

Acquisto della cittadinanza in Italia e Germania, e la partecipazione degli stranieri alla vita politica locale con particolare riferimento alla Provincia di Bolzano.*

L. VOLTMER - G. AVOLIO

1 Lo stato, i suoi cittadini e gli stranieri

1.1 Lo stato

Classicamente nel diritto internazionale lo stato viene identificato attraverso l'esercizio della sovranità su di un territorio ed un popolo. Tale approccio definitorio contiene una prima fondamentale dicotomia: mentre l'esercizio della sovranità statale è circoscritta ad un territorio, lo *status* di cittadino segue la persona. Al fine di comporre tale iato, storicamente si sono affermati due principi in merito al riconoscimento della cittadinanza: lo *ius sanguinis* che privilegia l'elemento personalistico e definisce cittadino il figlio di cittadini e lo *ius soli* che esalta invece quello territoriale e riconosce la cittadinanza a coloro i quali nascono in un determinato territorio. Entrambi i modelli rappresentano soluzioni ottimali in assenza di fenomeni migratori. Così nel caso della partoriente o dei cd. fenomeni di pendolarismo migratorio lo *ius sanguinis* consente di non dissociare irrimediabilmente cittadinanza ed appartenenza nazionale.¹ Lo *ius soli* tollera anch'esso fenomeni migratori a patto che la seconda generazione, quella che nasce nel nuovo territorio, vi permanga stabilmente e si integri.

Entrambi i principi segnano tuttavia il passo dinanzi a fenomeni migratori assai fluidi e di difficile gestione e programmazione. Inoltre, sono di difficile integrazione: se ad esempio nasce un bambino da genitori la cui cittadinanza segue lo *ius soli* in uno stato dove vige lo *ius sanguinis* (genitori statunitensi in territorio italiano) in linea generale non sarebbe possibile attribuirgli alcuna cittadinanza, mentre nel caso inverso (genitori italiani in territorio statunitense) la cittadinanza sarebbe plurima.

Il diritto internazionale ha così dovuto individuare delle regole che risolvano detti conflitti normativi, mentre il diritto interno degli stati ha dovuto proporre meccanismi che consentissero di acquistare la cittadina a quei soggetti a cui non fosse riconosciuta, al fine di riallineare cittadinanza e soggiorno. La cangiante realtà delle migrazioni umane ha così obbligato a creare norme che consentissero *de imperio* di superare gli empasse creati dell'applicazione di principi mutuamente esclusivi come lo *ius soli e sanguinis*.

In via generale ciascuno stato decide autonomamente come ed a chi riconoscere o concedere la cittadinanza,² tuttavia l'assenza di tutele che accompagna il mancato riconoscimento di una cittadinanza ha portato molti stati a costituzionalizzare alcuni principi fondamentali in

* I capitoli 1, 2.2 e 3.1 sono stati curati da L. Voltmer, mentre i capitoli 2.1 e 3.2 sono stati curati da G. Avolio.

¹ Cfr. §§ 3 nr. 2 und 3, §§ 5, 6 (StAG) per i problemi di connessione con il diritto della famiglia e delle adozioni in Germania.

² Da questa definizione è evidente la possibilità di cittadinanza plurima, apolidia e del riconoscimento e soppressione della cittadinanza. Il sistema della cittadinanza non è così un sistema chiuso bensì dinamico a prescindere dalle scelte di diritto positivo degli stati.

materia.³ L'Italia così ripudia la soppressione della cittadinanza per motivi politici⁴ e la Germania nega la perdita della stessa qualora il soggetto coinvolto risulti privo di cittadinanza.⁵ In generale a partire dagli anni '90 le costituzioni moderne negano allo stato la possibilità di togliere la cittadinanza con atto unilaterale e contro la volontà del soggetto coinvolto.⁶ Pur in questi limiti vi è ancora un'ampia discrezionalità in capo agli stati in materia di cittadinanza.

Motivi classici per la concessione della cittadinanza sono il matrimonio, o la richiesta a fronte di particolari requisiti di connessione (territoriale o culturale) con il nuovo stato⁷ e non mancano ipotesi a carattere eccezionale come la concessione della stessa a sportivi, artisti o scienziati di chiara fama. La perdita della cittadinanza si ha normalmente in caso di acquisto di una seconda, fatto a cui deve seguire o un'espressa dichiarazione da parte del soggetto rinunciante o un suo comportamento concludente come ad esempio il prestare il servizio militare nelle forze armate di un altro stato.⁸

1.2 I cittadini⁹

In cosa si sostanzia lo *status* di cittadino? Fondamentalmente in diritti e doveri spesso costituzionalizzati. Si tratta di diritti che vanno al di là del catalogo dei diritti umani e che riguardano l'organizzazione della vita istituzionale di ogni stato ad esempio il diritto di voto ed il diritto alla rappresentanza diplomatica all'estero.¹⁰ Fra stato e cittadino si instaura così un rapporto privilegiato che trova compiuta definizione nel dovere di fedeltà ed altri tipici doveri di adesione quali l'obbligo del servizio militare o la fedeltà alla costituzione¹¹, o in alcuni casi il dovere elettorale¹². Tale insieme di diritti e doveri crea così una profonda partizione all'interno dello stato fra cittadini e non cittadini.

³ Cfr. art. 26 c. 1 della Costituzione portoghese che riconosce esplicitamente il diritto di ciascuno alla cittadinanza.

⁴ Costituzione della Repubblica Italiana, art. 22: "Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome."

⁵ Legge Fondamentale tedesca, art. 16: "La cittadinanza tedesca non può essere revocata. La privazione della cittadinanza può avvenire soltanto in base ad una legge, e contro la volontà dell'interessato solo se non diviene apolide."

⁶ Cfr. art. 9 della Costituzione croata, art. 12 della Costituzione ceca ed art. 5 della Costituzione slovacca.

⁷ Altro requisito è naturalmente il soggiorno e la fissazione della residenza all'interno dello stato ospitante.

⁸ Cfr. § 17 (StAG) la cittadinanza si perde per:

1. soppressione (§§ 18 - 24),
2. acquisto di una nuova cittadinanza (§ 25),
3. rinuncia (§ 26),
4. adozione o riconoscimento (§ 27),
5. la prestazione del servizio militare in forze armate straniere (§ 28)
6. dichiarazione (§ 29).

⁹ In germani esiste il concetto di „Statusdeutschen”. Esso identifica ogni popolazione germanofona che per contingenze storiche si trovi fuori dai confini nazionali. Si tratta di tedeschi ancora privi di cittadinanza (art. 116 Abs. 1 GG).

¹⁰ Art. 48, Costituzione italiana.

¹¹ Cost. it., disposizioni transitorie e finali, XVIII "La Costituzione dovrà essere fedelmente osservata come Legge fondamentale della Repubblica da tutti i cittadini e dagli organi dello Stato."

¹² Art. 48 c. 2 Cost. it.: „Il voto [...] è dovere civico.“. Art. 51 c. 5 della Costituzione greca "L'esercizio del voto è un dovere". In Belgio ed in Lussemburgo si hanno analoghe previsioni a livello legislativo.

1.3 Gli stranieri

Tradizionalmente lo straniero non poteva vantare diritti nei confronti dello stato. Tale spazio normativo vuoto è stato storicamente riempito in diversi modi per mezzo di norme di diritto interno¹³, con le quali si sono riconosciuti via, via i cd. diritti umani, o da interventi di diritto internazionale pattizio¹⁴, per mezzo dei quali i vari stati hanno reciprocamente riconosciuto alcune tutele ai rispettivi cittadini. Esempi di pressoché totale assenza di tutela in capo ad un gruppo di stranieri sono tutt'oggi presenti e Guantánamo ne è testimonianza eloquente.

Questa costruzione conosce i propri momenti di profonda crisi dinanzi a comunità straniere che per motivi di natura economica, politica o culturale pur inglobate in un contesto nazionale a loro estraneo non emigrano al fine di ricongiungersi con i propri concittadini, o nel caso in cui all'interno di uno stato il numero degli immigrati sia tale da metterne in discussione la legittimità, o davanti alla costituzione di vere e proprie enclaves che si pongono in concorrenza con lo stato stesso.

2. Le norme sulla cittadinanza in Italia e Germania.

2.1 L'acquisto della cittadinanza in Italia

Storicamente dopo l'Unificazione d'Italia proclamata il 17 marzo 1861, la materia della cittadinanza venne regolata dal codice civile del 1865. Il codice del 1865 stabiliva il principio della trasmissione *iure sanguinis* della cittadinanza per via paterna. Soltanto nel caso in cui il padre fosse rimasto ignoto, la cittadinanza si trasmetteva *iure sanguinis* per via materna. Anche il figlio di uno straniero poteva acquistare la cittadinanza italiana purché fosse nato in Italia e in Italia avesse stabilito il suo domicilio. La donna straniera che si fosse sposata con un cittadino acquistava la cittadinanza e la conservava anche dopo la morte del marito. Lo straniero poteva acquisire la cittadinanza anche con la naturalizzazione concessa per legge o per decreto reale.

Le disposizioni del codice civile del 1865 in materia di cittadinanza furono integrate da alcune leggi successive, che prendevano in considerazione il problema dell'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione. Il Testo Unico della legge elettorale politica del 1895 riconosceva a coloro i quali non fossero nati in Italia, ma fossero italiani per sangue, la cittadinanza (il godimento dei diritti politici) tramite naturalizzazione concessa per decreto reale, previo giuramento di fedeltà al re. A chi invece non era italiano era riconosciuta la cittadinanza soltanto attraverso la naturalizzazione concessa per legge.

La legge sull'emigrazione del 1901 integrò anch'essa le norme del codice civile del 1865 sulla cittadinanza. Questa legge stabiliva che la cittadinanza, comprendente il pieno godimento dei diritti politici, poteva essere concessa, con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto col Ministro degli Esteri: a chi fosse divenuto straniero perché minore di età quando il padre aveva perso la cittadinanza, oppure a chi fosse nato quando il padre aveva già perso la cittadinanza ed avesse dichiarato, entro un anno dal raggiungimento della maggiore età, di scegliere la cittadinanza italiana, purché fissasse il suo domicilio in Italia. Successivamente la

¹³ Ad esempio il diritto di asilo.

¹⁴ Ad esempio la Convenzione di Ginevra sui rifugiati.

legge 17 maggio 1906, n. 217 prevedeva la concessione della cittadinanza con decreto reale previo parere favorevole del Consiglio di Stato allo straniero che: avesse fissato da 6 anni la residenza in Italia, o nelle colonie italiane, o avesse prestato per 4 anni servizio alle dipendenze dello Stato italiano anche all'estero o risiedesse da 3 anni in Italia o nelle colonie italiane ed avesse sposato una cittadina italiana o avesse reso particolari servigi all'Italia.

La materia della cittadinanza venne infine completamente riformata dal legislatore ordinario nel 1912. Questa legge seguì un indirizzo consolidato, e confermava il principio della trasmissione *iure sanguinis* della cittadinanza per via paterna. La cittadinanza si trasmetteva *iure sanguinis* per via materna soltanto se: il padre fosse rimasto ignoto o apolide; il figlio non seguisse la cittadinanza del padre secondo la legge dello stato al quale quest'ultimo apparteneva.

In via eccezionale, la legge del 1912 riconosceva *iure soli* la cittadinanza a chi era nato in Italia, se entrambi i genitori erano ignoti o apolidi, oppure se il figlio non seguiva la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello stato al quale appartenevano questi ultimi. La legge sulla cittadinanza del 1912 stabiliva il principio per cui la moglie seguiva la cittadinanza del marito. La donna straniera che si fosse sposata con un italiano acquistava quindi la cittadinanza italiana, che poteva conservare anche da vedova, ma solo se non si fosse trasferita all'estero e, di conseguenza, non avesse riacquisito la cittadinanza d'origine. La donna cittadina che si fosse sposata con uno straniero perdeva la cittadinanza italiana, se il marito possedeva una cittadinanza che si trasmetteva alla moglie col matrimonio.

In Italia le norme regolatrici dell'acquisto della cittadinanza sono, oggi, contenute nella legge 5 febbraio 1992 n. 91, "Nuove norme sulla cittadinanza", nel D.P.R. 12 ottobre 1993, n. 572 "Regolamento di esecuzione della Legge 5 febbraio 1992, n. 91 recante nuove norme sulla cittadinanza" e nel D.P.R. 18 aprile 1994, n. 362 "Regolamento recante disciplina dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana". A queste vanno aggiunte le disposizioni internazionali, in particolare, si indicano la "Convenzione sui casi di cittadinanza plurima", firmata a Strasburgo il 6 maggio 1963 e la "Convenzione concernente lo scambio di informazioni in materia di acquisto della cittadinanza, firmata a Parigi il 10 settembre 1964.

La Legge sulla cittadinanza si propone l'obiettivo di riordinare la materia e di adeguarla alla realtà sociale italiana contemporanea. Come abbiamo visto, l'ultima legge organica sulla cittadinanza risaliva, infatti, al 1912, ad un periodo in cui la società italiana era molto diversa da quella attuale. La normativa del 1992 conferma e introduce alcuni principi fondamentali, tra i quali: il riconoscimento *iure sanguinis* della cittadinanza ai figli di chi è già cittadino, l'indipendenza della cittadinanza del coniuge rispetto alla cittadinanza dell'altro coniuge, l'eguaglianza dei coniugi in relazione alla trasmissione della cittadinanza ai figli, la necessità che sia la persona interessata a esprimere la propria volontà per l'acquisto e la perdita della sua cittadinanza, la possibilità di scegliere la cittadinanza italiana per quegli stranieri che hanno legami particolari con l'Italia per nascita, residenza od origine, l'esclusione di ogni automatismo nel possesso della cittadinanza italiana in caso di acquisto o riacquisto di una cittadinanza straniera. Nel confermare il principio dello *ius sanguinis* la legge riconosce tuttavia che la cittadinanza si acquista *iure soli* nel caso di: figlio nato in Italia da genitori ignoti o apolidi, figlio che non segua la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi ultimi appartengono, figlio di ignoti trovato nel territorio italiano, se non viene provato il possesso di un'altra cittadinanza.

L'acquisto della cittadinanza da parte degli stranieri avviene al verificarsi di alcune condizioni previste dalla legge ed è subordinata ad una esplicita manifestazione di volontà da parte dell'interessato. La normativa attuale prevede, a seconda delle categorie di beneficiari, un regime diverso per l'acquisto della cittadinanza per legge. Per gli stranieri o gli apolidi di cui il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado siano stati cittadini italiani per nascita, l'acquisto avviene se: prestano effettivo servizio militare per lo Stato italiano, o assumono un pubblico impiego alle dipendenze dello Stato italiano, o se al raggiungimento della maggiore età, risiedono legalmente in Italia da almeno due anni.

Con la naturalizzazione, la cittadinanza non si ottiene automaticamente, ma viene concessa con Decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'Interno. La cittadinanza per naturalizzazione viene così concessa: allo straniero di cui il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita o che è nato in territorio italiano e, in entrambi i casi, risieda legalmente in Italia da almeno tre anni; allo straniero maggiorenne adottato da un cittadino italiano, che risiede legalmente in Italia da almeno cinque anni dall'adozione; allo straniero che ha prestato servizio per lo Stato, anche all'estero, per almeno cinque anni; al cittadino di uno Stato membro della Comunità Europea se risiede legalmente in Italia da almeno quattro anni; all'apolide che risiede legalmente in Italia da almeno cinque anni; allo straniero che risiede legalmente in Italia da almeno dieci anni. La naturalizzazione può essere concessa anche allo straniero che abbia reso eminenti servizi all'Italia oppure in presenza di un eccezionale interesse dello Stato.

La legge del 1992 stabilisce il principio per cui i cambiamenti di cittadinanza di una persona possono avvenire soltanto sulla base della sua volontà e non soltanto come conseguenza del cambiamento di cittadinanza del coniuge. Il coniuge, straniero o apolide, di un cittadino italiano acquista la cittadinanza presentando una domanda al Prefetto competente in relazione alla residenza dell'interessato o, se ne ricorrono i presupposti, all'Autorità consolare competente, quando risieda legalmente in Italia da almeno sei mesi o dopo tre anni dalla data del matrimonio, se non c'è stato scioglimento, annullamento o cessazione degli effetti civili del matrimonio.

Il minore straniero adottato da un cittadino italiano acquista la cittadinanza, anche se l'adozione è avvenuta prima del 16 agosto 1992, cioè prima dell'entrata in vigore della nuova legge. L'acquisto della cittadinanza è automatico sulla base del decreto di adozione del Tribunale dei minorenni o sulla base del provvedimento di adozione emesso da un giudice straniero e riconosciuto in Italia. Se l'adozione viene revocata per un fatto attribuibile all'adottato, la cittadinanza si perde automaticamente ma solo se l'adottato sia in possesso di un'altra cittadinanza o la riacquisti. Se la revoca dell'adozione avviene durante la maggiore età dell'adottato, questo, se conserva o riacquista un'altra cittadinanza, può rinunciare alla cittadinanza italiana entro un anno dalla revoca.

Un caso particolare infine è rappresentato dalla legge n. 379 del 2000 che prevede, per le persone originarie dei territori che sono appartenuti all'impero austro-ungarico e i loro discendenti, il riconoscimento della cittadinanza italiana qualora rendano una dichiarazione in tal senso, entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della legge.

2.2 L'acquisto della cittadinanza in Germania

Prima del 2000 in materia di acquisto della cittadinanza vigeva in Germania il principio dello *ius sanguinis*. Ogni soggetto di origine tedesca acquistava così la cittadinanza al momento dell'entrata nel territorio nazionale¹⁵. I cd. "Spaetaussiedler" venivano ritenute tedeschi a tutti gli effetti seppur ancora privi di cittadinanza. L'intera legislazione sulla cittadinanza era espressione di questo principio e si ripartiva appunto in norme per la concessione della cittadinanza e norme per il riconoscimento della stessa; la cittadinanza plurima veniva tollerata solo in casi eccezionali. Con la recente introduzione delle nuove norme sulla cittadinanza, la Germania ha temperato il principio dello *ius sanguinis* attraverso quello della territorialità ed ha ridotto il periodo di legittima permanenza nel territorio nazionale per la richiesta di concessione della cittadinanza da quindici ad otto anni.

Così è tedesco chi nasce da genitori tedeschi o chi nasce in Germania da genitori stranieri di cui almeno uno soggiorni legittimamente da almeno otto anni in Germania e sia titolare di un *Aufenthaltsberechtigung*¹⁶ o almeno di un *Aufenthaltsurlaubnis* a tempo indeterminato da almeno tre anni. Nel 2000 41.257 figli dei circa 7,3 milioni di stranieri soggiornanti in Germania hanno ottenuto la cittadinanza in base al rinnovato quadro normativo. Questi minori si trovano così ad avere ancora dei genitori stranieri, dai quali spesso ereditano anche una seconda cittadinanza in omaggio allo *jus sanguinis* che contraddistingue nel paese di origine l'acquisto della cittadinanza. Al fine di ricomporre sul lungo periodo questa situazione, al compimento del 23° anno i soggetti che hanno così ottenuto la cittadinanza tedesca la perdono laddove non dimostrino di aver rinunciato alle altre. Tale obbligo di opzione è stato pensato in una logica disincentivante anche se i più recenti sondaggi testimoniano come le giovani generazioni di figli di immigrati siano molto più interessati alla cittadinanza tedesca che a quella d'origine.¹⁷ La bassa percentuale di nuovi nati che ottengono la cittadinanza in Germania è da ricondurre al fatto che non sono molti i genitori stranieri ad avere i sopraccitati requisiti di soggiorno Paradigmatico è il caso dei figli di coppie di giovani stranieri che pur soggiornando in Germania dalla nascita non hanno bisogno fino al compimento del 16° anno d'età dell'*Aufenthaltsgenehmigung* e che possono ottenere un *Aufenthaltsurlaubnis* a tempo indeterminato ex § 26 AuslG solo a partire dal compimento del 17° anno; qualora questi stranieri perfettamente integrati mettono al mondo un figlio prima del compimento del 20°anno di età quest'ultimo non si vedrà riconoscere il diritto di cittadinanza.¹⁸

Ad ogni modo la nuova disciplina ha migliorata la condizione e le aspettative degli stranieri in Germania anche se non è ancora del tutto chiaro se raggiungerà l'ambizioso obiettivo che si è posta: "Questa disciplina impedisce che sul lungo periodo si creino in Germania delle minoranze totalmente escluse dalla partecipazione ai diritti e doveri civici. Si tratta inoltre di un importante passo nel processo di integrazione dato che i soggetti coinvolti possono contare

¹⁵ Cfr. BVerwG 5 C 33.02 und 5 C 11.03, Urt v. 49. 2003.

¹⁶ Cfr. § 27 Ausländergesetz (AuslG).

¹⁷ Marplan Forschungsgesellschaft mbH (Hrsg.): *Ausländer in Deutschland - Soziale Situation*, Offenbach 2000; Weidacher, Alois (Hrsg.) in: *Deutschland zu Hause. Politische Orientierungen griechischer, italienischer, türkischer und deutscher junger Erwachsener im Vergleich*, Opladen 2000, p. 73 ss. Urbahn, J./Diehl, C.: *Arbeitspapier Politische Einstellungen und Partizipationsverhalten von Immigranten in der Bundesrepublik Deutschland: Eine Bestandsaufnahme*, Mannheim 1997.

¹⁸ Cfr. http://www.interkultureller-rat.de/Themen/Staatsangehoerigkeitsrecht/Staatsangehoerigkeitsrecht_Stellungnahme.shtml : 22.1.2004.

sul fatto di essere accolti in modo duraturo e paritario nella società tedesca"¹⁹ Grazie alla norma transitoria di cui al § 40b StAG²⁰ è stato possibile concedere la cittadinanza negli anni 2000 e 2001 ad ulteriori 43.584 bambini sotto i dieci anni.

La seconda innovazione introdotta dalla nuova legge sulla cittadinanza è rappresentata dal § 85 Abs. 1 AuslG che riduce da 15 ad 8 gli anni di soggiorno che legittimano una richiesta di concessione della cittadinanza. Questa può essere concessa a coloro i quali:

1. condividono i principi democratici sui quali si fonda la legge fondamentale tedesca;
2. sono in possesso di un *Aufenthaltserlaubnis* o *Aufenthaltsberechtigung*;
3. traggono i mezzi per il sostentamento proprio e degli eventuali familiari senza gravare sullo stato sociale;
4. rinunciano o perdano la cittadinanza di origine;
5. non abbiano riportato condanne penali;
6. dimostrino di possedere una sufficiente conoscenza della lingua tedesca (§ 86 Nr. 1 AuslG).

Se la condivisione dei valori democratici non ha bisogno di particolare approfondimento, il secondo requisito necessita di alcune considerazioni in merito ai vari titoli di soggiorno esistenti in Germania. Solo i due titoli di soggiorno a tempo determinato, l'*Aufenthaltserlaubnis* e l'*Aufenthaltsberechtigung* offrono la possibilità di chiedere la concessione della cittadinanza. Sotto questo profilo duplice è la critica: in primo luogo si declassa l'*Aufenthaltsbefugnis* per motivi umanitari a tempo indeterminato ad un permesso di seconda categoria, laddove le esigenze alle quali risponde sono di norma più rilevanti sotto il profilo morale e politico dei due precedenti.²¹ la seconda critica si riferisce all'annoso problema se computare o meno il soggiorno a titolo diverso dello straniero nel novero degli atto anni di "normale soggiorno" necessari ai fini della richiesta A tale rilevante questione ha dato risposta il Giudice amministrativo,²² ma la prassi nei vari *Länder* è ancora decisamente ondivaga in materia.²³

Nel 2000 è stata proposta una bozza per un nuovo *Zuwanderungsgesetz*²⁴ e per mesi tale iniziativa è stata al centro del dibattito politico. Il principio ispiratore di questo intervento era la compatibilità dei flussi immigratori con la capacità di integrazione nazionale e gli interessi tedeschi in campo economico e di politica del lavoro.²⁵ La bozza non ha trovato attuazione poiché al momento di essere approvata al *Bundesrat* a fronte di un profondo dissidio politico

¹⁹ Cfr. 5. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, agosto 2002, p. 53. <http://www.integrationsbeauftragte.de/download/lage5.pdf> : 22.1.2004.

²⁰ Cfr. § 40b StAG.

²¹ Rifugiati riconosciuti secondo la Convenzione di Geneva possono essere naturalizzati dopo solo sei anni, cfr. § 8 StAG.

²² Cfr. BVerwG 29.9.1995, 1 B 236/94, in: InfAuslR 1996, 19; BVerwG v. 28.9.1993, 1 C 1/93, in: InfAuslR 1994, 35; BVerwG v. 23.2.1993, 1 C 45/90, in: InfAuslR 1993, 782.

²³ Problematica risulta sempre la verifica delle competenze linguistiche, cfr. <http://www.stmi.bayern.de/PM/2002/499.htm>: 22.1.2004.

²⁴ Cfr. Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz), 20.6.2002, Bundesgesetzblatt I, p. 1946.

²⁵ Cfr. <http://www.aufenthaltstitel.de/zuwg/> :22.1.2004.

tra i maggiori partner di maggioranza²⁶. i due voti attribuiti al Brandeburgo vennero espressi non unitariamente e risultarono non validi.²⁷

La legge riducendo i precedenti cinque titoli di soggiorno a sole due tipologie avrebbe comportato la concessione a 250.000 di un *Aufenthaltserlaubnis*. Inoltre, lavoratori stranieri particolarmente qualificati e lavoratori stranieri autonomi sarebbero potuti entrare in Germania senza limiti o sarebbero stati sotto posti solo ad un meccanismo a punteggio che tenesse in debita considerazione gli interessi economici strategici tedeschi²⁸ Un nuovo *Zuwanderungsgesetz* giace dall'ottobre 2003 nella commissione paritetica del *Bundestag* e *Bundesrat*. Passi in avanti sono stati compiuti in materia di ricongiungimento familiare e diritto di asilo mentre sulla regolazione dei flussi di lavoratori e per motivi umanitari le posizioni sono ancora distanti.

3 Prospettive

3.1 Le indicazioni del livello internazionale e comunitario

Dopo la breve panoramica della situazione normativa in Italia e Germania è opportuno procedere ad una breve disamina delle più importanti norme di diritto internazionale e comunitario. Sin dalla Convenzione dell'Aja del 1930 il diritto internazionale, in particolare il Consiglio d'Europa, si è confrontato con i problemi legati al diritto di cittadinanza. L'accordo per la riduzione delle cittadinanze plurime e sugli obblighi di leva di coloro i quali ne possedevano del 1963 ha lasciato ampie lacune che hanno trovato composizione solo nei protocolli aggiuntivi del 1977 e 1993. Tuttavia, i profondi fenomeni legati alla dissoluzione di intere compagini statali, la creazione di nuovi confini la stesura di nuove costituzioni e leggi sulla cittadinanza in Europa centrale ed orientale, hanno comportato la necessità di rivedere l'intero assetto internazionale in questo campo. La Convenzione europea sulla cittadinanza dd. 6.11.1997,²⁹ firmata a Strasburgo e già ratificata da diverse nazioni si è occupata di questi temi ed in particolare di limitare il fenomeno degli apolidi in presenza della dissoluzione di stati nazionali. La Convenzione contiene nel art. 4 la medesima previsione già contenuta nella costituzione italiana e tedesca ovvero il divieto di soppressione arbitraria della cittadinanza o l'estensione automatica della stessa in caso di matrimonio. Vi è inoltre un'opzione decisa verso lo *ius sanguinis* che, tuttavia, proprio al fine di evitare fenomeni di apolidia viene temperato con quello territoriale. La Convenzione specifica inoltre che la richiesta di concessione della cittadinanza deve poter essere inoltrata dopo dieci anni di legittimo soggiorno Ex art. 7 c. 3 è fatto espresso divieto di sopprimere la cittadinanza *ex lege* qualora ne risulti una situazione di apolidia ed anche laddove tale situazione non venisse integrata è richiesta la sussistenza di validi motivi tassativamente elencati.

²⁶ Cfr. BVerfG, 2 BvF 1/02, 18.12.2002, c. 9, in: <http://www.bverfg.de/>: 27.1.2004.

²⁷ Il presidente del Bundesrat ha conteso tutti i voti favorevoli alla proposta di legge; un'interpretazione che la Corte Costituzionale non ha accettato. Cfr. BVerfGE v. 18.12.2002, 2 BvF 1/02, in: NJW 2003, p. 339-344.

²⁸ Un nuovo ufficio statale per rifugiati e per la migrazione doveva scegliere immigrati secondo un sistema di punti, sviluppare un programma nazionale di integrazione e tenere il registro centrale di stranieri.

²⁹ Cfr. <http://www.vilp.de/Depdf/15/d150.pdf>: 10.2.2004.

Proprio su questo punto si sono attestate le riserve tedesche al fine di preservare l'obbligo di opzione ex § 29 StAG, (automatica perdita della cittadinanza tedesca nel caso di mancata rinuncia o perdita delle altre cittadinanze al compimento dei 23 anni).

Gli articoli da 10 a 13 delle Convenzione disciplinano il procedimento di concessione della cittadinanza, imponendo tempi certi e l'obbligo di adeguata motivazione, la forma scritta che ne consenta la verificabilità e costi non esorbitanti.

Alla fine del 2003 il Consiglio europeo ha emanato una direttiva³⁰ in merito allo status di cittadini comunitari che risiedano da più di cinque anni in un altro stato membro. Si era avvertita la necessità di temperare alcune norme sulla cittadinanza alla luce del processo di integrazione europeo in particolare quelle sull'espulsione, arrivando così ad invadere settori delicati e strategici della sovranità degli stati membri.³¹

Con la risoluzione n. 136 del 2003 approvata nell'ambito della Relazione annuale sui diritti umani nell'Unione, il Parlamento europeo ha raccomandato agli Stati membri "di estendere il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali e del Parlamento europeo a tutti i cittadini di paesi terzi che soggiornino legalmente nell'Unione europea da almeno tre anni".

3.2 L'estensione dei diritti di partecipazione democratica ai cittadini stranieri, con particolare riferimento alla Provincia di Bolzano

Alcuni importanti risultati dell'elaborazione sopradescritta hanno portato all'estensione a livello locale e segnatamente comunale dei diritti di partecipazione a categorie sempre più ampie di popolazione. La partecipazione della comunità realmente stanziata, trova oggi esplicito riferimento nell'art. 8 c. 5³² del TUEL, laddove richiamando quali fonti legittimanti la legge n. 203 del 1994 ed il d.lgs. n. 286 del 1998, il legislatore delegato dispone che gli statuti locali promuovano forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti. È bene ricordare che la legge 8 marzo 1994, n. 203 ratifica e dà esecuzione alla convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale stipulata a Strasburgo il 5 febbraio 1992.

Due sono state le strade percorse per inverare questi principi, quella della democrazia diretta e quella della democrazia rappresentativa. A titolo esemplificativo città come Torino³³ ed in particolare Bologna³⁴ hanno intrapreso decisamente la strada dell'«allargamento» della

³⁰ Cfr. Ecofin, 25.11.2003, in: Council doc. 10501/03, 7.7.2003.

³¹ Steve Peers, "New" minorities: What status for Third-Country Nationals in the EU system? In: G. N. Toggenburg, The protection of minorities and the European Union. The way forward, Budapest 2004.

³² «Lo statuto, ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203 e al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti.»

³³ Statuto, Articolo 9 - Titolari dei diritti di partecipazione - 1. I diritti di partecipazione individuale e collettiva sono riconosciuti e garantiti a tutti coloro che siano iscritti nelle liste elettorali del Comune di Torino ovvero siano iscritti da almeno sei mesi nel registro della popolazione residente del Comune ed abbiano compiuto la maggiore età.

³⁴ Statuto Art. 3 - (Tutela dei diritti) - 1. Le disposizioni del presente capo (Capo I - Partecipazione popolare, diritto di informazione-) si applicano - salvo diverso esplicito riferimento - oltre che ai cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune di Bologna: a) ai cittadini residenti nel Comune, non ancora elettori, che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età; b) ai cittadini non residenti, ma che nel Comune esercitino la propria attività prevalente

comunità locale e le esperienze referendarie svoltesi in queste città rappresentano, attualmente, alcune delle espressioni più alte di riconoscimento agli stranieri dei diritti di cittadinanza.

Per quanto riguarda le realtà comunali regionali si riscontra nella maggior parte dei casi l'analoga tendenza a favorire la reale partecipazione della comunità stanziata utilizzando come nel caso dello statuto di Bolzano³⁵ il criterio della residenza mentre nel caso di Trento³⁶ si arriva a riconoscere il diritto di partecipare ai referendum ai cittadini italiani, stranieri, apolidi, ancorché non residenti, ma che abbiano nel Comune il centro della loro attività di lavoro o di studio ed ai cittadini nati a Trento, residenti fuori dal territorio comunale. Non mancano tuttavia realtà municipali fra le quali la città di Merano che riconoscono il diritto di partecipare ai referendum solo ai cittadini elettori³⁷, scelta che per il particolare regime dell'elettorato attivo vigente in materia di elezioni amministrative in Alto- Adige spicca per il suo carattere restrittivo.

Oltre agli strumenti di democrazia diretta si sono sviluppate ulteriori proposte per la partecipazione dei cittadini stranieri alla vita politica locale all'interno della democrazia rappresentativa. In particolare in provincia di Bolzano i due maggiori comuni, Bolzano e Merano si sono dotati di un organo consultivo per dare voce alle istanze dei cittadini extracomunitari ed apolidi ovvero hanno istituito e disciplinato la Consulta degli Immigrati³⁸. Il 23 maggio 2004 si terranno a Bolzano le elezioni che coinvolgeranno la popolazione extracomunitaria e apolide residente in città che risulta pari a 4.613 persone, pertanto la Consulta sarà composta di 16 membri. Secondo il regolamento, dovrà avere membri di entrambi i sessi, e provenienti da tutte le aree geografiche presenti a Bolzano. Hanno diritto al voto i cittadini di paesi non appartenenti all'Unione Europea o apolidi, residenti nel Comune di Bolzano e maggiorenni alla data delle elezioni in possesso di un regolare titolo di soggiorno valido o in corso di rinnovo; non devono essere incorsi in una delle cause escludenti il diritto di elettorato attivo ai sensi della normativa vigente per le elezioni del Consiglio comunale. Complessivamente gli aventi diritto al voto sono allo stato attuale 3.792 persone. Non è elettore chi è in possesso della doppia cittadinanza (italiana/comunitaria ed extracomunitaria) o chi ha acquisito la cittadinanza italiana. Non avranno diritto di voto per la Consulta degli immigrati di Bolzano le diverse centinaia di stranieri che risultano risiedere a Bolzano con cittadinanza dei 10 Paesi che il primo maggio aderiranno all'Unione Europea e che il 13 giugno voteranno alle elezioni europee. Una volta insediata, la Consulta avrà un'ampia serie di funzioni e un proprio piano di lavoro, che definirà in base alle disposizioni del regolamento. Il presidente, eletto fra i

di lavoro e di studio;c) agli stranieri e agli apolidi residenti nel Comune di Bologna o che comunque vi svolgano la propria attività prevalente di lavoro e di studio.

³⁵ Statuto, Art. 41 – Titolari dei diritti di partecipazione ed informazione – 1. I diritti di partecipazione e di informazione disciplinati dallo Statuto sono riconosciuti a tutti i maggiorenni che siano residenti iscritti nei registri della popolazione del Comune.

³⁶ Statuto, Art. 3 – Diritti di cittadinanza - 1. Sono titolari dei diritti di cittadinanza coloro che risiedono nel territorio comunale. 2. E' garantito il diritto di iniziativa, partecipazione, accesso ed informazione: a) ai cittadini residenti nel Comune che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età; b) ai cittadini italiani, stranieri, apolidi, ancorché non residenti, ma che abbiano nel Comune il centro della loro attività di lavoro o di studio; c) ai cittadini nati a Trento, residenti fuori dal territorio comunale.

³⁷ Statuto, Art. 59 - Il Referendum - Popolare 1. Su materie rientranti nella propria competenza il Consiglio Comunale può disporre l'indizione del Referendum Popolare tra gli elettori aventi diritto al voto per l'elezione del Consiglio medesimo.

³⁸ Le norme sono reperibili rispettivamente su <http://www.stranieriinitalia.com/briguglio/immigrazione-e-asilo/2003/maggio/> e <http://www.comune.merano.bz.it/amministrazione/regolamenti.htm>

membri della Consulta stessa, potrà chiedere di partecipare, con diritto di parola, alle sedute delle commissioni consiliari del Comune e allo stesso Consiglio comunale. Nelle riunioni, il Presidente parlerà a nome della Consulta, facendosi portavoce delle problematiche che interessano i concittadini stranieri e ricercando soluzioni con la collaborazione delle istituzioni cittadine. Oltre a richiedere l'intervento degli organi che governano la città, la Consulta potrà farsi promotrice di iniziative e progetti miranti a facilitare l'integrazione dei cittadini e delle cittadine stranieri/e, anche per segnalare, prevenire e rimuovere ogni forma di discriminazione a loro danno.

Tali esempi si collocano tuttavia in un più ampio processo che vede, elemento assai peculiare, i comuni italiani avanguardie di quel processo di integrazione politica ed istituzionale dei cittadini extracomunitari, all'interno di un orizzonte costituzionale e legislativo che lega il godimento del diritto di voto ancora saldamente al concetto di cittadinanza, rendendo al contempo l'acquisizione della stessa un processo lungo e privo di ragionevoli garanzie³⁹.

Per garantire la rappresentanza politica degli immigrati vi sono due soluzioni, sperimentate entrambe da più di un'amministrazione locale sin dai primi anni novanta: il consigliere aggiunto e la consulta/consiglio. Per quanto riguarda il primo, si tratta, nella sostanza, dell'individuazione, che può avvenire con diverse modalità, di un singolo che vada a ricoprire la carica di consigliere comunale in rappresentanza delle comunità straniere presenti nel territorio comunale, "aggiungendosi" appunto alla normale composizione dell'organo consiliare. La figura del consigliere aggiunto presenta un importante pregio ed un grave difetto. Il pregio sta nel fatto che l'istanza rappresentativa degli immigrati viene inserita direttamente all'interno della massima assemblea cittadina, applicando al soggetto che va a ricoprire l'incarico tutti i diritti (tranne quello di voto) e i doveri di ogni consigliere comunale. Ciò è indubbiamente positivo per due ragioni: la prima è la possibilità, attraverso la partecipazione ai lavori ordinari del consiglio e delle commissioni comunali, di affermare il proprio punto di vista su tutti i temi d'interesse cittadino, senza essere confinato aprioristicamente nelle questioni che riguardano i problemi legati all'immigrazione e alla condizione degli immigrati; permettendo quindi di dar voce a quanti non possono esprimere la propria opinione attraverso i canali istituzionali secondo il giuoco democratico, semplicemente perché non godono del diritto di voto. Il secondo motivo sta proprio nel garantire un rapporto più "normale" con le istituzioni, vale a dire la possibilità di avere una relazione non esclusivamente lobbistica con esse, attraverso le associazioni di e per immigrati. Il difetto è legato all'unicità della figura del consigliere aggiunto. È difficile, infatti, che si possa individuare una persona in grado di rappresentare un mondo che nella maggior parte dei nostri comuni è fatto di diverse ed eterogenee comunità. L'immigrazione in Italia si caratterizza – e si distingue rispetto a come essa si manifesta altrove in Europa – per la sua marcata policentricità.

La consulta/consiglio dei cittadini stranieri extracomunitari e apolidi, invece, consiste nella istituzione di un organo consultivo le cui modalità di costituzione, la cui composizione e i cui poteri variano così tanto da comune a comune che è impossibile parlare genericamente di "consulta degli immigrati". Potremmo dire che l'unico elemento comune a tutti questi organi-

³⁹ Il termine, non perentorio, per la definizione del relativo procedimento è di due anni e tradizionalmente dottrina e giurisprudenza concordano nel riconoscere all'amministrazione precedente uno spazio di discrezionalità decisamente ampio.

smi è la pluralità della rappresentanza: le varie comunità presenti in un territorio possono farne parte.

Ad avviso di chi scrive storicamente si sono sperimentati non uno ma due modelli in questo campo: il “Consiglio degli Immigrati” e la “Consulta degli immigrati”. Il primo, è un organo monista, a componente unica dove siedono solo rappresentanti dei cittadini extracomunitari, mentre la seconda è un organo dualista, dove siedono sia rappresentati comunali sia dei cittadini stranieri. Il Consiglio appare così come “organo di rappresentanza unitaria dei cittadini extracomunitari mentre la Consulta si pone piuttosto come strumento permanente di cooperazione e di concertazione tra comune e cittadini stranieri. Per garantire maggior chiarezza nella trattazione, conviene prendere in esame l’esperienza di due amministrazioni comunali (Perugia e Modena) collocabili agli estremi di un’ipotetica scala composta dalle possibili combinazioni degli elementi propri dei due modelli.

Il Comune di Perugia, nel febbraio del 1991, ha istituito la «*Consulta comunale dell’immigrazione*» composta da un numero di membri che può arrivare fino a cinquantasei (limite peraltro derogabile). L’articolo 1 dello scarno regolamento istitutivo (appena cinque articoli) prevede che nella Consulta siedano, oltre al Sindaco, a due consiglieri comunali, uno di maggioranza e uno di minoranza, ai tre presidenti di circoscrizione, anche un rappresentante per ogni associazione d’immigrati e altre associazioni, organismi od enti del settore, operanti nel comune (sulla base di un elenco indicato nel regolamento stesso), e un rappresentante degli enti e uffici amministrativi più interessati (l’Università, la Prefettura, etc.). La Consulta è nominata dalla Giunta, qualora le designazioni pervenute permettano l’insediamento di almeno la maggioranza dell’organo stesso, che viene di seguito definito come «*organo tecnico consultivo del Comune per l’esercizio delle funzioni amministrative in materia d’immigrazione*» (articolo 2, comma 1 del regolamento). Una consulta così concepita e disciplinata è palesemente finalizzata alla realizzazione di uno spazio di discussione, di una camera di compensazione, sui temi dell’immigrazione nel quale tutti gli operatori del settore possano avere occasione di confrontarsi.

Il Comune di Modena ha anch’esso istituito la «*Consulta comunale elettiva per i cittadini extra-UE residenti ed apolidi residenti nel Comune*». La Consulta è composta dai membri «*eletti a suffragio diretto con voto libero e segreto*» e il suo scopo è individuato nel «*favorire l’incontro ed il dialogo fra portatori di diverse culture*», perseguibile attraverso l’incentivazione delle opportunità volte a realizzare la piena integrazione degli stranieri; la promozione d’incontri e dibattiti; l’assunzione d’iniziative volte a prevenire il razzismo e la xenofobia, il supporto informativo agli stranieri e alle associazioni di stranieri per assicurare l’effettivo esercizio di tutte le forme di partecipazione o di accesso ai documenti.

I rapporti tra Consulta e amministrazione comunale sono garantiti attraverso la facoltà del Presidente della Consulta (il cui mandato dura un anno, ma è rinnovabile) di partecipare ai lavori del Consiglio e delle sue commissioni con il solo diritto di parola. Appare evidente come questo secondo modello, pur recando lo stesso *nomen juris*, sia molto diverso dal primo. Si sperimenta in esso un’embrionale rappresentanza politica degli immigrati residenti nel comune, non solo perché la selezione dei membri dell’organo consultivo non avviene per cooperazione, bensì attraverso l’unica modalità democratica, il suffragio diretto, prevedendo una composizione di soli cittadini stranieri; ma anche in quanto i rapporti tra consulta e istituzioni comunali, esecutivo e assemblea, sono regolati sulla base di norme procedurali dialettiche, senza che ciò vada ad incidere sui poteri degli organi ordinari dell’ente.

In Germania, a mero titolo esemplificativo, è stato varato in questo campo un progetto pilota nella città di Monaco già nel 1972. Si è partiti da un approfondito studio che ha dimostrato come la partecipazione alla volontà politica fosse un fattore strategico nel processo di integrazione. Vennero così avanzate diverse proposte fra le quali si ricordano: la diretta partecipazione alle elezioni comunali, l'istituzione di un parlamento degli stranieri, la creazione di un difensore civico *ad hoc*, il riconoscimento di un portavoce ufficiale o l'istituzione di una consulta degli immigrati.

Venne scelta quest'ultima soluzione ed istituito un organo consultivo composto da 39 membri dei quali 26 elette direttamente dalle comunità di stranieri, 12 cittadini tedeschi (4 in rappresentanza delle circoscrizioni cittadine ed 8 espressione delle associazioni che si occupano del fenomeno immigrazione) ed un funzionario comunale in qualità di direttore.⁴⁰ La tendenza che si è sviluppata a partire da questa prima sperimentazione è decisamente verso un sempre più forte ed organico coinvolgimento istituzionale degli stranieri nella vita pubblica locale⁴¹ ed al momento sono presenti sul territorio tedesco più di 400 consulte degli immigrati democraticamente elette e che rappresentano circa 4 dei 7,3 milioni di stranieri presenti in Germania.

Come si vede voto-cittadinanza-partecipazione rappresentano all'interno delle dinamiche legate al fenomeno ormai strutturale dell'immigrazione un nodo difficile da sciogliere. I tentativi più interessanti vengono proposti dal livello comunale, quello forse maggiormente investito dell'onere di dare una risposta ad un tema cruciale del modello di democrazia occidentale: quanto a lungo e sulla scorta di quali principi può essere dissociato nel nostro modello di società il pieno godimento dei diritti politici da quello dei diritti sociali ed umani?

⁴⁰ <http://www.auslaenderbeirat-muenchen.de/hist.htm>: 10.2.2004.

⁴¹ Statuto del Consiglio degli immigrati di Monaco del 16.10.1989 nella versione del 22.11.2001, § 4 Composizione e termine del Consiglio degli immigrati: 1. Il Consiglio degli immigrati è composto di 40 membri con diritto di voto e non più di 10 membri consultativi. § 5 Elezione del Consiglio degli immigrati: 1. I membri con diritto di voto vengono eletti tramite elezioni comuni, liberi, uguali e segreti.