettivo dovrebbe, invece, essere quello di facilitare il processo di acquisizione della cittadinanza per i minori nati in Italia, in modo da riconoscere agli stessi pari diritti rispetto ai coetanei con i quali affrontano quotidianamente il percorso di crescita e scolastico e con i quali condividono legami culturali ed emotivi.

Appare, in realtà, superficiale e riduttiva l'argomentazione, spesso adottata per escludere e sminuire il tema della cittadinanza, secondo la quale tutti i diritti sociali ed economici sono comunque garantiti agli stranieri, restando di fatto esclusi "solo" i diritti politici. Simile opinione si fonda sull'errata e malintesa concezione della cittadinanza legale e politica quale mera concessione di diritti elettorali.

In definitiva si può affermare che oggi la cittadinanza tende a configurarsi quale forma giuridica di una relazione sostanziale tra la persona e la comunità: quale condizione sociale prima che giuridica. La cittadinanza deve essere veicolo di inclusione, di integrazione, di assunzione di responsabilità ribaltando l'oramai anacronistica concezione concessoria. Tale obiettivo può raggiungersi con l'animazione di un percorso permanente fatto del totale sviluppo della persona sia nella titolarità dei diritti e dei doveri che nella sua dimensione solidale.

Il volto multietnico che la nostra società sta assumendo richiede, pertanto, l'individuazione di istituti e strumenti che consentano ai non - cittadini di essere parte attiva del tessuto sociale e di maturare consapevolmente la totalità dei diritti e doveri che l'acquisizione della cittadinanza legale comporta, si può parlare di "educazione alla cittadinanza" intesa nel senso più ampio del termine ovvero la partecipazione ai processi decisionali pubblici ed alle molteplici forme di democrazia partecipativa.

In definitiva, e concludo, il rapporto tra inclusione sociale e cittadinanza non è una mera questione di garanzia dei diritti (anche se fondamentale), ma di una più ampia condivisione di valori e di accoglienza nella comunità. In questa prospettiva l'acquisizione della cittadinanza sin dalla nascita si pone come condizione imprescindibile per facilitare e sostenere l'integrazione e l'inclusione, in caso contrario si resterebbe ancorati all'idea anacronistica di cittadinanza circoscritta alla difesa di un'identità culturale oramai sempre meno definita: "Il vero luogo natio è quello dove per la prima volta si è posato uno sguardo consapevole su se stessi" (M. Yourcenar, *Memorie di Adriano*, 1951).