

14 FEBBRAIO 2018

Cittadinanza e integrazione.
L'influenza del diritto comparato sulla
disciplina italiana e sulle proposte di
riforma

di Giammaria Milani

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato
Università di Siena



Cittadinanza e integrazione. L'influenza del diritto comparato sulla disciplina italiana e sulle proposte di riforma*

di Giammaria Milani

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato
Università di Siena

Sommario: 1. Introduzione: un legame mancante, in Italia, tra integrazione e cittadinanza? 2. Gli strumenti e i significati del rapporto tra integrazione e cittadinanza. 3. Integrazione e cittadinanza in Italia: lo stato attuale. 4. Integrazione e cittadinanza in Italia: le prospettive di riforma. 5. Conclusioni: sull'opportunità di collegare integrazione e cittadinanza (e sulle problematiche connesse).

1. Introduzione: un legame mancante, in Italia, tra integrazione e cittadinanza?

A partire dal 1992, anno di approvazione della l. n. 91/1992, recante “nuove norme sulla cittadinanza”, e fino al 2017, sono stati presentati al Parlamento italiano oltre 150 disegni di legge di modifica della disciplina che regola l'acquisto, la perdita e il riacquisto dello *status* di cittadino italiano.

Soltanto nella XVII legislatura, iniziata nel 2013, i disegni di legge presentati sono stati circa 50, ivi compreso quello approvato in prima lettura alla Camera il 13 ottobre 2015 e decaduto a seguito della mancata approvazione da parte del Senato prima dello scioglimento delle Camere avvenuto il 28 dicembre 2017¹.

La portata e le finalità di queste iniziative sono diverse, ma un elemento senz'altro ricorrente è rappresentato dalla volontà di porre l'attenzione sull'importanza dell'integrazione rispetto alla disciplina della cittadinanza e al suo acquisto da parte degli immigrati di prima e di seconda generazione.

I motivi di questa esigenza sono piuttosto evidenti: da un lato, la legge sulla cittadinanza in vigore in Italia, approvata nel 1992, tratta in maniera del tutto retrospettiva il tema del rapporto tra la cittadinanza e i fenomeni migratori, concentrandosi più sulla necessità di mantenere i legami con gli italiani emigrati all'estero piuttosto che rafforzare quelli con i nuovi individui, gli stranieri, gli immigrati, che soggiornano stabilmente nel paese; dall'altro lato, l'Italia ha in pochi decenni rovesciato la sua bilancia migratoria, trasformandosi in un territorio di immigrazione, dopo essere stato per oltre un secolo uno dei principali paesi di emigrazione, soprattutto verso il continente americano.

* Articolo sottoposto a referaggio. In corso di pubblicazione sul volume curato da E. Ceccherini, *I diritti al tempo delle crisi*.

¹ A.S. n. 2092, approvato dalla Camera il 13 ottobre 2015.

Fin dagli anni successivi all'unità d'Italia si è avvertita l'esigenza di far fronte alla questione migratoria in modo da permettere ai milioni di emigrati di mantenere un legame con la madrepatria: si calcola, infatti, che in circa un secolo di storia abbiano lasciato l'Italia oltre 27 milioni di cittadini². Il numero delle partenze è cresciuto significativamente nei decenni post-unitari e almeno fino alla prima guerra mondiale: si passa dai 108 mila emigrati annui nel 1876 (anno della prima rilevazione ufficiale), ai 300 mila di fine secolo, ai circa 873 mila alla vigilia del conflitto³.

Le prime norme adottate per regolare l'acquisto, la perdita e il riacquisto della cittadinanza erano contenute nel codice civile del 1865 (artt. 4-15); tuttavia, era emersa fin da subito l'insoddisfazione per tale disciplina e l'incapacità di dare soluzione al tema dell'emigrazione⁴. A tal fine, proprio all'apice dell'emigrazione italiana verso l'estero, il legislatore ha approvato la l. n. 555/1912, che facilitava le possibilità di mantenimento e di riacquisto della cittadinanza per gli espatriati⁵.

L'alto numero di emigrati, sebbene sia diminuito negli anni successivi⁶, ha continuato a rendere l'Italia un paese di emigrazione almeno fino al 1973, quando, per la prima volta, il numero degli immigrati in arrivo in Italia ha superato quello degli emigrati in uscita⁷. Il concorso di cause interne ed esterne ha permesso all'Italia, in maniera anomala nel contesto dei paesi dell'Europa mediterranea, di accogliere già in quegli anni un numero importante di immigrati da altri continenti⁸.

Nonostante questa evoluzione abbia fatto emergere l'esigenza di adattare e aggiornare la legislazione in materia di cittadinanza, la nuova legge approvata nel 1992 sembra essenzialmente limitarsi alla recezione delle novità introdotte negli ultimi anni in risposta ad alcune sentenze della Corte costituzionale⁹, intervenuta, soprattutto a partire dagli anni settanta, per adeguare la normativa vigente al mutato quadro costituzionale¹⁰.

² Vedi L. EINAUDI, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Roma-Bari, 2007, 52, che riporta queste cifre per il periodo dal 1876 al 1988. M. SAVINO, *Quale cittadinanza per l'Italia*, in ID. (a cura di), *Oltre lo jus soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Napoli, 2014, 14, parla di oltre 26 milioni di partenze tra il 1871 e il 1970.

³ Vedi C. BONIFAZI, *L'Italia delle migrazioni*, Bologna, 2013, 261.

⁴ Vedi R. QUADRI, *Cittadinanza*, in *NN. D. I.*, vol. III, 1974, 323.

⁵ Cfr. G. BISCOTTINI, *Cittadinanza (diritto vigente)*, in *Enc. Dir.*, vol. VII, 1960, 147; G. ZINCONE, M. BASILI, *Country Report: Italy*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, 7, disponibile su <http://eudo-citizenship.eu>.

⁶ Vedi C. BONIFAZI, *L'Italia delle migrazioni*, cit., 262-263.

⁷ Vedi L. EINAUDI, *Le politiche dell'immigrazione*, cit., 52.

⁸ Così F. PASTORE, *Nationality Law and International Migration: The Italian Case*, in R. HANSEN, P. WEIL (a cura di), *Towards a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*, New York, 2001, 104, individua tra i fattori esterni l'instabilità geopolitica di alcune regioni vicine e l'adozione di politiche restrittive da parte dei paesi tradizionalmente di immigrazione a causa della crisi petrolifera, mentre tra quelli interni annovera le profonde modifiche vissute in quegli anni dalla società e dal mercato del lavoro italiani.

⁹ Vedi M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova, 1997, 479.

¹⁰ Più che all'unica disposizione sostanziale in materia di cittadinanza contenuta nella Costituzione, che si limita a vietare la privazione della cittadinanza per motivi politici (art. 22; peraltro, M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., 458, si spinge a riconoscere significato positivo alla disposizione, apparentemente dedicata soltanto ai casi di perdita

L'Italia dell'inizio del XXI secolo è un paese di immigrazione: sebbene sia cresciuto, negli ultimi anni, il numero degli emigrati, mentre è diminuito quello degli immigrati, alla fine del 2015 risiedono in Italia oltre 5 milioni di cittadini stranieri, pari all'8,3% della popolazione; di questi, quasi 4 milioni sono cittadini non comunitari¹¹. Appare dunque chiaro che la disciplina della cittadinanza, oggi, non può non essere collegata al tema dell'integrazione dei nuovi membri nella società. In questo articolo si tenterà di analizzare il dibattito italiano su questo punto in una prospettiva comparata: dopo aver fatto luce sulla varietà di strumenti e di significati che possono caratterizzare il rapporto tra integrazione e cittadinanza (par. 2), si approfondirà lo stato attuale della normativa italiana (par. 3) e le prospettive di riforma (par. 4) sulla base delle altre esperienze europee; in conclusione, si tenterà di riflettere sull'opportunità di inserire requisiti di integrazione nelle norme sull'acquisto della cittadinanza e sulle problematiche che da tale novità potrebbero derivare (par. 5).

2. Gli strumenti e i significati del rapporto tra integrazione e cittadinanza

Volgere lo sguardo al panorama comparato aiuta, innanzitutto, a comprendere con quali strumenti è possibile mettere in relazione l'acquisto della cittadinanza con l'esigenza dell'integrazione degli stranieri. Si osserva, a livello globale, un'ampia diffusione dei requisiti di integrazione tra le norme che regolano l'acquisto della cittadinanza in via derivata¹²; in particolare, è di frequente richiesto al candidato cittadino di conoscere la lingua nazionale o ufficiale, verifica che spesso si accompagna a esami di cittadinanza volti a dimostrare il livello di integrazione dello straniero (con domande che possono riguardare la storia, la geografia, i principi costituzionali, i diritti e i doveri dei cittadini ecc.).

della cittadinanza), la Corte è intervenuta dichiarando la violazione degli art. 3 e 29 della Costituzione, che sanciscono il principio di uguaglianza e la parità tra i coniugi nel matrimonio. Con la sent. n. 87/1975 la Corte ha dichiarato incostituzionale la norma che privava automaticamente della cittadinanza la donna che a seguito di matrimonio avesse assunto la cittadinanza del coniuge, mentre con la sent. n. 30/1983 ha giudicato contraria a Costituzione la norma che sanciva la trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis* prevalentemente in linea paterna. Il Parlamento ha modificato la disciplina della cittadinanza a seguito di queste due sentenze per recepire il giudizio della Corte, rispettivamente con la l. n. 151/1975 e la l. n. 123/1983. Cfr. S. BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza. II*, Milano, 1996, 5; B. BAREL, *La cittadinanza*, in P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Manuale breve di diritto dell'immigrazione*, Santarcangelo di Romagna, 2013, 364.

¹¹ Vedi i dati pubblicati su www.istat.it (consultato il 3/2/2017).

¹² Ovvero l'acquisto della cittadinanza in un momento successivo alla nascita, al verificarsi di determinate condizioni. Vedi C. ROMANELLI GRIMALDI, *Cittadinanza*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. VII, 1988, 3; S. BARIATTI, *Cittadinanza (Dir. comp. e stran.)*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. VII, 1988, 2.

Non si tratta di un fenomeno nuovo. Gli Stati Uniti¹³, il Regno Unito¹⁴ e i paesi di tradizione giuridica anglosassone¹⁵ hanno introdotto simili requisiti nelle proprie leggi sulla cittadinanza già all'inizio del XX secolo. Tra le due guerre mondiali, la diffusione ha interessato diversi paesi dell'America latina, tra i quali l'Argentina¹⁶, il Messico¹⁷ e il Brasile¹⁸. Nella seconda metà del Novecento, sotto la spinta della decolonizzazione e della circolazione dei modelli e dei principi in materia di cittadinanza, la previsione dei requisiti linguistici ha interessato un gran numero di Stati dell'Africa e dell'Asia. Soltanto tra la fine del XX e l'inizio del XXI secolo, i paesi del continente europeo hanno modificato le proprie leggi che regolano l'acquisto della cittadinanza per prevedere la conoscenza della lingua tra le condizioni richieste all'individuo che intende ottenere la cittadinanza.

L'affermazione di tale strumento in Europa è avvenuta a causa di numerosi fattori politici, economici e sociali che hanno profondamente mutato il panorama europeo negli ultimi decenni: la caduta del muro di Berlino e la dissoluzione dell'Unione sovietica, il consolidamento e l'allargamento dell'Unione europea, l'evoluzione del sistema economico continentale e, soprattutto, la complessiva trasformazione dell'Europa da area di emigrazione a meta di immigrazione.

Il contesto europeo è anche in grado di fornire indicazioni a proposito del tipo di relazione che può instaurarsi tra integrazione e cittadinanza e dei differenti significati che, di conseguenza, i requisiti di integrazione (linguistica) possono assumere¹⁹. Si possono, in particolare, definire tre distinti modelli di utilizzo di tali requisiti²⁰.

Un primo modello, che possiamo definire selettivo, particolarmente diffuso nell'Europa orientale, è caratterizzato dalla presenza di una serie di elementi che, da una parte, rendono difficile l'acquisto della

¹³ Vedi il Naturalization Act del 1906.

¹⁴ Così nel British Nationality and Status of Aliens Act 1914.

¹⁵ Cfr. per il Canada: Naturalization Act 1914; per l'Australia: Naturalization Act 1920; per la Nuova Zelanda: The British Nationality and Status of Aliens (in New Zealand) Act 1928; per il Sudafrica: The British Nationality in the Union and Naturalization and Status of Aliens Act 1926.

¹⁶ Decreto n. 258/1931 (Reglamentación de la ley n. 346/1869 (Ley de ciudadanía)).

¹⁷ Ley de nacionalidad y naturalización del 1934.

¹⁸ Decreto lei n. 389 de 25 de abril de 1938 Regula a nacionalidade brasileira.

¹⁹ Sui possibili rapporti tra integrazione e cittadinanza vedi, tra gli altri: F. MACIOCE, *Il nuovo noi. La migrazione e l'integrazione come problemi di giustizia*, Torino, 2014, 155-159; P. COSTA, *Cittadinanza e integrazione: dall'Ottocento a oggi*, in T. MAZZARESE (a cura di), *Diritto, tradizioni, traduzioni. La tutela dei diritti delle società multiculturali*, Torino, 2013, 18.

²⁰ Per un'analisi dei tre modelli sia consentito rinviare a G. MILANI, *Cittadini jure linguae. Test linguistici e cittadinanza in Europa*, Milano, 2017. La modellistica riprende, in parte, quella elaborata per classificare in generale le norme che regolano la naturalizzazione, e che prevede un *Communitarian Model*, un *Republican Model* e un *Liberal Model*. Su tutti vedi G.L. NEUMAN, *Justifying U.S. Naturalization Policies*, in *Immigration and Nationality Law Review*, 1994-1995, 83-124. Più di recente vedi anche R. VAN OERS, *Citizenship Tests in the Netherlands, Germany and the UK*, in R. VAN OERS, E. ERSBOLL, D. KOSTAKOPOULOS (a cura di), *A Re-definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe*, Leiden, 2010, 53-58; ID., *Justifying Citizenship Tests in the Netherlands and the UK*, in E. GUILD, K. GROENENDIJK, S. CARRERA (a cura di), *Illiberal Liberal States. Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Farnham, 2009, 113-115

cittadinanza per gli immigrati e, dall'altra, favoriscono l'acquisto della cittadinanza per gli individui ritenuti affini (culturalmente o etnicamente): in questo senso, ad esempio, alcuni paesi adottano disposizioni che prevedono procedure facilitate per gli individui ritenuti affini, mentre solitamente non prevedono modalità alternative per dimostrare l'avvio di un percorso di integrazione, né attuano politiche di sostegno all'integrazione linguistica degli immigrati.

La cittadinanza, in questo senso, non costituisce uno strumento prioritario per favorire l'integrazione degli immigrati né, d'altro canto, si pone come risultato di un percorso di integrazione; essa serve piuttosto a rafforzare, costruendola o ricostruendola, l'identità nazionale dello Stato. Lo *status* di cittadino, dunque, è concesso principalmente agli individui che dimostrano di condividere l'identità nazionale. In questo contesto, la conoscenza della lingua costituisce un fattore chiave per valutare l'adesione dell'individuo alla società nazionale e, di conseguenza, per selezionare i cittadini.

Un secondo modello, che possiamo definire assimilativo e che trova applicazione soprattutto nei paesi dell'Europa centrale e settentrionale, è invece caratterizzato da soluzioni normative che, da una parte, rendono difficile l'acquisto della cittadinanza ma che, dall'altra, non pongono barriere finalizzate alla costruzione o al rafforzamento dell'identità della nazione. Piuttosto, l'intento selettivo, presente anche in questo secondo modello, è finalizzato alla scelta dei cittadini che sono già particolarmente integrati dal punto di vista sociale, economico, politico e culturale: l'esenzione a favore di cittadini di altri Stati ritenuti culturalmente e socialmente affini, le modalità di prova di conoscenza della lingua particolarmente gravose dal punto di vista economico, la mancanza di sostegni alla preparazione dei test e la richiesta di livelli di conoscenza della lingua medi o alti sono tutti elementi che possono essere letti in questo senso. La cittadinanza è considerata un premio da concedere agli individui che hanno concluso il proprio percorso di integrazione all'interno della società. La verifica delle competenze linguistiche è, in tale prospettiva, uno strumento indispensabile per valutare l'effettiva e completa integrazione dell'immigrato nella società.

Un terzo modello, che definiamo multiculturale ed è utilizzato principalmente in Europa occidentale, prevede la presenza di elementi che, più che costituire un ostacolo all'acquisto della cittadinanza in via derivata, concorrono a verificare la volontà dell'individuo di integrarsi nella società di accoglienza. Ad esempio, la conoscenza della lingua può essere sostituita da altri elementi che dimostrano l'avvio di un percorso di integrazione all'interno della società, dal punto di vista economico, sociale e politico; anche il basso livello di conoscenza linguistica richiesto nella maggior parte di questi paesi contribuisce a individuare nella volontà di integrazione il fattore determinante per l'acquisto della cittadinanza; si può infine leggere la disponibilità di materiale per il superamento del test e l'organizzazione di corsi e percorsi

di integrazione come consapevolezza della corresponsabilità dell'integrazione dell'immigrato, che deve presupporre la volontà di quest'ultimo e l'attiva partecipazione dello Stato e della società di accoglienza. La cittadinanza, che è considerata un diritto per coloro che risiedono stabilmente sul territorio dello Stato, è lo strumento più efficace per favorire la partecipazione degli individui alla società: in questo senso, la verifica della conoscenza della lingua serve a dimostrare l'inizio di un percorso di integrazione e la volontà dell'individuo di far parte della società di accoglienza e non già la conclusione di tale percorso.

La pluralità di approcci condiziona fortemente anche il dibattito italiano sulla riforma della disciplina della cittadinanza; le proposte che sono state avanzate in tal senso sembrano oscillare, in particolare, tra il modello assimilativo, che considera l'integrazione come un prerequisito per l'acquisto della cittadinanza, e il modello multiculturale, secondo il quale l'integrazione è piuttosto un risultato da raggiungere (anche) mediante la concessione della cittadinanza.

Esempi di questa duplicità di impostazioni si ritrovano nei disegni di legge di modifica della normativa vigente in materia. I preamboli di queste proposte contengono evidenti richiami ai due modelli.

In un testo del 2009, ad esempio, si propone l'introduzione di modifiche tali da «rendere più giuste e ragionevoli le norme, per favorire l'integrazione degli immigrati che davvero vogliono integrarsi e per dare a tutti la certezza del diritto»²¹. In un progetto di legge del 2013, si afferma che «lo scopo della legge [sulla cittadinanza] è facilitare e incrementare l'acquisizione della cittadinanza, quale strumento essenziale di una effettiva integrazione nella società, presupposto per la fruizione piena di tutti i diritti»²². Sempre nello stesso anno, altre proposte di legge definiscono ad esempio la cittadinanza «quale misura di integrazione positiva, idonea a produrre inclusione sociale»²³ e considerano «improcrastinabile impegnarsi nel supportare chi, oltre a nascere nel nostro paese, ha deciso di stabilirvisi e di intraprendere un cammino volto a raggiungere la piena integrazione sociale, civile e culturale»²⁴. Emerge, alla base di queste proposte, il tentativo di riconsiderare il significato della cittadinanza, da intendere come uno strumento per favorire l'integrazione degli immigrati.

Al contrario, in altri progetti di legge il rapporto risulta capovolto e la cittadinanza continua a essere un premio eccezionalmente concesso allo straniero al pieno compimento di un percorso di integrazione nella comunità nazionale. Già in una proposta del 2003, infatti, si legge che «l'ottenimento della cittadinanza dovrebbe essere la conclusione di un processo che porta lo straniero a una perfetta integrazione con il territorio e i cittadini dello stato nel quale egli ha deciso di stabilirsi»²⁵. La posizione è stata recentemente

²¹ A.S. n. 1803, presentato al Senato il 2 ottobre 2009.

²² A.C. n. 250, presentato alla Camera il 15 marzo 2013.

²³ A.C. n. 1204, presentato alla Camera il 14 luglio 2013.

²⁴ A.C. n. 494, presentato alla Camera il 25 marzo 2013.

²⁵ A.S. n. 2542, presentato al Senato il 16 ottobre 2003.

e più volte ribadita. In un progetto di legge del 2008, i promotori affermano di partire dal principio secondo il quale «la cittadinanza non è di per sé un fattore di integrazione, bensì l'arrivo di un percorso di integrazione culturale»²⁶. In un testo del 2009 si legge che «il riconoscimento formale della cittadinanza non può che essere il punto di arrivo di un percorso di integrazione compiutamente realizzato da parte dello straniero, visto il crescere costante del fenomeno migratorio in cui gran parte della popolazione straniera sceglie l'Italia come paese di adozione»²⁷; nello stesso anno, ancora più chiaramente, si ribadisce che «la cittadinanza non costituisce affatto il mezzo per l'integrazione»²⁸.

3. Integrazione e cittadinanza in Italia: lo stato attuale

Tale dibattito, come anticipato, non ha prodotto risultati evidenti sulle norme che, nell'ordinamento italiano, regolano le modalità di acquisto della cittadinanza. Al contrario, il tema dell'integrazione e i requisiti legati alla conoscenza della lingua hanno trovato spazio, negli ultimi anni, all'interno delle leggi in materia di immigrazione.

Nel 1998 la legge c.d. “Turco-Napolitano”²⁹ prevede tra i compiti dello Stato e tra le finalità delle politiche in materia «l'integrazione culturale degli stranieri residenti in Italia, nel rispetto delle diversità e delle identità culturali delle persone» (art. 3). L'integrazione, che come ha rilevato la dottrina costituisce nell'impostazione adottata nel 1998 un diritto degli immigrati³⁰, conosce una rapida evoluzione che la trasforma, in un solo decennio, in un dovere esclusivamente a carico dello straniero. Già nel 2002 la legge c.d. “Bossi-Fini”³¹ lascia emergere una visione decisamente più restrittiva di quella alla base della legge del 1998³². La breve parabola trova il suo compimento nel 2009, quando con il c.d. “pacchetto sicurezza” l'obbligo dell'immigrato di integrarsi nella società si concretizza in diverse disposizioni inserite nel Testo unico sull'immigrazione³³.

²⁶ A.S. n. 770, presentato al Senato il 12 giugno 2008.

²⁷ A.C. n. 2904, presentato alla Camera il 10 novembre 2009.

²⁸ A.C. n. 2910, presentato alla Camera il 10 novembre 2009.

²⁹ L. n. 40/1998 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

³⁰ Vedi E. GARGIULO, *Integrazione o selezione? I meccanismi di selezione dei non cittadini tra livello statale e livello locale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2014, 43: «Nell'ambito della legge 40, tali misure si inserivano all'interno di una visione strutturale dei processi migratori, ed erano ispirate da un'idea di eguaglianza giuridica tra cittadini e non cittadini. L'integrazione era considerata un diritto – seppur riservato agli stranieri regolari – e non un dovere».

³¹ L. n. 189/2002 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo).

³² Vedi C. FINOTELLI, G. SCIORTINO, *The Importance of Being Southern: The Making of Policies of Immigration Control in Italy*, in *European Journal of Migration and Law*, 2009, 125-126: «Unsurprisingly, the legislative action of the centre-right coalition was driven not only by the intention of limiting legal entries. It was also, and above all, meant to deliver, through the increasing severity of controls, a sharp reduction in the volume of unwanted inflows ... The law n. 189/2002 was clearly inspired by a strong restrictive ambition».

³³ D. lgs. n. 286/1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

L'accordo di integrazione e la verifica delle conoscenze linguistiche per ottenere il permesso di soggiorno di lungo periodo, previsti rispettivamente all'art. 4bis e all'art. 9 del Testo unico sull'immigrazione, sono significativi della trasformazione dell'integrazione in dovere dell'immigrato³⁴.

L'accordo di integrazione è disciplinato nel dettaglio dal d.p.r. n. 179/2011. Esso stabilisce che l'accordo deve essere firmato dall'individuo di almeno 16 anni che fa ingresso per la prima volta nel territorio nazionale. L'immigrato deve acquisire un livello sufficiente di conoscenza della lingua italiana, della Costituzione, delle istituzioni e della società. Il regolamento istituisce un sistema a punti, secondo il quale lo straniero deve raggiungere un determinato livello di integrazione, pena la revoca del permesso di soggiorno.

Le modalità di verifica della lingua italiana sono invece specificate nel Decreto del Ministero dell'Interno 4 giugno 2010, il quale prevede tra l'altro che il livello richiesto sia A2 del Quadro comune di riferimento europeo per la conoscenza delle lingue e che la valutazione verta sulla comprensione di brevi testi e sulla capacità di interazione del candidato.

Del tutto evidenti risultano le ricadute di tale normativa sulla disciplina della cittadinanza. La l. n. 91/1992, nel regolare la procedura di naturalizzazione, pone infatti un periodo di residenza di 10 anni come requisito principale per poter inoltrare la domanda; il permesso di soggiorno di lungo periodo, che è a tempo indeterminato e prevede una serie di vantaggi rispetto agli altri permessi di soggiorno³⁵, costituisce di fatto uno dei titoli preferenziali per poter risiedere legalmente sul territorio per un lungo periodo di anni, così come richiesto dalla legge sulla cittadinanza.

Manca, tuttavia, un esplicito collegamento tra le norme in materia di cittadinanza e l'integrazione degli immigrati, che nella legge attualmente in vigore non sembra costituire né un fine, né un prerequisito per poter ottenere lo *status* di cittadino italiano.

Peraltro si deve segnalare che la conoscenza della lingua, pur non richiesta dalla legge, è spesso valutata dalle autorità preposte alla verifica del soddisfacimento delle condizioni previste dalla legge sulla cittadinanza³⁶. Resta ferma, tuttavia, la discrezionalità riconosciuta alla pubblica amministrazione³⁷: il

³⁴ Così, tra gli altri, E. GARGIULO, *Integrazione o selezione?*, cit., 45; N. ZORZELLA, *L'accordo di integrazione: ultimo colpo di coda di un governo cattivo?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2011, 64; F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA, *L'accordo di integrazione ovvero l'integrazione per legge. I riflessi sulle politiche regionali e locali*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, 253 ss.

³⁵ Vedi G. SAVIO, *Il diritto amministrativo dell'ingresso e del soggiorno*, in P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Manuale breve di diritto dell'immigrazione*, cit., 36.

³⁶ G. TINTORI, *Naturalisation Procedures for Immigrants: Italy*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, 12, disponibile su <http://eudo-citizenship.eu>.

³⁷ Vedi C. PINELLI, *I "nuovi italiani" e lo spazio della politica costituzionale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2013, 38: «Una volta accertata la ricorrenza dei requisiti per ottenere la cittadinanza, il Ministero dell'interno de[ve] effettuare una scelta ampiamente discrezionale circa le ragioni che inducono lo straniero a chiedere la nazionalità italiana nonché il rispetto dei doveri di appartenenza alla comunità nazionale»

possesso dei requisiti stabiliti per poter richiedere la naturalizzazione è, infatti, una condizione necessaria, ma non sufficiente all'acquisto della cittadinanza³⁸. Parallelamente, le possibilità di ricorso contro le decisioni di rigetto della domanda di naturalizzazione appaiono limitate: con la sua giurisprudenza, il Consiglio di Stato ha di fatto circoscritto il sindacato giurisdizionale ai vizi di legittimità, e in particolare al controllo della logicità, coerenza e sufficienza della motivazione³⁹.

Del resto, volgendo ancora lo sguardo al panorama comparato, e in particolare alle esperienze dei paesi dell'Unione europea, emerge abbastanza evidentemente una relazione tra assenza dei requisiti di integrazione e discrezionalità come caratteristica delle procedure di naturalizzazione. Attualmente, sono cinque gli Stati dell'Unione europea che non prevedono verifiche dell'integrazione dell'individuo ai fini dell'acquisto della cittadinanza: oltre all'Italia, Irlanda, Malta, Cipro e Svezia. Soltanto in quest'ultimo paese, tuttavia, la scelta di non prevedere un requisito linguistico o un test di cittadinanza da superare per poter ottenere lo *status* di cittadino sembra determinata dalla decisione di rendere più semplice la procedura di naturalizzazione.

Sebbene non sia mai stata prevista nella normativa di riferimento, nella prassi amministrativa la conoscenza della lingua è stata una delle condizioni, negli anni settanta e fino all'inizio degli anni ottanta, da dover soddisfare per poter richiedere la cittadinanza svedese⁴⁰. Nello stesso periodo, si è assistito in Svezia a un primo tentativo di regolare e limitare il fenomeno dei flussi migratori in entrata⁴¹. Tuttavia, a fronte di queste misure si sono anche affermate avanzate politiche per l'integrazione degli immigrati e il mantenimento delle particolarità culturali⁴². La Svezia ha favorito l'integrazione degli stranieri, fortemente incoraggiati ed aiutati ad acquisire la cittadinanza svedese⁴³; ingenti risorse sono state destinate non

³⁸ Così G. TINTORI, *Naturalisation Procedures for Immigrants*, cit., 12: «Assessment of the applications for ordinary naturalisation follows a discretionary procedure. Even though a substantial set of publically-available guidelines exists on interpretation of requirement and decision is mostly based on the specific documents obtained internally by authorities and submitted by the applicant, it is made clear that possession of all the requirements by the applicant is a necessary but not automatically sufficient condition to be granted nationality».

³⁹ Cfr. tra le altre, Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 5103/2007; Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 1788/2009. Vedi B. BAREL, *La cittadinanza*, cit., 384-386; sul rapporto tra discrezionalità della pubblica amministrazione e limiti costituzionali ex art. 22 della Costituzione vedi M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., 489-496.

⁴⁰ Vedi H. BERNITZ, *Country Report: Sweden*, EUDO Citizenship Observatory, 2012, 14, disponibile su <http://eudo-citizenship.eu>; E. ERSBØLL, *Nationality Law in Denmark, Finland and Sweden*, in R. HANSEN, P. WEIL (a cura di), *Towards a European Nationality*, cit., 243.

⁴¹ Vedi C. JOHANSSON, *Sweden*, in C. ADAM, A. DEVILLARD (a cura di), *Comparative Study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration*, Geneva, 2009, 502.

⁴² Così M.M. HOWARD, *The Politics of Citizenship in Europe*, Cambridge, 2009, 75: «Sweden has been home to a large number of immigrants (...), thus making it one of the most diverse and tolerant countries in Europe».

⁴³ Vedi H. BERNITZ, *Country Report: Sweden*, cit., 6.

soltanto all'insegnamento della lingua svedese agli stranieri, ma anche all'istituzione di classi di insegnamento della lingua madre degli immigrati⁴⁴.

Peraltro occorre segnalare come, a partire dai primi anni duemila, si sia sviluppato un intenso dibattito circa l'opportunità di introdurre un test linguistico tra i requisiti per l'acquisto della cittadinanza; sembra comunque improbabile che la possibilità di introdurre tale test nella legge sulla cittadinanza si concretizzi⁴⁵. A prevalere sembra dunque, ancora oggi, la volontà di preservare una disciplina che non ostacoli l'acquisto della cittadinanza per gli stranieri che vivono sul territorio svedese.

Negli altri paesi che, ad oggi, non prevedono requisiti di integrazione nelle proprie leggi sulla cittadinanza, tale scelta non sembra essere, invece, il risultato di una decisione di apertura verso il fenomeno migratorio e di conseguente semplificazione delle procedure per ottenere la cittadinanza; al contrario, essa deriverebbe dal fatto che tali paesi non hanno sviluppato politiche di integrazione efficaci e continuano a considerare la permanenza di lungo periodo e la concessione della cittadinanza agli immigrati come una condizione d'eccezione⁴⁶.

L'ulteriore conseguenza di questa situazione è l'ampia discrezionalità che connota le procedure di acquisto della cittadinanza in vigore in questi Stati: la concezione della naturalizzazione come un'eccezione ha infatti rallentato la definizione di regole chiare e trasparenti e la determinazione di condizioni oggettivamente verificabili, favorendo al contrario la permanenza di requisiti la cui valutazione lascia maggiore spazio alla discrezionalità delle autorità competenti⁴⁷.

È il caso, ad esempio, dell'Irlanda: la legge è chiara, in tal senso, quando afferma che la cittadinanza può essere conferita con un certificato concesso dal Ministro (art. 14) e che egli può decidere in tal senso nella più assoluta discrezionalità (art. 15)⁴⁸. In questo quadro la naturalizzazione degli stranieri ha continuato

⁴⁴ Per una ricostruzione delle caratteristiche dell'«*active bilingualism*» vedi T. HAMMAR, *Sweden*, in ID. (a cura di), *European immigration policy. A comparative study*, Cambridge, 1985, 37-39.

⁴⁵ L. NYGREN-JUNKIN, *Language, Migration and Citizenship in Sweden*, in G. EXTRA, M. SPOTTI, P. VAN AVERMAET (a cura di), *Language Testing, Migration and Citizenship. Cross-National Perspectives on Integration Regimes*, London, 2009, 63, affermava nel 2009 che: «Neither the current nor the past government in Sweden has made any serious attempts to put language testing for Swedish citizenship at the top of the political agenda. It is perceived as potentially too divisive ... ».

⁴⁶ In tal senso sembrano andare le riflessioni di A.K. VON KOPPENFELS, *Citizenship tests could signal that European states perceive themselves as immigration countries*, in R. BAUBÖCK, C. JOPPEKE (a cura di), *How Liberal Are Citizenship Tests?*, EUI Working Papers, 2010, 12, disponibile su <http://eudo-citizenship.eu>: «I would take the argument one step further and argue that a liberal citizenship test can in fact even institutionalize naturalization, making it a normal and expected procedure for immigrants, rather than an exceptional step. The introduction of liberal citizenship testing in Europe could thus be, rather than an exclusive phenomenon, a significant step on European countries' path to becoming incontrovertible "countries of immigration"».

⁴⁷ *Ibidem*, 12: «Citizenship testing, on the other hand, can enable a government to establish clear criteria and demonstrate what it feels is important for new citizens to know, while maintaining a transparent procedure».

⁴⁸ Una consolidata giurisprudenza conferma la discrezionalità del Governo nella materia: vedi *Abuissa v MJELR* [2010] IEHC 366: «The Court must accept the plain meaning of the words absolute discretion. There is no

ad essere considerata come un evento eccezionale e la definizione di requisiti oggettivamente valutabili non si è diffusa. La disciplina in vigore prevede, infatti, condizioni di non facile interpretazione. Ad esempio, la legge dispone che l'individuo interessato all'acquisto della cittadinanza dimostri di essere di buon carattere. La definizione del requisito, pur essendo spesso interpretata come mancanza di gravi condanne penali, è interamente rimessa al Ministro della Giustizia⁴⁹. Analogamente, la legge prevede che l'individuo possa essere naturalizzato, pur non soddisfacendo tutti i requisiti previsti, se ha ascendenti irlandesi o legami con l'Irlanda; in questo secondo caso, uno dei criteri che può essere preso in considerazione è quello dell'affinità che, analogamente al requisito del buon carattere, è applicato in maniera discrezionale dall'autorità competente⁵⁰.

Malta e Cipro condividono con la Repubblica irlandese la presenza di norme sull'acquisto della cittadinanza in cui si combinano la determinazione di pochi requisiti e l'ampia discrezionalità riconosciuta alle autorità competenti nel concedere la cittadinanza.

La disciplina maltese prevede, ad esempio, che il candidato dimostri di essere di buon carattere e di essere adatto a diventare cittadino del paese; in tal senso, ogni caso viene analizzato dal Ministro competente, che decide in maniera definitiva e non appellabile⁵¹. Il requisito linguistico, peraltro presente nella legge maltese⁵², di fatto non è mai stato applicato⁵³.

ambiguity in the expression. If the legislature had intended that the Minister should provide reasons, it is highly unlikely that he would have been given absolute discretion by the Act of 1956 or that the words absolute discretion would have been retained in the amendment in 1986. The Courts must respect the wording of the Statute»; precedentemente, tra le altre, *Tabi vs. Minister for Justice* [2010] IEHC 109; *H vs. Minister for Justice* [2009] IEHC 78; *B vs. Minister for Justice* [2009] IEHC 449; *Mishra vs. Minister for Justice* [1996] 1 IR 189.

⁴⁹ Vedi H. BECKER, C. COSGRAVE, *Naturalisation Procedures for Immigrants: Ireland*, EUDO Citizenship Observatory, 2010, 8, disponibile su <http://eudo-citizenship.eu>: «Moreover, the assessment of the requirement that an applicant be of 'good character' is entirely at the discretion of the Minister for Justice and Equality. In that regard, he is in a position to assess an individual's criminal record and its implications for that person's character on an individual basis for each applicant».

⁵⁰ Vedi J. HANDOLL, *Country Report: Ireland*, EUDO Citizenship Observatory, 2012, 14, disponibile su <http://eudo-citizenship.eu>: «Whilst 'affinity' is not defined in the legislation, the Minister for Justice has asserted that it covers relationships by marriage, embracing the relationship between a spouse and the other spouse's blood relations. A more generous approach than that adopted in sect. 16(2) may have been inspired by reference to art. 2 of the Constitution, stating that 'the Irish nation cherishes its special affinity with people of Irish ancestry living abroad who share its cultural identity and heritage'».

⁵¹ Vedi E. BUTTIGIEG, D. DEBONO, *Country Report: Malta*, EUDO Citizenship Observatory, 2015, 15 disponibile su <http://eudo-citizenship.eu>: «Every case is dealt with on its own merits and the Minister enjoys a non-reviewable discretion as explained below».

⁵² La legge prevede, all'art. 10, che l'individuo dimostri di possedere una conoscenza adeguata della lingua maltese o inglese.

⁵³ Vedi D. DEBONO, *Naturalisation procedures for Immigrants: Malta*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, 5, disponibile su <http://eudo-citizenship.eu>: «The Maltese Citizenship Act states that an adequate knowledge of the Maltese or English language is a criteria for naturalisation. However, in practice, language proficiency is not assessed. In fact there are no language assessments or tests, and there have never any publicly-run or subsidised language courses for naturalisation applicants».

Non dissimile è il caso cipriota, che prevede un regime basato sulla assoluta libertà di decisione del Ministro degli Interni⁵⁴. Alla definizione, anche in questo caso, di requisiti di difficile valutazione, tra i quali quello del buon carattere, si accompagna una procedura articolata in una serie di interviste⁵⁵ nel corso delle quali, tra l'altro, deve essere valutato, mediante la raccolta di informazioni, se l'individuo che richiede la cittadinanza è adatto a possedere tale *status*⁵⁶.

La scelta di non prevedere requisiti di integrazione nella legge sulla cittadinanza può rispondere, dunque, a due diverse – e per certi versi opposte – esigenze: da una parte, com'è intuitivo pensare, il fatto di non prevedere alcuna verifica dell'integrazione del candidato determina la mancanza di un ostacolo all'acquisto della cittadinanza; dall'altra parte, la stessa mancanza di test linguistici o di cittadinanza può inserirsi nell'ambito di discipline che, pur prevedendo il soddisfacimento di pochi requisiti, sono caratterizzate dall'ampia discrezionalità di cui godono le autorità competenti, ciò che finisce per determinare un'importante barriera per l'acquisto della cittadinanza in via derivata⁵⁷. L'Italia, come la maggior parte degli altri paesi in cui manca un requisito linguistico, sembra seguire questa seconda traiettoria.

4. Integrazione e cittadinanza in Italia: le prospettive di riforma

Nonostante l'assenza, allo stato attuale, di requisiti di integrazione nella legge sulla cittadinanza italiana, il dibattito, come già si è anticipato, è vivace. Le proposte di riforma della disciplina vigente contengono frequentemente misure di collegamento tra l'acquisto della cittadinanza e l'integrazione degli immigrati, sia di prima sia di seconda generazione.

⁵⁴ Vedi N. TRIMIKLINIOTIS, *Country Report: Cyprus*, EUDO Citizenship Observatory, 2010, 13, disponibile su <http://eudo-citizenship.eu>: «The regime is based on discretionary power of the authorities and in particular the discretion of the Council of Ministers and the Minister of the Interior».

⁵⁵ Vedi N. CHARALAMBIDOU, *Naturalisation Procedures for Immigrants: Cyprus*, EUDO Citizenship Observatory, 2013, 3-5, disponibile su <http://eudo-citizenship.eu>.

⁵⁶ Il regolamento di attuazione della legge sulla cittadinanza prevede, ad esempio, che «Any such application [naturalisation application] should include enough evidence, which satisfies the Minister that the applicant possesses the necessary requirements for naturalisation, whereas the applicant is under the obligation to provide any additional information the Minister may demand in order to be able to decide whether that person is competent and suitable to be granted a certificate of naturalisation». Regulation 11(2) of the Citizens of the Republic of Cyprus Regulations of 1969, citato da *ibidem*, 2.

⁵⁷ Pare significativa, in tal senso, la posizione di J. CARENS, *The Most Liberal Citizenship Test Is None At All*, in R. BAUBÖCK, C. JOPPE (a cura di), *How Liberal Are Citizenship Tests?*, cit., 19, che, pur affermando la preferenza per l'assenza di test per la naturalizzazione, riconosce come questi possano rispondere allo scopo positivo di ridurre la discrezionalità delle autorità competenti: «While I think there is reason to criticize the American test, it is a relatively minor criticism of what is, on the whole, a fairly welcoming naturalization process. The same may be true of some of the European tests, especially when the tests represent moves away from discretionary and subjective examinations in a particular context».

La proposta approvata in prima lettura alla Camera il 13 ottobre 2015, pur non contenendo veri e propri requisiti di integrazione, prevede tuttavia nuove procedure legate alla frequenza di cicli scolastici: in base alla proposta, la cittadinanza può essere concessa «allo straniero che ha fatto ingresso nel territorio nazionale prima del compimento della maggiore età, ivi legalmente residente da almeno sei anni, che ha frequentato regolarmente, ai sensi della normativa vigente, nel medesimo territorio, 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»⁵⁸; ovvero «al minore straniero nato in Italia o che vi ha fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età che, ai sensi della normativa vigente, ha 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»⁵⁹.

Le novità proposte si inseriscono in un quadro più favorevole all'acquisto della cittadinanza da parte degli stranieri: si prevede, infatti, che la cittadinanza venga acquistata anche da «chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri, di cui almeno uno sia titolare del diritto di soggiorno permanente [o] del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo»⁶⁰. In senso contrario, occorre sottolineare l'assenza, dalla medesima proposta, di misure in grado di incidere sull'acquisto della cittadinanza da parte degli stranieri che arrivano in Italia a seguito del compimento del diciottesimo anno di età.

Ad eccezione di questa (non trascurabile) lacuna, l'impostazione del citato progetto di legge lascia emergere l'importanza dell'integrazione, senza che ciò si traduca, tuttavia, nell'introduzione di test linguistici o di cittadinanza. In passato, al contrario, le proposte di modifica della legge sulla cittadinanza si sono concentrate maggiormente su questi strumenti, con influenze evidenti del diritto comparato sui progetti di legge presentati in Parlamento.

Le iniziative più frequenti mirano all'introduzione, accanto al requisito linguistico, di una più generale verifica dell'integrazione dell'individuo. L'analisi delle altre esperienze europee mostra come tale scelta sia piuttosto ricorrente.

In alcuni casi, specialmente dove la conoscenza della lingua viene provata mediante certificati rilasciati da scuole o istituti, la legge può prevedere che il candidato superi un test di cittadinanza: così avviene, ad esempio, in Croazia, Danimarca, Germania, Regno Unito e Spagna; in Francia l'esame avviene mediante un'intervista orale. In alcuni paesi, il test di cittadinanza e quello linguistico sono organizzati

⁵⁸ A.S. n. 2092, approvato dalla Camera il 13 ottobre 2015, art. 1, p. 1, lett. e).

⁵⁹ A.S. n. 2092, approvato dalla Camera il 13 ottobre 2015, art. 1, p. 1, lett. d).

⁶⁰ A.S. n. 2092, approvato dalla Camera il 13 ottobre 2015, art. 1, p. 1, lett. a).

appositamente e in maniera simultanea e congiuntamente concorrono a fornire una valutazione del livello di integrazione dello straniero: Estonia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria prevedono esami di questo tipo. In Grecia e Romania, dove la conoscenza della lingua viene provata mediante un'intervista informale, lo stesso colloquio serve anche per verificare il livello di integrazione sociale del candidato alla cittadinanza.

Nel dettaglio, l'analisi delle iniziative presentate in Parlamento mostra, tra gli elementi ricorrenti, la conoscenza della Costituzione, della società, della storia e della cultura. È stato proposto, ad esempio, che «l'acquisizione della cittadinanza ... [sia] condizionata alla verifica della reale integrazione linguistica e sociale dello straniero nel territorio della Repubblica, riscontrabile dal possesso di: una conoscenza della lingua italiana parlata ... ; una conoscenza sufficiente della vita civile dell'Italia; una conoscenza dei principi fondamentali di storia e cultura italiana, di educazione civica e della Costituzione della Repubblica»⁶¹; ovvero che «lo straniero residente legalmente e continuativamente in Italia da almeno cinque anni acquista la cittadinanza qualora: ... conosca la lingua italiana [e] i principi della Costituzione»⁶²; o, ancora, che sia concessa la cittadinanza «allo straniero regolarmente presente nel territorio della Repubblica in forma continua e abituale da almeno sei anni, se dimostra ... di conoscere in maniera adeguata la lingua e la cultura italiane»⁶³.

Il requisito della conoscenza della Costituzione si ritrova in diverse leggi in vigore nei paesi dell'Unione europea: in Estonia «l'individuo deve conoscere la Costituzione e la legge sulla cittadinanza»; in Lettonia il candidato deve superare un «esame sui principi fondamentali dell'ordinamento e la Costituzione»; in Lituania «l'individuo deve dimostrare la conoscenza dei principi fondamentali della Costituzione», così come nella Repubblica Ceca, dove si richiede la «conoscenza elementare dei principi costituzionali»; in Ungheria la verifica riguarda le «istituzioni previste dalla Costituzione, i diritti e i doveri costituzionali, le regole in materia di cittadinanza».

In altri ordinamenti la conoscenza richiesta riguarda elementi maggiormente legati alla cultura del paese di cui si richiede la cittadinanza: in Austria l'esame di cittadinanza verte, tra l'altro, sulla storia del paese; in Croazia l'individuo deve dimostrare la familiarità con la cultura e con la società croate mediante un test di conoscenza della storia, la geografia, il turismo, la cultura, lo sport, l'arte e la letteratura; in Danimarca il candidato deve dimostrare la conoscenza della storia, della cultura e della società danese, mentre in Slovacchia, mediante un'intervista, si verifica la conoscenza della storia, la geografia, la politica e la società

⁶¹ A.C. n. 707, presentato alla Camera il 10 aprile 2013.

⁶² A.S. n. 1834, presentato al Senato il 21 ottobre 2009.

⁶³ A.S. n. 380, presentato al Senato il 6 maggio 2008.

slovacca; in Repubblica Ceca e Ungheria, accanto alla conoscenza dei principi costituzionali, si richiede la conoscenza elementare della storia del paese.

In alcuni casi, la verifica verte invece sulla conoscenza della società intesa in senso più ampio, come modo di vivere: in Germania il test di integrazione serve a verificare la conoscenza del sistema legale, della società e del modo di vivere tedesco; nel Regno Unito, l'integrazione si dimostra attraverso il superamento del *life in the UK test*.

Un altro elemento ricorrente nelle proposte di legge presentate in Italia è il requisito della conoscenza dei simboli dello Stato, e in particolare dell'inno nazionale. Si è proposto, in tal senso, che la cittadinanza sia concessa «solo previo esame avente lo scopo di accertare che l'interessato: sappia dialogare e leggere in lingua italiana [e] desideri fare dell'Italia la sua Patria e ne riconosca la bandiera, lo stemma e l'inno nazionale»⁶⁴.

Anche in questo caso non mancano le influenze di alcune esperienze straniere: in Francia il candidato deve dimostrare la conoscenza dei principi, dei simboli e delle istituzioni; in Lettonia si verifica la conoscenza dell'inno nazionale; in Repubblica Ceca l'esame di cittadinanza deve provare la conoscenza elementare dei simboli dello Stato, mentre in Ungheria tra i temi dell'esame di cittadinanza sono previsti l'inno e le festività nazionali.

La vita familiare è un ulteriore elemento che si ritrova tanto nelle proposte di modifica presentate in Parlamento, quanto in alcune esperienze straniere. Tra i disegni di legge presentati in tal senso, se ne ricorda in particolare uno, nel quale si prevede di verificare, oltre alla conoscenza della lingua e dei principi dell'ordinamento, anche la composizione della famiglia e il grado di integrazione della società, «con particolare riferimento al coniuge, all'attività lavorativa svolta dai componenti maggiorenni e al regolare adempimento dei correlati obblighi tributari e contributivi in genere; osservanza degli obblighi scolastici previsti per legge relativi ai figli minori facenti parte del nucleo familiare; specificazione dell'eventuale richiesta di naturalizzazione italiana proposta da parte di taluno dei componenti della famiglia dell'istante»⁶⁵.

Echi di questa proposta, pur modulata in termini meno invasivi, si ritrovano nella legge in vigore nei Paesi Bassi, che richiede al candidato il superamento di un test con «domande su situazioni quotidiane, ricerca di lavoro o gestione della vita familiare», e in Slovacchia, dove si prevede un'«intervista nella quale il candidato risponde a domande su se stesso e la sua famiglia».

Più volte si è proposto, inoltre, di collegare l'acquisto della cittadinanza alla conoscenza delle tradizioni religiose del paese; si tratta di un requisito che non trova spazio nelle legislazioni degli Stati europei. Ad

⁶⁴ A.S. n. 1803, presentato al Senato il 2 ottobre 2009.

⁶⁵ A.S. n. 1101, presentato al Senato il 9 ottobre 2008.

esempio, in alcuni disegni di legge si richiede che il candidato dimostri di «conoscere e di rispettare le tradizioni culturali, civili e spirituali che costituiscono l'identità del paese ospitante»⁶⁶, ovvero che provi la «conoscenza della lingua italiana, delle istituzioni della Repubblica, delle tradizioni storiche, culturali e religiose della Nazione»⁶⁷.

Non sempre, come anticipato, la conoscenza della lingua è verificata nell'ambito di un più ampio esame di integrazione; in alcuni disegni di legge si propone di valutare il livello di integrazione del candidato soltanto sulla base delle competenze linguistiche⁶⁸. A livello comparato sembrano prevalere i casi in cui la conoscenza della lingua è accompagnata da più ampi test di integrazione: tra i paesi dell'Unione europea, soltanto in Bulgaria, Finlandia, Polonia, Portogallo e Slovenia l'unica verifica che viene effettuata è quella linguistica.

L'analisi dei disegni di legge presentati in Parlamento mostra, peraltro, una molteplicità di soluzioni prospettate per introdurre requisiti di conoscenza della lingua. Ad esempio, diverso è il livello di conoscenza richiesto o il grado di formalizzazione di tale requisito. Si va dalla specificazione del livello in base al Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (CEFR) del Consiglio d'Europa⁶⁹, alla determinazione del livello di conoscenza «equivalente al livello del terzo anno della scuola primaria»⁷⁰ alla previsione di standard più generici, dati da espressioni come «buona conoscenza della lingua italiana»⁷¹, «conoscenza sufficiente della lingua italiana»⁷², «conosce[nza] adeguata [del]la lingua e [del]la cultura italiane»⁷³.

In numerosi paesi il livello previsto è determinato in base al Quadro comune europeo di riferimento per le lingue. La soglia più bassa ritenuta sufficiente si incontra nelle leggi in vigore in Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi, Spagna e Portogallo, dove si chiedono competenze linguistiche pari al livello A2; in Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Regno Unito e Repubblica Ceca il livello è B1, così come in Austria e Germania, dove però il possesso di certificato B2 può portare alla rimodulazione degli altri requisiti richiesti dalla legge (in particolare, il requisito di residenza). Il livello più alto, B2, si registra in Danimarca. Soltanto dove sussistono modalità informali di verifica della conoscenza della lingua e, più in generale, dell'integrazione dello straniero, anche il livello richiesto è definito in maniera generica come «adeguato

⁶⁶ A.C. n. 2910, presentato alla Camera il 10 novembre 2009.

⁶⁷ A.S. n. 1765, presentato al Senato il 16 settembre 2009.

⁶⁸ Cfr. A.C. n. 273, presentato alla Camera il 15 marzo 2013; A.S. n. 770, presentato al Senato il 12 giugno 2008; A.C. n. 4722, presentato alla Camera il 18 febbraio 2004; A.C. n. 4388, presentato alla Camera il 16 ottobre 2003.

⁶⁹ Tra gli altri, vedi A.C. n. 2904, presentato alla Camera il 10 novembre 2009.

⁷⁰ A.S. n. 770, presentato al Senato il 12 giugno 2008.

⁷¹ A.C. n. 1048, presentato alla Camera il 15 maggio 2008.

⁷² A.C. n. 1661, presentato alla Camera il 19 settembre 2006.

⁷³ A.S. n. 380, presentato al Senato il 6 maggio 2008.

allo svolgimento dei compiti propri dei cittadini» (Grecia) o «tale da permettere l'integrazione sociale dell'individuo» (Romania).

Anche le modalità concrete di prova di conoscenza della lingua sono oggetto di proposte differenti e di diverse soluzioni negli ordinamenti europei. Le iniziative di modifica della normativa italiana variano dall'introduzione di «un esame di conoscenza teorica e pratica della lingua italiana»⁷⁴, all'organizzazione di «appositi test, le cui modalità di svolgimento sono definite con decreto del Ministero dell'interno»⁷⁵, dalla determinazione dei «titoli idonei ad attestare il possesso del livello della conoscenza della lingua italiana»⁷⁶ alla previsione «di un esame di naturalizzazione»⁷⁷.

A livello comparato, ciò che si osserva è una chiara tendenza verso la formalizzazione dei mezzi di verifica. Soltanto in pochi casi, infatti, il possesso del requisito linguistico viene provato mediante un'intervista informale: si tratta della Grecia, della Romania e della Polonia (limitatamente alla procedura di rimpatrio).

Nella maggior parte dei casi è invece richiesto il possesso di un diploma di conoscenza linguistica, rilasciato da centri riconosciuti o scuole: così avviene in Austria, Belgio, Croazia, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Polonia (per la procedura di naturalizzazione), Portogallo, Spagna e Regno Unito.

In altri ordinamenti è sufficiente la frequenza di cicli scolastici per dimostrare il livello sufficiente di integrazione nel paese di cui si richiede la cittadinanza: simili disposizioni sono previste nelle leggi in vigore in Belgio, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Lettonia e Lussemburgo.

Anche l'organizzazione di specifici esami di conoscenza della lingua per l'acquisto della cittadinanza è un fenomeno che sta conoscendo una importante espansione: attualmente simili test sono organizzati in Estonia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

Un ultimo elemento meritevole di attenzione è quello relativo alla presenza di esenzioni dalla necessità di provare l'integrazione e la conoscenza della lingua. Soltanto in due proposte presentate in Parlamento si osservano disposizioni di maggior favore per alcuni individui: in un caso, si propone che siano esonerati «gli stranieri che hanno frequentato nel paese di origine corsi di formazione professionale e di apprendimento della lingua italiana ... , gli stranieri che abbiano conseguito titoli di istruzione media superiore o universitaria rilasciati da istituti di istruzione di lingua italiana e i docenti di istituti universitari di lingua italiana ... , gli stranieri di madrelingua italiana ovvero in possesso di certificazione di italiano come lingua straniera»⁷⁸; nell'altro caso, si prevede che la prova di integrazione non sia richiesta «allo

⁷⁴ A.S. n. 2198, presentato al Senato il 14 gennaio 2016.

⁷⁵ A.C. n. 1661, presentato alla Camera il 19 settembre 2006.

⁷⁶ A.C. n. 707, presentato alla Camera il 10 aprile 2013.

⁷⁷ A.C. n. 1592, presentato alla Camera il 31 luglio 2008.

⁷⁸ A.C. n. 1048, presentato alla Camera il 15 maggio 2008.

straniero che ha svolto interamente il proprio ciclo di studi universitari presso un'università degli studi italiana e che ha conseguito la laurea con una votazione non inferiore a 110/110»⁷⁹.

Si tratta, come è facile osservare, di esenzioni di portata limitata, dal momento che presuppongono comunque un certo livello (invero piuttosto alto) di conoscenza della lingua italiana. Al contrario, nel panorama comparato si nota frequentemente la presenza di disposizioni in grado di incidere in maniera più ampia sull'ambito soggettivo di applicazione dei requisiti di integrazione.

In molti casi queste misure riguardano quelle persone che, per motivi di età o di salute, non possono provare il possesso dei requisiti linguistici o di integrazione. In Austria e Danimarca sono esonerati i bambini e coloro il cui stato di salute rende impossibile provare la conoscenza della lingua. In Belgio, Germania e Lituania i candidati alla cittadinanza possono essere esentati a causa di patologie fisiche, psichiche o psicologiche o a causa dell'età avanzata. In Finlandia, Lettonia, Paesi Bassi e Slovenia lo stato di salute può costituire motivo di esonero, mentre in Croazia gli individui che hanno più di 60 anni non devono dimostrare la conoscenza della lingua. La legge estone prevede modalità di prova specifiche per i disabili, mentre nel Regno Unito la pubblica amministrazione può decidere di esonerare il candidato se considera che sia irragionevole, sulla base dell'età o dello stato di salute, pretendere che soddisfi i requisiti di integrazione.

In alcuni ordinamenti si prevede che non debbano provare la conoscenza della lingua quegli individui la cui integrazione nella società si ritiene più rapida e semplice a causa delle caratteristiche economiche, sociali e culturali del paese di provenienza. La legge austriaca prevede che i cittadini dello Spazio economico europeo non debbano provare la conoscenza della lingua; sia in Danimarca sia in Finlandia i cittadini scandinavi possono acquisire la cittadinanza con procedure che non prevedono l'obbligo di dimostrare la conoscenza della lingua. In Francia, Regno Unito, Spagna e Paesi Bassi sono esonerati coloro che provengono da paesi dove la lingua maggioritaria è la stessa che si parla nel paese di arrivo.

In altri casi, la conoscenza della lingua non è richiesta a coloro che sono legati al paese di cui intendono ottenere la cittadinanza dal punto di vista etnico. Si tratta di paesi che, soprattutto a seguito della seconda guerra mondiale, sono stati interessati da importanti diaspore dovute a bruschi cambiamenti dei confini (Romania, Bulgaria, Polonia, Ungheria), ovvero a paesi i cui territori sono stati teatro di deportazioni di massa (Estonia, Lettonia, Lituania); anche Slovenia, Croazia e Grecia contengono disposizioni in favore degli individui di origine etnica affine all'etnia maggioritaria nel paese.

Meno frequente è la previsione di disposizioni di particolare favore, con riguardo alla conoscenza della lingua, destinate a rifugiati, apolidi o richiedenti asilo (ad esempio, in Finlandia, Francia e Slovacchia). In

⁷⁹ A.C. n. 494, presentato alla Camera il 25 marzo 2013.

alcuni casi è invece previsto che il requisito linguistico non debba essere soddisfatto da coloro che hanno particolari meriti o la cui naturalizzazione garantirebbe vantaggi alla comunità di accoglienza (così in Bulgaria, Croazia, Lussemburgo, Portogallo e Slovacchia).

5. Conclusioni: sull'opportunità di collegare integrazione e cittadinanza (e sulle problematiche connesse)

La legge che disciplina le modalità di acquisto e perdita della cittadinanza italiana, approvata nel 1992, di fatto ignora il tema fondamentale dell'integrazione degli immigrati. Nell'impostazione del legislatore, come si è già ricordato, l'immigrazione era un fenomeno trascurabile, la concessione della cittadinanza un evento eccezionale, la procedura prevista in tale senso completamente rimessa alla discrezionalità dell'autorità competente. Le mutate condizioni sociali impongono un ripensamento dell'intera disciplina: l'immigrazione è diventata uno dei temi che più condizionano la vita sociale, politica ed economica dell'Italia, l'acquisto della cittadinanza dovrebbe diventare la normale prassi per gli stranieri che vivono regolarmente sul territorio italiano, le procedure necessiterebbero di essere depurate dalla discrezionalità dell'amministrazione che adesso le caratterizza.

L'analisi della normativa vigente sembra dunque rivelare una scollatura tra la realtà sociale italiana, in cui il fenomeno dell'immigrazione ha assunto ormai dimensioni rilevanti, e la percezione che di questa realtà emerge a livello normativo. L'introduzione di requisiti linguistici o di integrazione potrebbe rappresentare la concreta presa di coscienza della centralità di tale fenomeno e dell'importanza dell'integrazione nella disciplina della cittadinanza; nondimeno, essa potrebbe permettere di esprimere quella complessità e quel carattere multidirezionale che caratterizza l'integrazione, che richiede ad un tempo la volontà dell'individuo, dello Stato-apparato, dello Stato-comunità.

Affinché tale evoluzione sia equilibrata, occorre trasformare il diritto *della* cittadinanza in un diritto *alla* cittadinanza, con ciò intendendosi il diritto, per gli individui che rispettano i requisiti previsti dalla legge, di ottenere la *status* di cittadino. I requisiti linguistici potrebbero costituire uno strumento efficace per ridurre il margine di discrezionalità e garantire la cittadinanza agli individui che soddisfano determinate condizioni. Alcuni paesi definiscono con sempre maggiore dettaglio le condizioni linguistiche richieste, elencano le modalità di prova e verifica della conoscenza della lingua, specificano il livello linguistico richiesto, prevedono test per valutare tale capacità, oltreché la conoscenza delle istituzioni, i diritti e doveri dei cittadini, la storia, la geografia, la cultura del paese.

L'introduzione dei requisiti di integrazione comporterebbe dunque un duplice vantaggio: da un lato, concorrerebbe a rendere centrale il tema dell'integrazione; dall'altro lato, contribuirebbe alla creazione di un diritto alla cittadinanza, secondo il significato adesso ricordato. Non mancano, certamente, alcune

problematicità emerse dall'analisi delle proposte presentate in Parlamento e dall'esame delle esperienze straniere. La presenza di un ulteriore requisito, a parità delle altre condizioni, potrebbe rendere ancora più difficile l'acquisto della cittadinanza e, di conseguenza, scontrarsi con il fine di agevolare l'integrazione degli stranieri. Nondimeno, è emersa la tendenza a richiedere, mediante test linguistici o di integrazione, la prova della completa assimilazione alla comunità nazionale: al contrario, ciò che l'individuo dovrebbe dimostrare non è tanto l'acquisizione di competenze e abilità, quanto la sua volontà di integrarsi e l'avvio di un percorso conseguente.

Ciò che preme sottolineare, in conclusione, è l'impossibilità di pensare una comunità politica, italiana ed europea, senza por mente alla complessità che contraddistingue i tempi attuali. È proprio in questo senso che un concetto antico, com'è quello di cittadinanza, può tornare (*rectius* continuare)⁸⁰ ad essere uno strumento essenziale per rispondere alla sfida della costruzione di una comunità politica. La lingua, in questo ambito, può giocare senz'altro un ruolo di prim'ordine. Essa può infatti porsi come anello di congiunzione tra le diverse esigenze che l'evoluzione della società italiana ed europea pongono: esigenze talvolta non immediatamente conciliabili, come quella dell'integrazione degli stranieri, della più ampia tutela dei diritti umani, del mantenimento delle diversità culturali, della sicurezza e della coesione sociale. Da un lato, l'apprendimento della lingua da parte degli immigrati costituisce un mezzo imprescindibile per favorire la loro integrazione politica, economica e sociale; dall'altro lato, l'integrazione rappresenta evidentemente il mezzo più efficace per garantire la tenuta sociale delle comunità di accoglienza. È del tutto ovvio come questo costituisca il risultato più auspicabile tanto per lo straniero, quanto per la società che lo accoglie: la concessione della cittadinanza agli individui che si impegnano a conoscere la lingua costituisce, in tal senso, un'applicazione concreta di tale principio.

⁸⁰ Così A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, 304-305: «Nonostante tutto, quello di “cittadinanza” continua ad essere un concetto essenziale: non solo perché ad esso si riferiscono direttamente o indirettamente gli ordinamenti costituzionali degli stati, non solo perché è sempre presente all'interno degli stati e nella comunità internazionale una lotta per il diritto alla cittadinanza, ma soprattutto perché il concetto di cittadinanza, specie dopo le rivoluzioni borghesi del XVII e XVIII secolo, “appartiene alla sfera politica”, in quanto il “cittadino nella democrazia è un citizen, non un uomo privato o un bourgeois” (Schmitt 1928, 332)».

Tab. 1: Elenco delle legislazioni straniere contenenti le disposizioni citate nel testo (tra parentesi l'anno di entrata in vigore).

Austria	Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft (Staatsbürgerschaftsgesetz) (1985); Hauptwohnsitzgesetz (1994).
Belgio	Code de la nationalité belge (1984); Arrêté royal portant exécution de la loi du 4 décembre 2012 (2013).
Bulgaria	Закон за българското гражданство (1998); Наредба № 5 от 3 септември 1999г. за реда за установяване владенето на български език при придобиване на българско гражданство по натурализация (1999).
Cipro	Αρχείου Πληθυσμού Νόμος του, 141(Ι)/2002 (2002).
Croazia	Zakon o hrvatskom državljanstvu (1991); Pravilnik o načinu provjere poznavanja hrvatskog jezika i latiničnog pisma, hrvatske kulture i društvenog uređenja u postupcima stjecanja hrvatskog državljanstva (2012).
Danimarca	Lov om dansk indfødsret (1950); Cirkulæreskrivelse nr. 9253 af 6. juni 2013 om naturalisation (2013).
Estonia	Kodakondsuse seadus (1995); Kodakondsuse taotleja Eesti Vabariigi põhiseaduse ja “Kodakondsuse seaduse” tundmise eksami läbiviimise kord (2008).
Finlandia	359/2003 Kansalaisuuslaki (2003); 799/2004 Valtioneuvoston asetus kansalaisuudesta (2004).
Francia	Code civil (Livre Ier, Titre Ier bis: De la nationalité française); Circulaire du 30 novembre 2011 relative au niveau de connaissance de la langue française requis des postulants à la nationalité française (2011).
Germania	Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) (1913).
Grecia	3284/2004: Περί Κυρώσεως του Κώδικα της Ελληνικής Ιθαγένειας (2004).
Irlanda	Irish Nationality and Citizenship Acts (1956)
Lettonia	Pilsonības likums (1994); Ministru kabineta 2013. gada 24.septembra noteikumi Nr. 973 par latviešu valodas prasmes un Latvijas Republikas Satversmes pamatnoteikumu, valsts himnas teksta, Latvijas vēstures un kultūras pamatu zināšanas pārbaudi (2013).
Lituania	Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymas (2010); Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro įsakymas “Dėl valstybinės kalbos mokėjimo ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos pagrindu egzaminų organizavimo ir vykdymo” (2004 m. kovo 1 d. Nr. ISAK-286) (2004).
Lussemburgo	Loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise (2008); Règlement grand-ducal du 31 octobre 2008 concernant l'organisation des épreuves et l'attestation de la compétence de communication en langue luxembourgeoise parlée pour être admis à la naturalisation (2008).
Malta	Maltese Citizenship Act (1965).
Paesi Bassi	Rijkswet op het Nederlanderschap (1985).
Polonia	Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 (2009); Ustawa o repatriacji z 9 listopada 2000 (2000); Rozporządzenie ministra edukacji narodowej i sportu z dnia 15 października 2003 (2003).
Portogallo	Lei 37/81: Lei da Nacionalidade (1981); Decreto-Lei 237-A/2006: Regulamento da Nacionalidade Portuguesa (2006); Portaria 1403-A/2006 (2006).
Regno Unito	British Nationality Act (1981); Immigration Act (2014).
Rep. Ceca	Zákon 186/2013 Sb. o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky) (2013).
Romania	Actul nr. 21/1991: Legea cetățeniei române (1991).
Slovacchia	Zákon Národnej rady Slovenskej republiky z 19. januára 1993 o štátnom občianstve Slovenskej republiky (1993).
Slovenia	Zakon o državljanstvu Republike Slovenije (1991); Sklep o določitvi strokovne komisije za opravljanje preizkusa znanja slovenskega jezika (1994).
Spagna	Código Civil (nacionalidad); Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia (2015).
Svezia	Lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (2001).
Ungheria	1993 évi LV. Törvény a magyar állampolgárságról (1993).