

La riforma della legge n. 92/1991: i progetti in discussione

Angelo Schillaci
Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e
istituzioni politiche comparate, Sapienza
Università di Roma

1. Premessa: il quadro di riferimento 2. I progetti in discussione 3. L'acquisto della cittadinanza per lo straniero nato in Italia e per il minore 4. L'acquisto della cittadinanza da parte dello straniero adulto 5. Rilievi conclusivi

1. Premessa: il quadro di riferimento

La riforma della legge sulla cittadinanza rappresenta - tra gli strumenti che possono incidere sulla gestione del fenomeno migratorio - quello con la più significativa proiezione sistematica e di lungo periodo.

In primo luogo, infatti, la revisione dei criteri e dei procedimenti volti all'ottenimento della cittadinanza consentirebbe di risolvere questioni ancora aperte in materia di spettanza ed effettivo godimento di taluni diritti fondamentali (*in primis*, come ovvio, i diritti politici, ma non solo), ferma restando l'esigenza di protezione dei diritti fondamentali anche nei confronti dei residenti stranieri di lungo periodo non (ancora) cittadini, che si ricava, del resto, anche dalle più recenti indicazioni della giurisprudenza costituzionale (cfr. la recente sent. n. 187/2010).

D'altro canto, la riforma della legge sulla cittadinanza inserisce il discorso sulla gestione del fenomeno migratorio in una riflessione sulle più profonde ragioni di unità della comunità politica, nonché, più in generale, sulla fisionomia e sul senso della convivenza civile. L'intervento sull'*istituto giuridico* della cittadinanza costituisce in altre parole un momento decisivo per la stessa ridefinizione del concetto, delle sue premesse storiche, sociologiche, politiche. La presa di coscienza della progressiva stabilizzazione della presenza di stranieri sul nostro territorio si è tradotta infatti in una pluralità di risposte politiche che, sulla base di diverse sensibilità culturali, si sono articolate attorno a due distinte concezioni della cittadinanza.

L'una, più restrittiva, vede nel riconoscimento dello *status* di cittadino l'esito di una dinamica concessoria che suggella la fruttuosa conclusione di un (di regola) lungo processo di integrazione, caratterizzato, per un verso, dalla conquista di una posizione di autonomia economica e reddituale e dall'altro dalla condivisione dei principi e dei valori che caratterizzano (o caratterizzerebbero) l'identità politica e culturale sottesa alla condizione di cittadino italiano. A livello teorico, essa può essere ricondotta (senza alcuna pretesa di esaustività) a quelle tradizionali concettualizzazioni della cittadinanza come proiezione giuridica di una relazione tra lo Stato e il soggetto basata (staticamente) sull'appartenenza alla comunità politica statale: solo al soggetto che

appartiene alla comunità politica, di regola per vincolo di sangue, si può riconoscere lo status di cittadino e solo in casi particolari analoga rilevanza può essere ascritta alla stabile residenza sul territorio. È questo, peraltro, l'orizzonte in cui già si inseriva, certo in un contesto socio-politico del tutto diverso dall'attuale, la legge del 1992.

L'altra concezione, più aperta ad una presa d'atto della portata storica della progressiva stabilizzazione della presenza immigrata sul territorio, vede nella cittadinanza, tutto al contrario, uno strumento di integrazione e un fattore di uguaglianza. A livello teorico, e di nuovo senza pretesa di esaustività, si tende pertanto a privilegiare una declinazione della cittadinanza come perno di una relazione dinamica tra il singolo e la comunità politica, che non si limita a riconoscere un legame ma crea gli spazi per l'approfondimento continuo di una *scelta* di appartenenza alla comunità politica.

All'idea di una cittadinanza fondata sull'*ascrizione* alla comunità politica (sulla base del vincolo di sangue o di un percorso di integrazione già compiuto), si affianca pertanto un concetto di cittadinanza più marcatamente de-etnicizzato (o denazionalizzato) e fondato sul consenso e sulla costruzione quotidiana dell'appartenenza per mezzo della partecipazione consapevole alla vita associata. Non può tacersi, a tale proposito, l'influenza dispiegata, sulla maturazione di tali posizioni, dall'esperienza del processo di integrazione europea, che ci ha abituato, fin dal 1992, ad una cittadinanza – quella europea – svincolata dall'appartenenza statica ad una comunità nazionale e particolarmente aperta alla rilevanza della partecipazione politica.

Diverso è, d'altro canto, l'accento che viene posto, di volta in volta, sull'elemento statico dell'appartenenza (*Staatsangehörigkeit*) o su quello dinamico della partecipazione (*Bürgerschaft*) e dunque, più in generale, sulla cittadinanza come uno dei pilastri di processi di integrazione della comunità politica. Parallelamente, per ciò che riguarda il contenuto della cittadinanza, ad un'estensione limitata al riconoscimento dei diritti politici si affianca progressivamente la presa di coscienza che essa si pone piuttosto come elemento di certezza nella definizione della spettanza di tutta una serie di posizioni soggettive che investono, oltre al mero *fatto* della partecipazione politica, le condizioni materiali e spirituali per il suo pieno sviluppo. Va ricordata, inoltre, come corollario di quelle concezioni che privilegiano il dato dell'appartenenza, la cd. tendenza a “ri-etnicizzare” la cittadinanza, riconoscendo – attraverso l'estensione intergenerazionale del criterio dello *jus sanguinis* – lo status di cittadino ai discendenti di cittadini italiani emigrati.

Non deve poi dimenticarsi – ed è un punto su cui, come vedremo, i progetti di legge si soffermano ampiamente – la necessità di operare una differenziazione tra criteri e forme di riconoscimento dello *status* di cittadino allo straniero giunto sul territorio nazionale in età adulta e la diversa posizione del minore che, nato in Italia o giuntovi in tenera età, abbia condiviso o stia condividendo con i propri coetanei cittadini un percorso di formazione scolastica. In relazione al minore, infatti, appare con maggiore chiarezza la portata della distinzione tra cittadinanza come “esito” o come “premessa” di un percorso di integrazione. Così, anticipando per grandi linee le diverse soluzioni prospettate nei progetti di legge, la concezione della cittadinanza come “esito” di un percorso di integrazione si traduce nel riconoscimento dello status di cittadino solo dopo

che lo straniero, nato sul territorio italiano, abbia raggiunto la maggiore età, avendo adempiuto l'obbligo scolastico. Per converso, la concezione della cittadinanza come fattore di uguaglianza e premessa di percorsi di integrazione si traduce in un allargamento delle maglie del riconoscimento dello status di cittadino al minore straniero, fino alla previsione – nei progetti più avanzati – dell'attribuzione della cittadinanza al momento stesso della nascita, a seguito di dichiarazione dei genitori in tal senso.

Vale rilevare che le diverse alternative teoriche tratteggiate rinviano a tendenze presenti nelle esperienze costituzionali europee. Il quadro comparativo mostra infatti che, nei diversi Stati dell'Unione, sui modelli di definizione e acquisto (o concessione) della cittadinanza hanno inciso i diversi itinerari ricordati, talora con significativi mutamenti di prospettiva nel corso del tempo. Se, ad esempio, in alcuni casi, si è passati da un modello inclusivo – con riferimento a momenti di flusso migratorio “debole” – a modelli più severi, in considerazione dell'aumento delle migrazioni (si pensi al caso inglese), in altri casi il processo è stato inverso; allo stesso tempo, in altre esperienze si è progressivamente approfondita l'esigenza – ed è questa, a ben vedere, una tendenza abbastanza uniforme – a fare dell'acquisto della cittadinanza il luogo di verifica dell'integrazione culturale (il riferimento va ai *test* di cittadinanza). [Sul quadro comparato non è possibile diffondersi oltre e si rinvia all'interessante e ricco lavoro di C. Joppke, *Comparative Citizenship: a Restrictive Turn in Europe*, in *Law and Ethics of Human Rights*, Vol. 2/2008 Issue 1]

Più complesso, infine, il discorso relativo alla rilevanza, in questa materia, dell'intreccio tra libertà e sicurezza o meglio, in questo caso, tra istanza securitaria ed integrazione dello straniero, anche in considerazione dell'aumentata percezione del rischio terroristico nell'ultimo decennio.

Almeno astrattamente, infatti, si sarebbe portati a ritenere che il riconoscimento dello *status* di cittadino si collochi al di fuori della fase in cui viene maggiormente avvertita l'esigenza di garantire la sicurezza della comunità, vale a dire, in linea con le politiche degli ultimi anni in materia, il momento dell'ingresso, così come quello della permanenza “irregolare” sul territorio: lo straniero potenzialmente interessato ad ottenere la cittadinanza è infatti, almeno in linea di principio - con l'eccezione significativa del minore, a confermare la regola - il soggetto che, trovandosi già da lungo tempo sul territorio in condizioni di regolare soggiorno, non crea alla sicurezza pubblica problemi diversi o ulteriori rispetto a quelli potenzialmente creati dal cittadino. Eppure, va registrata – nel discorso politico e nei dibattiti parlamentari, così come nelle stesse relazioni di accompagnamento ai progetti di legge in discussione alla Camera – la marcata tendenza a fare della riforma della legge sulla cittadinanza un luogo di bilanciamento non solo tra identità della comunità politica nazionale e sua apertura agli apporti del multiculturalismo, ma anche tra integrazione e sicurezza.

2. I progetti in discussione

Così delineate, per sommi capi, le grandi alternative teoriche che si agitano sullo sfondo della riforma e le diverse declinazioni delle forme della convivenza politica in una società oramai multi-etnica, è possibile passare all'esame dei progetti di legge.

Si tratta, in particolare, delle due versioni – confluite nel testo di maggioranza ed in quello di minoranza – dei disegni di legge unificati A.C. nn. 103-104 e altri: sottoposti all'esame della Commissione Affari Costituzionali a partire dal 16 settembre 2009, i testi unificati sono giunti in Assemblea il 22 dicembre 2009, per essere rinviati in Commissione nella seduta del 12 gennaio 2010. Alla base del rinvio – fortemente contestato dall'opposizione, anche sulla base dell'argomento polemico della prossimità delle elezioni regionali - erano poste certe esigenze di approfondimento della sostanza della questione trattata; non erano tuttavia estranee al rinvio, allo stesso tempo, l'elevato tasso di divergenze e conflittualità sul tema, tanto tra maggioranza e minoranza, come anche all'interno della maggioranza, con particolare riferimento alla posizione della Lega Nord, particolarmente critica sulla stessa opportunità politica di procedere ad una revisione della legge sulla cittadinanza (come mostrano gli interventi dell'allora Capogruppo, On. Cota, in entrambe le sedute).

A seguito del rinvio, la Commissione ha disposto, in data 11 maggio 2010, una indagine conoscitiva da concludersi entro il mese di maggio, nell'ambito della quale sono state svolte – nella seduta dell'11 giugno - una serie di audizioni di rappresentanti di organizzazioni attive nel settore ed esperti della materia. Nel corso delle audizioni, è riemersa la divaricazione nell'approccio al problema – cittadinanza come premessa o come esito di processi di integrazione – con l'eccezione del riferimento praticamente unanime alla necessità di rivedere i criteri di attribuzione della cittadinanza ai minori stranieri figli di immigrati stabilmente residenti sul territorio. Nelle sedute del 22 e 23 giugno 2010, la Commissione ha ripreso il dibattito in sede referente e ha deciso di sottoporre al Governo, ed in particolare al Ministero dell'Interno, una serie di quesiti al fine di acquisire dati utili ai lavori della Commissione, anche attraverso un'audizione del Ministro.

La diversità di impostazione che caratterizza il testo di maggioranza e quello di minoranza appaiono con evidenza – oltre che dagli interventi dei relatori e degli esponenti dei gruppi parlamentari in Assemblea – fin dalle relazioni di accompagnamento. La relazione di maggioranza, molto ricca e puntuale nella definizione del quadro normativo e nella descrizione tecnica delle soluzioni di modifica della legge, è infatti esplicita nell'affermare che “la cittadinanza non rappresenta un mezzo per la migliore integrazione, ma rappresenta la conclusione di un percorso di integrazione avvenuta”, con conseguente configurazione concessoria e “premiata” dell'attribuzione della cittadinanza, concepita peraltro nel suo legame quasi esclusivo con il riconoscimento di diritti politici: sono ben altri infatti, secondo la relazione, i percorsi di integrazione sociale da attivare, mentre “la cittadinanza rappresenta l'attribuzione di uno status che non tutti gli stranieri vogliono ottenere”. Al contrario, la relazione di minoranza appare attenta, piuttosto, a ribadire il legame della cittadinanza con le nozioni di “uguaglianza, diritti fondamentali, forma di Stato, democrazia” e ad inserire la riforma della legge – oltre che nel quadro storico – in un percorso attento anche agli apporti del diritto internazionale; sullo sfondo, è ribadita la concezione della

cittadinanza come “fattore” di uguaglianza ed integrazione, come “punto di arrivo di un processo di integrazione sociale e culturale già avviato e come punto di partenza per un approfondimento e per il completamento di esso”, sulla base della convinzione che “l’integrazione più che un risultato è un processo molto graduale e forse mai del tutto compiuto (all’estremo, nemmeno per chi cittadino già è), stante il carattere inevitabilmente dialettico del rapporto tra individuo e contesto sociale”. Può essere utile richiamare, inoltre, alcuni passaggi del testo della relazione di accompagnamento ad uno dei disegni di legge poi unificati nel testo sottoposto all’Assemblea, vale a dire il d.d.l. A.C. n. 2670, d’iniziativa congiunta di deputati appartenenti alla maggioranza (in particolare, l’On. Granata) e all’opposizione (in particolare, l’On. Sarubbi), in quanto mette in luce taluni spazi di convergenza possibile tra le diverse posizioni. Vale richiamare – oltre alla premessa generale della doppia funzione della cittadinanza, come punto di prima cristallizzazione di un percorso di integrazione e base per il suo continuo approfondimento attraverso condizioni di partecipazione piena ed effettiva alla vita politica, sociale e culturale del Paese – la netta affermazione dell’esigenza di un mutamento di paradigma nella configurazione del riconoscimento della cittadinanza: da “concessorio” e “quantitativo” a “attivo” e “qualitativo”. Si tratta, in altre parole, di superare un modello in cui la persona che richiede l’attribuzione della cittadinanza assume una posizione passiva nei confronti del potere discrezionale dell’amministrazione ad una configurazione del procedimento basata anche sulla partecipazione del soggetto interessato e, soprattutto, sulla fissazione di requisiti certi per l’attribuzione della cittadinanza. Da un lato, infatti, tali requisiti – che, come vedremo, attengono all’effettivo grado di integrazione raggiunto dal punto di vista culturale – hanno l’obiettivo di arricchire il procedimento di attribuzione della cittadinanza attraverso il riferimento all’effettiva volontà di integrazione e alla qualità di tale processo, con ciò riprendendo l’ispirazione del testo di maggioranza; d’altro canto, il passaggio dal paradigma concessorio al paradigma dell’attribuzione viene incontro alle posizioni di minoranza, nella misura in cui si riconosce, in particolare, che la soddisfazione determini la nascita di un vero e proprio diritto soggettivo al riconoscimento della cittadinanza, salvo il caso di motivi ostativi legati alla sicurezza pubblica.

3. L’acquisto della cittadinanza per lo straniero nato in Italia e per il minore

Per ciò che riguarda le soluzioni tecniche sui singoli punti, le differenze tra il testo di maggioranza e quello di minoranza investono anzitutto il procedimento di attribuzione della cittadinanza agli stranieri nati in Italia e, più in generale, ai minori.

Per ciò che riguarda gli **stranieri nati in Italia**, il testo vigente dell’art. 4, comma 2 della legge n. 91/92 prevede che “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”.

Il testo della maggioranza aggrava ulteriormente i requisiti, introducendo la frequenza “con profitto” di scuole riconosciute dallo Stato italiano “sino

all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione. La soluzione del testo di minoranza appare, per converso, più articolata. Anzitutto, per gli stranieri nati in Italia è stabilito – con previsione di carattere generale – l'acquisto della cittadinanza *jure soli* a condizione che almeno uno dei genitori risieda legalmente in Italia senza interruzioni da almeno cinque anni e che almeno uno dei genitori formuli, al momento della nascita, una esplicita dichiarazione di volontà in tal senso, che viene acclusa all'atto di nascita. In questo caso, entro un anno dal raggiungimento della maggiore età il soggetto potrà decidere di rinunciare alla cittadinanza italiana, qualora sia in possesso di altra cittadinanza. Qualora invece al momento della nascita non sia stata resa alcuna dichiarazione da parte dei genitori, la cittadinanza viene attribuita “senza ulteriori condizioni” se l'interessato ne fa richiesta entro due anni dal raggiungimento della maggiore età.

Per ciò che riguarda il **minore straniero** (anche non nato in Italia), il testo di maggioranza non contiene disposizioni specifiche al riguardo, e si applica in ogni caso l'art. 4, comma 2, nella nuova formulazione (acquisto previa istanza entro un anno dal raggiungimento della maggiore età a condizione dell'assolvimento “con profitto” dell'obbligo scolastico). Anche in questo caso, il testo di minoranza è più articolato e meno restrittivo. L'art. 2 del d.d.l. interviene infatti sull'art. 4, comma 2 della legge, allargando la possibilità ivi prevista (Acquisto *jure soli* differito al raggiungimento della maggiore età) anche al minore entrato in Italia entro il quinto anno di età.

Viene poi introdotto un comma 2 *bis*, ai sensi del quale il minore figlio di genitori stranieri – anche non nato in Italia – acquista la cittadinanza su istanza del genitore o del soggetto esercente la potestà genitoriale “se ha frequentato un corso di istruzione primaria o secondaria di primo grado ovvero secondaria superiore presso istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione di cui all'art. 1, comma 1, della legge 10 marzo 2000, n. 62, ovvero un percorso di istruzione e formazione professionale idoneo al conseguimento di una qualifica professionale”, con la possibilità di rinunciare alla cittadinanza entro un anno dal raggiungimento della maggiore età e qualora il soggetto sia in possesso di altra cittadinanza. Il comma 2 *ter* prevede, infine, che – in assenza dell'istanza dei genitori e alle medesime condizioni previste dal comma 2 *bis* con riferimento alla formazione e all'istruzione – il soggetto può acquistare la cittadinanza se esprime una dichiarazione di volontà in tal senso entro due anni dal raggiungimento della maggiore età.

Vale rilevare che, a tale proposito, il d.d.l. A.C. n. 2670 (Granata-Sarubbi, frutto di un'intesa tra settori della maggioranza e opposizione) prevede una soluzione ancor più favorevole allo straniero nato in Italia o entrato entro il quinto anno di età: al raggiungimento della maggiore età, questo diviene infatti cittadino in modo automatico e salvo rifiuto, eccezion fatta per il caso in cui, al momento della nascita (per lo straniero nato in Italia) i genitori abbiano formulato espresso rifiuto della cittadinanza italiana (in questo caso, l'acquisto può avvenire entro due anni dal raggiungimento della maggiore età, previa richiesta in tal senso da parte dell'interessato). L'acquisto automatico alla maggiore età salvo rifiuto è previsto anche per il minore che abbia frequentato un ciclo scolastico, qualora non vi fosse stata, come ovvio, apposita istanza dei genitori.

Appare evidente, al di là della portata più o meno restrittiva delle previsioni, lo stretto legame tra riconoscimento della cittadinanza e integrazione sociale dello straniero che anima tanto il testo di maggioranza quanto quello di minoranza. Allo stesso tempo, non è possibile non sottolineare la diversità di prospettiva nella quale è percepita la rilevanza di tale legame, con significative conseguenze in termini di disciplina. Infatti, il testo di maggioranza fa dell'integrazione sociale una premessa per la concessione della cittadinanza: lo stesso adempimento "con profitto" dell'obbligo formativo, unitamente all'obbligo di permanenza legale sul territorio senza interruzioni finisce per costituire una condizione di aggravamento – la cui formulazione, specie sul piano della ragionevolezza, pare non andare esente da rischi di incostituzionalità – che sembra non considerare adeguatamente la complessità possibile delle situazioni di vita e della stessa storia personale del minore immigrato o figlio di immigrati. Nello stesso senso va letta l'assenza di ogni previsione relativa allo straniero giunto in Italia in tenera età o che comunque vi abbia assolto l'obbligo formativo, che pone seri problemi sul piano del rispetto del principio di eguaglianza: bisogna infatti domandarsi se la previsione della residenza legale e ininterrotta sia sufficiente a giustificare la discriminazione che si viene a determinare tra il minore straniero "nato, residente e che abbia adempiuto l'obbligo formativo con profitto" e il minore straniero che abbia "solo" assolto l'obbligo formativo "con profitto" e dunque pienamente integrato – si presume – dal punto di vista sociale e culturale. Va ricordato, peraltro, che la stessa relatrice di maggioranza, nelle più recenti sedute della Commissione Affari costituzionali ha riconosciuto la necessità di approfondire la riflessione sulle previsioni relative ai minori, che erano state oggetto di attenzione critica in quasi tutte le audizioni. Al contrario, il testo di minoranza – coerentemente con le premesse contenute nella relazione di accompagnamento – si pone l'obiettivo di garantire riconoscimento normativo ad un maggior novero di fattispecie, senza irrigidire il concetto di cittadinanza in quello di "esito" di un processo di integrazione. In questo senso, come si è visto, si introduce il criterio dello *jus soli*, riconoscendo un ruolo centrale alla dichiarazione di volontà dei genitori per evitare di concedere la cittadinanza a figli di migranti che, pur risiedendo stabilmente in Italia da un certo numero di anni, non abbiano intenzione di trattenerci a lungo: il minore è poi tutelato attraverso la previsione della possibilità di una rinuncia al raggiungimento della maggiore età.

4. *L'acquisto della cittadinanza da parte dello straniero adulto*

Le differenze sono notevoli anche per ciò che riguarda l'acquisto della cittadinanza da parte dello **straniero adulto**. L'art. 9, lett. f) della legge n. 91/92 – nel testo attualmente in vigore - prevede la possibilità di concedere la cittadinanza con Decreto del Presidente della Repubblica allo straniero che risieda da almeno 10 anni sul territorio della Repubblica e ne faccia richiesta. Anche in questo caso, il testo di maggioranza introduce un elemento di aggravamento assai significativo, consistente nell'espletamento del "percorso di cittadinanza" di cui all'art. 9 *ter*. Perfettamente in linea con la premessa della cittadinanza come esito di un processo di integrazione nella comunità nazionale, l'art. 9 *ter* detta tutta una serie di requisiti, ed in particolare: il

possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (art. 9, comma 1, lett. a), le condizioni per il rilascio del quale (reddito e alloggio) devono essere “mantenute” lungo tutto il “percorso” e fino alla concessione della cittadinanza, unitamente all’assenza di carichi pendenti (lett. e); il rispetto degli obblighi fiscali (lett. d); due requisiti di ordine socio-culturale, vale a dire, per un verso, la frequenza di un corso finalizzato alla conoscenza della cultura e della storia italiana ed europea, dell’educazione civica e dei principi costituzionali e per altro verso la previsione della verifica di un “effettivo grado di integrazione sociale” con riferimento al “rispetto, anche in ambito familiare, delle leggi dello Stato e dei principi fondamentali della Costituzione”.

Diversamente, il testo di minoranza pone delle condizioni meno restrittive. Anzitutto, viene introdotta, accanto alla “concessione” di cui all’art. 9, lett. f) – che viene mantenuta come strumento di chiusura del sistema – l’**”attribuzione”**, che ridefinisce radicalmente il “rapporto” di cittadinanza, riconoscendo rilevanza al momento partecipativo e alla posizione del singolo interessato. In particolare, viene ridotta da 10 a 5 anni la soglia minima di residenza per ottenere l’attribuzione della cittadinanza e non è richiesto il possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, ma solo la verifica del possesso di requisiti reddituali analoghi a quelli previsti per la concessione di quello. L’attribuzione della cittadinanza è subordinata ad una verifica della “reale” integrazione sociale e linguistica dello straniero, i cui presupposti sono però limitati al possesso di una conoscenza della lingua italiana “parlata” pari ad un livello A2. Il d.d.l. n. 2670 (Sarubbi-Granata) integrava tale requisito con quello della conoscenza “soddisfacente” della vita civile dell’Italia e della Costituzione. Va inoltre ricordata l’espressa previsione della possibilità di attribuzione della cittadinanza al rifugiato residente da almeno tre anni.

La scelta del procedimento di attribuzione, rispetto a quello di concessione (per il quale è mantenuto il requisito temporale dei dieci anni), unisce dunque alla riduzione del requisito temporale la volontà di sottoporsi alla cd. “verifica dell’integrazione sociale e linguistica”: rispetto alla concessione, che si caratterizza per la posizione passiva dell’interessato, nel caso dell’attribuzione si riconosce rilevanza alla volontà dello straniero di vedere riconosciuto il proprio percorso di integrazione sociale e culturale dopo un periodo di residenza più breve rispetto a quello previsto per la concessione. In altre parole, secondo il testo di minoranza lo straniero adulto può accedere a due procedimenti per il riconoscimento della cittadinanza: la concessione, per la quale continua ad aver vigore la disciplina previgente e l’attribuzione, nella quale alla diminuzione della durata del periodo di residenza necessaria si unisce l’espressa disciplina della verifica dell’integrazione linguistica e sociale.

L’attribuzione della cittadinanza è esclusa in una serie di casi che ricalca, nella sostanza, quello già previsto dall’art. 6 della legge del 1992, con l’inclusione della dichiarazione di delinquenza abituale e della condanna per i crimini di cui allo Statuto del Tribunale penale per l’ex Jugoslavia, di quello per il Ruanda nonché dello Statuto della Corte penale internazionale. La reiezione per motivi di sicurezza della Repubblica viene espunta dal testo dell’art. 6 e disciplinata in una norma specifica, l’art. 8 *bis*, sempre con obbligo di motivazione del decreto di reiezione e con la possibilità di

sospendere il procedimento per l'attribuzione della cittadinanza qualora si rendano necessari ulteriori accertamenti ai fini dell'accertamento della pericolosità del richiedente.

A proposito della giustapposizione dell'attribuzione alla concessione, va segnalato, tuttavia, un problema solo apparentemente redazionale: la fattispecie della concessione, pure mantenuta all'art. 9, rimane sprovvista di tutta una serie di norme che integravano la disciplina dell'art. 9 tanto sul piano formale quanto su quello sostanziale, ora sostituite – nell'articolato – da norme relative al solo procedimento di attribuzione. Si pensi, ad esempio, alle cause ostative o agli obblighi di motivazione: tanto l'art. 6 che gli artt. 7 e 8, che nella formulazione vigente si riferiscono al procedimento di concessione, sono ora riformulati con riferimento esclusivo al procedimento di attribuzione. Il procedimento di concessione rimane, pertanto, sprovvisto di disciplina quanto ai profili segnalati e non è un caso che il più volte richiamato D.d.l. AC n. 2670 (Sarubbi-Granata) dal quale “proviene” l'introduzione dell'istituto dell'attribuzione, prevedesse la contestuale abrogazione della concessione per residenza ultradecennale di cui all'art. 9, lett. f).

Anche in questo caso, le divergenze tra i due testi possono essere agevolmente ricondotte alla diversità di approccio al concetto di cittadinanza, laddove la maggiore severità nella previsione dei requisiti ai fini dell'espletamento del percorso di cittadinanza è riconducibile alla sua concezione come esito di un processo integrativo, mentre la minore severità può essere ascritta ad un *favor* per una concezione dell'integrazione che si rafforza attraverso l'attribuzione della cittadinanza, intesa come riconoscimento di uno spazio di relazione tra il singolo e la comunità politica funzionale all'effettiva partecipazione di quello alla vita di questa. Così, ad esempio, se il testo di maggioranza prevede il rispetto dei principi costituzionali “anche in ambito familiare” tra i requisiti per la concessione della cittadinanza, il testo di minoranza prevede che è l'attribuzione della cittadinanza ad impegnare “il nuovo cittadino al rispetto, all'adesione e alla promozione dei valori di libertà, di eguaglianza e di democrazia posti a fondamento della Repubblica italiana” (così l'art. 5 *ter*, comma 4, come introdotto dall'art. 5 del D.d.l., testo di minoranza).

In questa stessa ottica, va ricordato che tanto il testo di maggioranza come quello di minoranza mantengono l'obbligo del giuramento come condizione di efficacia dell'attribuzione (o concessione, a seconda delle formulazioni) della cittadinanza, con l'integrazione della formula del giuramento attraverso il riferimento esplicito al rispetto della pari dignità sociale delle persone.

Un'ultima notazione con riguardo al testo di minoranza va fatta a proposito della modifica proposta all'art. 5 in materia di concessione della cittadinanza per *juris communicatio*, a seguito di matrimonio: pur mantenendo invariate le previsioni introdotte con l. 94/2009 (c.d. “pacchetto sicurezza”), il testo propone l'introduzione di un comma 3, che stempera gli effetti dello scioglimento del matrimonio in pendenza di istanza per l'attribuzione della cittadinanza prevedendo la possibilità per l'interessato di ottenere la conversione del procedimento – ove in possesso dei requisiti per l'attribuzione ex art. 5 *bis* o per la concessione ai sensi dell'art. 9 – mediante presentazione della documentazione integrativa.

5. Rilievi conclusivi

In conclusione, l'esame delle proposte di legge all'esame del Parlamento mostra che - anche in relazione alla gestione del fenomeno migratorio - la categoria della cittadinanza continua ad essere percepita come utile strumento di definizione della relazione tra il soggetto e la comunità politica statale, con significative conseguenze sulla diversa percezione simbolica del suo riconoscimento o del suo diniego, tra assimilazione, inclusione, accoglienza e integrazione. Nell'intreccio irrisolto tra salvaguardia della propria identità e apertura della comunità politica all'accoglienza dell'altro che caratterizza - su molti livelli - questo tempo, le tematiche legate alla cittadinanza investono ormai il nucleo vivo del discorso relativo alle basi e alle forme della convivenza, per divenire l'oggetto di una dialettica politica assai aspra. Nonostante i numerosi profili di contrasto tra le diverse declinazioni del concetto di cittadinanza, non sembra tuttavia che gli elementi di frizione debbano essere esasperati. Piuttosto, ad una realtà intimamente plurale come quella della cittadinanza nelle società multietniche e multiculturali, può e deve corrispondere un concetto di cittadinanza che tale complessità riceva in sé, attraverso modulazioni in parte inedite dei criteri e delle forme di riconoscimento dello status di cittadino, così come dell'estensione del contenuto della cittadinanza.