

## CITTADINI MANCATI. LA CONCESSIONE DELLA CITTADINANZA ITALIANA COME DISPOSITIVO GOVERNAMENTALE

1. Concedere la cittadinanza: una pratica giuridica controversa. – 2. Il potere sovrano di trasformare gli stranieri in cittadini. – 2.1. Rendere ‘naturali’ gli stranieri. – 2.2. Un atto altamente discrezionale. – 2.3. Le ambivalenze della sovranità. – 3. I guardiani della cittadinanza. – 3.1. Competenze procedurali. – 3.2. Saperi polizieschi. – 3.3. Tecniche attuariali. – 4. Cittadini perfetti e cittadini mancati. – 4.1. La costruzione giurisprudenziale del cittadino meritevole. – 4.2. Condotte irreperibili. – 4.3. Contributori netti. – 5. Conclusioni.

### 1. Concedere la cittadinanza: una pratica giuridica controversa

“Non si ravvisa la coincidenza tra interesse pubblico e interesse del richiedente alla concessione della cittadinanza”. Con questa o altre formule di rito, tra il 1992 e il 2010 il ministero dell’Interno ha notificato a più di 13.000 cittadini stranieri, residenti legalmente nel paese da almeno dieci anni, un provvedimento di diniego della domanda di cittadinanza italiana da loro presentata in base all’art. 9, comma *f*, della legge 5 febbraio 1992, n. 91<sup>1</sup>. Dal 2000 ad oggi tali provvedimenti di diniego hanno dato luogo in sede di giustizia amministrativa ad almeno 1.000 sentenze, di cui quasi 130 al Consiglio di Stato<sup>2</sup>. I ricorsi chiamano in causa il carattere ampiamente discrezionale e

<sup>1</sup> Tra il 1992 e il 2010, ultimo anno di cui il ministero dell’Interno ha pubblicato le statistiche, sono state accolte 93.999 domande di cittadinanza per residenza e 238.128 per matrimonio, mentre sono state respinte 13.096 domande per residenza e 3.579 per matrimonio. Il 2010 è l’unico anno in cui le domande accolte per residenza hanno superato quelle per matrimonio. Il tasso di reiezione è complessivamente diminuito nel corso degli anni: se nel 1992 le domande respinte costituivano l’8,9% delle domande definite, nel 2003 il dato era sceso al 7,8% per arrivare al 3,9% nel 2010 (elaborazioni mie sulla base dei dati del Ministero, in Camera dei Deputati, 2013).

<sup>2</sup> Il ministero dell’Interno non rende pubbliche le statistiche sui ricorsi in materia di cittadinanza. Il motore di ricerca accessibile dal sito <http://www.giustizia-amministrativa.it/> ha fornito la base empirica del presente lavoro. Ricercando la frase “concessione della cittadinanza” si ottengono, dal 2000 ad oggi (ultimo accesso 9 marzo 2015), 5.024 provvedimenti di cui 3.361 sentenze, con una crescita esponenziale dalle 8 sentenze del 2000 alle 745 del 2014, passando per le 75 sentenze del 2005 e le 154 del 2010. Delle 3.361 sentenze, 748 contengono la parola “diniego”, 585 contengono la parola “rigetto” e 417 contengono entrambe le parole. 515 sentenze contengono invece le parole “silenzio” e “inadempimento” e fanno riferimento ai ricorsi presentati allo scadere del tempo massimo di 750 giorni fissato per la concessione della cittadinanza. L’espressione “concessione della cittadinanza” da me usata in queste ricerche è tendenzialmente univoca, in quanto gli altri procedimenti sono di regola designati come “acquisto della cittadinanza”. Esiste comunque un margine di errore da parte dei ricorrenti stessi, tanto che tra i provvedimenti menzionati 136 contengono anche la frase “difetto di giurisdizione” in quanto

selettivo della procedura. Si tratta di un tema ben noto, oltre che ai diretti interessati, ai professionisti del diritto e alle organizzazioni non governative che offrono consulenza legale ai cittadini stranieri. Si tratta, invece, di un tema assente nel dibattito pubblico nazionale, assorbito dalla questione dello *ius soli* più o meno “temperato” e, con poche eccezioni (L. D’Ascia, 2009), poco studiato in ambito accademico sia dal punto di vista giuridico o politologico che dal punto di vista filosofico o sociologico.

Col presente saggio intendo contribuire a colmare questa lacuna negli studi. La questione centrale a cui intendo rispondere è se e come la concessione della cittadinanza italiana funzioni come un *dispositivo governamentale*, capace di far immaginare lo Stato come una “comunità di valore” (B. Anderson, 2013, 2 ss.) e di affermare il potere sovrano di selezionare i nuovi cittadini tra gli stranieri più meritevoli, di riprodurre gerarchie e legittimare trattamenti differenziati sia tra cittadini e stranieri che tra varie categorie di stranieri. Ispirata a Michel Foucault (2004), la nozione di dispositivo governamentale può servire a decostruire il “pensiero di Stato” (A. Sayad, 1999, 395 ss.) tuttora dominante nella rappresentazione della ‘nazione’ come popolazione storicamente e culturalmente omogenea, collegata a un territorio circoscritto e dotata di speciali legami di solidarietà. In un’epoca di globalizzazione dei controlli migratori e di “proliferazione dei confini” (S. Mezzadra, B. Neilson, 2013), la “frontiera più interna” (F. Pastore, 2008) costituita dalla cittadinanza in senso giuridico si carica, come e persino più che in passato, di un forte valore materiale e simbolico diventando luogo di produzione di soggettività e terreno di conflitti. Secondo questa ipotesi, la logica socio-giuridica e giuridico-politica che regola l’accesso alla cittadinanza italiana per residenza va compresa all’interno del complesso di “istituzioni e procedure, analisi e riflessioni, calcoli e tattiche che consentono l’esercizio di quella specifica forma di potere che ha come suo obiettivo la *popolazione*, come sua principale forma di sapere l’*economia politica* e come sue tecnologie essenziali gli *apparati di sicurezza*” (M. Foucault, 1991, 102, corsivi miei).

Partendo dalle controversie legali che accompagnano la concessione della cittadinanza italiana per residenza, intendo mettere a fuoco tale istituto giuridico come “questione sociale” (E. Santoro, 2010) studiandone le concrete dinamiche di implementazione e gli effetti materiali e simbolici che determina. La giurisprudenza prodotta dai Tribunali Amministrativi Regionali e dal Consiglio di Stato sui casi di *cittadinanza mancata* offre una ricca base empi-

relativi probabilmente a contenziosi sull’acquisto della cittadinanza, per cui sono competenti di regola i giudici ordinari.

rica per indagare, in modo sistematico, i meccanismi attraverso cui la legge 91/1992 viene di fatto applicata e gli argomenti che i giudici amministrativi invocano per legittimarne l'applicazione. Questo 'diritto in azione' produce conseguenze rilevanti non solo sulla vita degli stranieri, per quanto riguarda l'accesso concesso o negato alla cittadinanza, ma anche sulla società italiana nel suo complesso, per quanto riguarda l'elaborazione dei canoni del "buon cittadino" (B. Anderson, 2013, 3 ss., corsivo mio) e dello straniero *meritevole* o *immeritevole* di diventare italiano.

Concentrerò l'analisi su tre aspetti che ritengo significativi per la mia ipotesi interpretativa: la natura sovrana dell'atto che trasforma gli stranieri in cittadini; i poteri e i saperi delle autorità coinvolte nella procedura di concessione della cittadinanza; i requisiti materiali che gli aspiranti cittadini devono dimostrare di possedere per essere ammessi nella comunità nazionale. Si tratta di temi ricorrenti nella vasta letteratura prodotta, negli ultimi vent'anni, in materia di leggi sulla cittadinanza (R. Bauböck *et al.*, 2006) e di tendenze in corso nelle società d'immigrazione in termini di maggiore o minore accessibilità dello *status* di cittadino (Ch. Joppke, 1999, 2008), con una crescente attenzione ai criteri materiali e procedurali in base a cui vengono gestite le domande di "naturalizzazione" (S. Wallace Goodman, 2010). Nel presente saggio l'analisi dei dispositivi giuridici sarà svolta in chiave più marcatamente teorica per metterne in evidenza il significato storico-politico generale, a partire dalle resistenze incontrate nella loro applicazione e che emergono sotto forma di ricorsi contro le decisioni di rigetto. Da questo punto di vista, l'ordinamento italiano presenta alcune peculiarità che lo rendono un caso di studio interessante: l'assenza nella vigente legge sulla cittadinanza, per altri versi molto restrittiva, di espliciti criteri materiali per la selezione dei nuovi cittadini; l'alto grado di discrezionalità della procedura e il conseguente elevato numero di ricorsi; la supplenza che i giudici amministrativi operano ormai sistematicamente nel determinare i contenuti e la portata dei criteri in base a cui la cittadinanza per residenza viene concessa.

## **2. Il potere sovrano di trasformare gli stranieri in cittadini**

### **2.1. Rendere 'naturali' gli stranieri**

Quella che nell'ordinamento italiano è nota come 'concessione della cittadinanza', riservata allo "straniero che risiede da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica", costituisce il caso tipico di 'naturalizzazione'. Si tratta di un acquisto volontario della cittadinanza, che avviene in età adulta, attraverso uno speciale atto che rende 'naturale' lo straniero, operando quella che Abdelmalek Sayad ha definito, con ironica attenzione agli aspetti sacrali della

procedura, “una vera e propria transustanziazione” (*transsubstantiation*) che “fa passare da una nazionalità all’altra, da un *sangue* all’altro” (A. Sayad, 1999, 321-2, corsivi miei). La polarità nascita-naturalizzazione rispecchia una visione Stato-centrica e nazionalistica di appartenenza, di cui occorre esser consapevoli per sviluppare un discorso critico sulla concessione della cittadinanza come dispositivo governamentale:

Le esigenze dell’ordine politico fanno sì che ci siano, al limite, *due sole maniere di esistere politicamente* in una nazione. Una maniera ‘naturale’, quella spontanea di coloro che appartengono per natura alla nazione ma anche, a rigore, quella dei ‘naturalizzati’ che si sono ‘fatti naturali’. Una maniera straordinaria, che sfugge all’ortodossia ‘nazionale’ e che è, in se stessa, essenzialmente illegittima e che, perciò, è sottoposta a un intenso e continuo lavoro di legittimazione [ovvero la condizione di straniero, *N.d.A.*] (*ivi*, 322, traduzione mia, corsivi miei).

Il termine ‘naturalizzazione’ non figura in nessun testo normativo italiano. I giudici amministrativi lo impiegano per distinguere l’accesso alla cittadinanza per residenza dall’acquisto per matrimonio<sup>3</sup>. In questo secondo caso il richiedente vanta “un vero e proprio diritto soggettivo”<sup>4</sup>, e l’amministrazione è limitata quanto ai reati che può considerare nella “valutazione della personalità del richiedente e della meritevolezza del beneficio della cittadinanza”<sup>5</sup>. Solo a fronte di comprovati fattori ostativi inerenti alla sicurezza dello Stato, tale diritto soggettivo retrocede a “interesse legittimo”<sup>6</sup>. Il *favor* accordato a chi diventa cittadino tramite matrimonio, alla base di questa e altre differenze tra le due ipotesi di acquisto<sup>7</sup>, viene motivato con l’“esigenza di tutelare l’istituto della famiglia, di rilevanza costituzionale”<sup>8</sup>, ma trovava anche un fondamento esplicito nella stessa legge 91/1992. Mentre, in base all’art. 9, la cittadinanza “*può essere concessa*” a chi risiede nel paese da almeno dieci anni, in base alla versione originaria dell’art. 6 “il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano *acquista* la cittadinanza se risiede legalmente da almeno *sei mesi*” nel territorio nazionale. A seguito delle modifiche introdotte con la legge 15 luglio 2009, n. 94 (Pacchetto sicurezza), adesso “il coniuge,

<sup>3</sup> Cfr. TAR Lazio – Roma (d’ora in poi TAR Lazio), sez. II-*quater*, n. 4028/2014.

<sup>4</sup> TAR Lazio, sez. II-*quater*, n. 9148/2012.

<sup>5</sup> TAR Lazio, sez. II-*quater*, n. 4028/2014.

<sup>6</sup> Cassazione civile, sez. unite, n. 1000/1995.

<sup>7</sup> Trattandosi di un diritto soggettivo, nell’acquisto della cittadinanza per matrimonio il richiedente potrà, decorso il termine di legge di 730 giorni per la definizione della procedura, rivolgersi al Tribunale Civile territorialmente competente per ottenere una sentenza che *accerti* la cittadinanza e produca gli stessi effetti del provvedimento non emanato in tempo utile dalla pubblica amministrazione.

<sup>8</sup> Consiglio di Stato (d’ora in poi CDS), sez. VI, n. 1533/2009.

straniero o apolide, di cittadino italiano *può* acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risieda legalmente da almeno *due anni* nel territorio della Repubblica”<sup>9</sup>.

Le difficoltà di diventare cittadini tramite la residenza rientrano nel regime “familistico” (G. Zincone, 2006) di cittadinanza che prevale in Italia. Rispetto alla precedente legge del 1912, quella del 1992 ha raddoppiato gli anni di permanenza legale necessari per fare domanda, mentre ha ampliato i canali per il riconoscimento e il recupero della cittadinanza da parte di discendenti di emigranti italiani. I dati sulle acquisizioni della cittadinanza mostrano gli effetti di questa scelta, tanto più singolare in quanto assunta quando l’Italia si avviava a diventare uno dei primi paesi d’immigrazione in Europa. Tra il 1998 e il 2007 sono state calcolate circa 786.000 acquisizioni di italiani viventi all’estero (G. Tintori, 2009, 37); nello stesso periodo sono state accolte solo 30.440 domande per residenza e 142.371 per matrimonio (Camera dei Deputati, 2013, 29). A ciò si aggiunga che la legge favorisce alcune categorie di stranieri (cittadini europei e apolidi) rispetto ad altri (cittadini non europei), diminuendo per i primi il numero di anni necessari per fare domanda di cittadinanza italiana (rispettivamente quattro per i comunitari e cinque per gli apolidi).

## 2.2. Un atto altamente discrezionale

Il basso tasso di naturalizzazione in Italia si spiega anche col carattere fortemente discrezionale della procedura e coi molteplici e rigidi criteri di selezione dei nuovi cittadini. Secondo il Consiglio di Stato, “il possesso dei requisiti [di residenza] è un presupposto *necessario* ma *non sufficiente* ai fini del rilascio del provvedimento concessorio, in quanto la determinazione finale è subordinata ad una *valutazione di opportunità politico-amministrativa altamente discrezionale*”<sup>10</sup>. Tale valutazione, anch’essa ampiamente discrezionale, deve verificare “l’interesse pubblico che si soddisfa nel momento in cui il provvedimento positivo di concessione fosse assunto”<sup>11</sup>.

La forte discrezionalità di cui gode l’amministrazione sarebbe giustificata, in primo luogo, come espressione del “potere *sovrano* dello Stato di ampliare il numero dei propri cittadini”<sup>12</sup>. Tale potere è concepito dai giudici ammi-

<sup>9</sup> Al momento non si riscontra una modifica nella prassi degli uffici ministeriali né dei giudici amministrativi a seguito dell’evidente tentativo del legislatore del 2009 di trasformare anche la cittadinanza per matrimonio, al pari di quella per residenza, in un atto concessorio ampiamente discrezionale.

<sup>10</sup> CDS, sez. VI, n. 5180/2006, corsivi miei.

<sup>11</sup> TAR Lazio, sez. I-ter, n. 37/2008.

<sup>12</sup> CDS, sez. VI, n. 3841/2005.

nistrativi come un potere creativo, che va oltre il mero accertamento di fatti: “il provvedimento concessorio della cittadinanza non è un atto di mera rappresentazione, ma un *atto di volontà* diretto a costituire uno status nuovo”<sup>13</sup>. La discrezionalità deriverebbe, in secondo luogo, dal contenuto dell’atto che riguarda “il conferimento di uno *status di rilevante importanza pubblica*”<sup>14</sup> come la cittadinanza. Al conferimento dello *status civitatis* italiano, a sua volta, “è collegata una capacità giuridica *speciale* propria del cittadino, cui è riconosciuta la *pienezza* dei diritti civili e politici”<sup>15</sup>. La forma che l’atto assume, qualificato come “atto di alta amministrazione”<sup>16</sup>, inserito tra quelli da emanare con decreto del presidente della Repubblica, rafforzerebbe ulteriormente il requisito della “discrezionalità non solo tecnica ma politico-amministrativa”<sup>17</sup>.

Anche se i giudici qualificano la procedura come “un *delicato bilanciamento di interessi* fra l’*aspirazione* di un residente straniero ad essere pienamente integrato nella comunità nazionale, e l’interesse di quest’ultima ad accogliere come nuovi cittadini *solo i soggetti in grado di rispettarne le regole*”<sup>18</sup>, in realtà il bilanciamento pende sempre a favore dello Stato. La decisione di fare di uno straniero un nuovo cittadino deve comunque rispondere “ai *fini* della società nazionale”<sup>19</sup>. A fronte del potere sovrano, orientato ad ammettere solo i migliori e i meritevoli, la domanda di cittadinanza esprime al massimo “*aspettative giuridicamente tutelate*”<sup>20</sup> ma nessun diritto soggettivo.

### 2.3. Le ambivalenze della sovranità

Dal punto di vista dello Stato e della società di arrivo il progetto migratorio perde qualsiasi valenza autonoma e la cittadinanza diventa l’esito di una “teleologia” (B. Anderson, 2013, 113-4), segnata *a priori* da un rapporto di forza svantaggioso per l’immigrato. L’accesso alla cittadinanza e ai diritti che ne discendono non è uno strumento di inclusione sociale, veicolo di uguaglianza o di emancipazione, ma il premio per l’assimilazione: “*effetto* della compiuta appartenenza alla comunità nazionale e non *causa* della stessa”<sup>21</sup>. Questa impostazione è confermata nella definizione peculiare che i giudici

<sup>13</sup> CDS, sez. I, parere n. 2183/1995.

<sup>14</sup> CDS, sez. VI, n. 766/2011, corsivi miei.

<sup>15</sup> TAR Lazio, sez. II-*quater*, n. 7506/2011, corsivi miei.

<sup>16</sup> CDS, sez. VI, n. 3006/2011.

<sup>17</sup> TAR Lazio, sez. II-*quater*, n. 2645/2012.

<sup>18</sup> TAR Lazio, sez. II-*quater*, n. 7506/2011, corsivi miei.

<sup>19</sup> TAR Lazio, sez. I-*ter*, n. 6397/2009.

<sup>20</sup> CDS, sez. IV, n. 798/1999, corsivi miei.

<sup>21</sup> TAR Lazio, sez. II-*quater*, n. 7506/2011.

danno dell'integrazione culturale richiesta: non “un *processo di trasposizione sostitutivo* del *complesso* conformativo che la contraddistingue con quello proprio d'origine”, ma “un processo di *accrescimento soggettivo*, rispetto al proprio bagaglio culturale di partenza, che quanto meno implichi *convinta e positiva accettazione delle migliori regole, costumi ed usi* della collettività cui s'intende pienamente appartenere”<sup>22</sup>.

La naturalizzazione è vista come l'atto finale del percorso migratorio, con cui lo straniero cessa di essere tale per aderire al superiore sistema di valori del suo nuovo paese. Con la sovrana concessione della cittadinanza si celebra il carattere ‘pregiato’ della nazionalità a cui lo straniero aspira e di cui è chiamato a dimostrarsi degno (A. Sayad, 1999, 325). Ma si tratta al tempo stesso di un atto ambivalente, in cui l'auto-affermazione dell'ordine nazionale convive con la sua auto-limitazione. Come ricordano spesso i giudici amministrativi, “una volta che lo straniero è divenuto cittadino, non può più essere espulso o sottoposto a controlli ove ritenuto pericoloso, e i suoi atti possono avere anche ripercussioni nei rapporti internazionali, in quanto atti commessi da un cittadino italiano nei confronti di soggetti appartenenti a paesi terzi”<sup>23</sup>. Insieme alla deportabilità, viene meno anche il potere di ricatto che i datori di lavoro esercitano sui lavoratori immigrati, forti del legame stringente che esiste tra permesso di soggiorno e contratto di lavoro.

Tali ambivalenze della sovranità stanno in rapporto al carattere irreversibile della concessione della cittadinanza. A differenza di altri ordinamenti, quello italiano non assegna all'amministrazione statale un potere di revoca: da qui la giustificazione di un esame non solo discrezionale ma anche assai severo delle domande. “Ove fosse giuridicamente possibile non annoverare più tra i cittadini italiani chi non abbia mantenuto un comportamento *coerente* con lo *status* assunto col provvedimento concessorio, il ministero potrebbe seguire un più largo criterio di concessione della cittadinanza, con la serenità di poter revocare il decreto ove successivi accadimenti evidenziassero la *non meritevolezza* della misura”<sup>24</sup>. Il potere sovrano accetterebbe di essere più liberale nella concessione della cittadinanza solo a patto di rendere quest'ultima uno *status* precario, per cui lo ha acquisito dopo avere attraversato i confini dello Stato.

### 3. I guardiani della cittadinanza

L'impatto che le procedure hanno nell'implementazione delle norme sulla cittadinanza è stato studiato in maniera sistematica solo di recente (cfr. S.

<sup>22</sup> TAR Lazio, sez. I-ter, n. 2008/37, corsivi miei.

<sup>23</sup> CDS, sez. VI, n. 3841/2005.

<sup>24</sup> CDS, sez. VI, n. 3841/2005.



Wallace Goodman, 2010; Th. Huddleston, 2013). Su questa base, è possibile evidenziare alcuni aspetti procedurali che meglio rivelano il funzionamento della naturalizzazione come dispositivo governamentale: le competenze delle autorità coinvolte; la natura poliziesca dei saperi impiegati; le tecniche attuariali attivate. Da questa prospettiva i funzionari ministeriali, le forze dell'ordine, la magistratura ordinaria e quella amministrativa appaiono come altrettanti 'guardiani della cittadinanza', impegnati a valutare "anche sotto il solo profilo *indiziario*, le *prospettive di ottimale* inserimento dello straniero nel contesto sociale del paese *ospitante*"<sup>25</sup>.

### 3.1. Competenze procedurali

Alla procedura di naturalizzazione concorrono in Italia una molteplicità di attori diversi. La prima autorità che lo straniero incontra è la prefettura competente per il territorio di residenza, a cui va inoltrata domanda in base al Regolamento del 1994. La prefettura trasmette immediatamente copia della richiesta al ministero dell'Interno, nella fattispecie agli uffici competenti del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, a cui spetta la definizione della pratica, la valutazione del merito, l'adozione del decreto di rigetto o di accoglimento previo parere del Consiglio di Stato, e la comunicazione con l'interessato. Entro trenta giorni, salvo incompletezza o irregolarità della domanda, il prefetto inoltra la pratica completa al ministero accompagnandola "con le proprie osservazioni". Nella prassi, tali osservazioni assumono la forma di parere favorevole o contrario, fondato in genere sulle note informative richieste agli organi di pubblica sicurezza, a cui anche il ministero si rivolge per avere pareri in materia di precedenti penali o di problematiche legate alla sicurezza dello Stato. L'opinione di tali autorità "non presenta alcuna efficacia vincolante per l'amministrazione centrale, che svolge autonomamente la propria valutazione di opportunità" (L. D'Ascia, 2009, 538), ma pesa comunque sull'esito della domanda.

Lo straniero riceve di regola, ai sensi dell'art. 10 *bis* della legge 11 febbraio 2005, n. 15 sul procedimento amministrativo, un preavviso di diniego che può essere contestato entro dieci giorni, presentando per iscritto osservazioni e ulteriori documentazioni. Il decreto di diniego può essere impugnato in sede di tribunale amministrativo regionale, entro trenta giorni dall'ultima notifica: dal momento che il ricorso investe un atto "emesso da una Autorità centrale dello Stato ed avente efficacia non territorialmente limitata"<sup>26</sup>, il tribunale competente è stato recentemente identificato nel TAR del Lazio<sup>27</sup>. Le

<sup>25</sup> CDS, sez. III, n. 6046/2011, corsivi miei.

<sup>26</sup> CDS, sez. VI, n. 2815/2010.

<sup>27</sup> Cfr. CDS, sez. VI, n. 2815/2010.



sentenze del TAR, a loro volta, possono essere impugnate entro sessanta giorni presso il Consiglio di Stato. Dal momento che la concessione costituisce un atto di alta amministrazione non è previsto il silenzio-assenso: allo scadere dei 750 giorni di tempo fissati dalla legge, il richiedente può fare richiesta al TAR del Lazio per sollecitare la risposta.

I giudici amministrativi hanno ripetutamente circoscritto le proprie competenze a fronte di quelle dell'amministrazione. "Il sindacato giurisdizionale sul corretto esercizio del potere [di concedere la cittadinanza], avendo natura *estrinseca* e *formale*, ben può e deve verificare la ricorrenza di un idoneo e sufficiente supporto istruttorio, oltre alla veridicità dei fatti posti a fondamento della determinazione amministrativa e alla sussistenza di una giustificazione motivazionale che appaia logica, coerente e ragionevole"<sup>28</sup>. Al tempo stesso, i giudici hanno riconosciuto a vantaggio dei ricorrenti che, qualora si riferisca a fatti specifici, la motivazione "diviene sindacabile sotto il profilo della *congruità*, della *ragionevolezza* e della *proporzionalità*"<sup>29</sup>.

### 3.2. Saperi polizieschi

Diversi ricorsi hanno contestato al ministero di recepire acriticamente le informazioni ricevute dalle autorità di pubblica sicurezza. Altri hanno contestato, viceversa, che i pareri favorevoli delle medesime autorità non siano stati tenuti in conto. In entrambi i casi, emerge un quasi totale monopolio dei 'saperi polizieschi', prodotti dagli uffici territoriali del governo, dai comandi provinciali dei Carabinieri, dalla locale Questura, nell'istruttoria. Questo elemento condiziona l'intera procedura, sia per il tipo di informazioni che vengono raccolte, sia per la prospettiva secondo cui vengono analizzate. Gli esiti sarebbero, con ogni probabilità, diversi se alla valutazione della domanda concorressero altri soggetti istituzionali, come gli enti locali, o soggetti associativi.

Quando entrano in gioco ragioni attinenti alla sicurezza dello Stato, l'amministrazione ricorre regolarmente ai servizi segreti<sup>30</sup>. In questo caso, i ricorsi contestano l'utilizzo di formule vaghe ('avrebbe', 'sembrerebbe') e il mancato accesso alla documentazione completa. I giudici giustificano il ricorso alle informative dei servizi e ne difendono l'attendibilità: "sono notizie di fonte ufficiale, raccolte e vagliate da detti organismi pubblici nell'esercizio delle loro funzioni istituzionali, e sono ragionevolmente credibili, considerato che [tali organismi] sono specificamente preparati e attrezzati proprio

<sup>28</sup> CDS, sez. VI, 26 luglio 2010, n. 4862, corsivi miei.

<sup>29</sup> CDS, 2011, 4159, corsivi miei.

<sup>30</sup> Cfr. CDS, sez. IV, n. 761/1991.

per svolgere simili indagini”<sup>31</sup>. Per garantire coloro che hanno compiuto gli accertamenti, l’amministrazione non fornisce dettagli sulle circostanze alla base delle informative<sup>32</sup>. Per le medesime ragioni, “in presenza di informative con classifica di ‘riservato’ il richiamo *ob relationem* al contenuto delle stesse può soddisfare le condizioni di adeguatezza della motivazione, mentre l’esercizio dei diritti di difesa e la garanzia di un processo equo restano soddisfatti dall’ostensione in giudizio delle informative stesse con le cautele e garanzie previste per la tutela dei documenti classificati”<sup>33</sup>.

### 3.3. Tecniche attuariali

Per conseguire la cittadinanza non basta “dimostrare di non demeritare il privilegio”, ma “occorre offrire prova positiva di un costante processo, in arco temporale adeguatamente continuativo, di integrazione sociale e culturale”<sup>34</sup>. L’analisi dei meriti o dei demeriti del richiedente non si riferisce esclusivamente al momento attuale, ma assume come periodo di riferimento i dieci anni che precedono l’istanza, considerati come un vero e proprio “periodo di osservazione”<sup>35</sup>. Al tempo stesso, l’amministrazione “può valutare i fatti per periodi ancora maggiori ai dieci anni, ove le condotte siano (...) qualificabili come particolarmente riprovevoli e del tutto antitetiche ai *valori portanti insiti e radicati* nel tessuto nazionale”<sup>36</sup>.

La valutazione ha luogo rispetto al passato, ma guarda decisamente al futuro, “mediante un *giudizio prognostico* che escluda che il richiedente possa successivamente creare *inconvenienti* o, addirittura, commettere fatti di rilievo penale”<sup>37</sup>. I giudici amministrativi ritengono perfettamente legittimo, anzi doveroso, che lo Stato valuti i rischi che corre nel fare di uno straniero un nuovo cittadino: “l’istruttoria dei competenti uffici non si limita al mero accertamento di fatti penalmente rilevanti, ma si estende all’area di *prevenzione dei reati*”<sup>38</sup>, tenendo conto della condotta più che dei reati e delle pene effettivamente erogate, e spingendosi fino a valutare le *frequentazioni* del richiedente specialmente quando vengono evocati rischi per la sicurezza della Repubblica. Nei casi in cui entra in gioco una potenziale minaccia di

<sup>31</sup> CDS, sez. III, n. 6289/2011.

<sup>32</sup> TAR Lazio, sez. II-*quater*, n. 4219/2009.

<sup>33</sup> CDS, sez. VI, n. 1173/2009.

<sup>34</sup> TAR Lazio, sez. I-*ter*, n. 37/2008.

<sup>35</sup> CDS, sez. VI, n. 52/2011.

<sup>36</sup> TAR Lazio, sez. II-*quater*, n. 1354/2014, corsivi miei.

<sup>37</sup> TAR Lazio, sez. II-*quater*, n. 11771/2009, corsivi miei.

<sup>38</sup> TAR Lazio, sez. II-*quater*, n. 7506/2011, corsivi miei.

terrorismo internazionale, il “semplice sospetto”<sup>39</sup> è sufficiente per negare la cittadinanza. Analoghe considerazioni vengono fatte valere rispetto ai requisiti economico-patrimoniali: per concedere la cittadinanza gli uffici devono stabilire che il richiedente “goda non solo nell’attualità ma anche come ragionevole previsione per il futuro”<sup>40</sup> di adeguate fonti di sostentamento, dando prova di potersi inserire stabilmente e con profitto nel circuito della competizione economica.

L’uso di simili tecniche attuariali (A. De Giorgi, 2000; A. Baratta, 2002) è legittimato nella misura in cui l’obiettivo della procedura per la concessione della cittadinanza è quello di prevenire il possibile manifestarsi di comportamenti indesiderati o contrari all’interesse pubblico da parte del potenziale cittadino. La prevenzione promuove il sospetto al rango semi-scientifico di calcolo delle probabilità. Per diventare cittadini mancati non è necessario manifestare dei ‘sintomi’ concreti di pericolosità, accertati in sede penale: è sufficiente avere quelle caratteristiche che gli esperti della sicurezza individuano come “fattori di rischio” (R. Castel, 1991, 287). Tali fattori di rischio non sono individuali ma collettivi: derivano non dal reato commesso dalla persona ma da altri indicatori presuntivi legati ai precedenti, alle modalità del reato, al gruppo che si frequenta abitualmente, ovvero alla ‘classe di soggetti pericolosi’ a cui viene assegnati. Analoga logica preventiva guida l’analisi dei requisiti reddituali: l’amministrazione seleziona, per entrare a far parte della cittadinanza, solo chi dà prova di potersi inserire con profitto anche in futuro nel circuito della competizione economica.

#### 4. Cittadini perfetti e cittadini mancati

##### 4.1. La costruzione giurisprudenziale del cittadino perfetto

Mentre W. Kymlicka e W. Norman (1994, 353) invitano a separare la questione giuridica di che cosa sia un cittadino dalla questione *metafisica* di che cosa debba essere un buon cittadino, funzionari ministeriali e giudici amministrativi tendono a confondere costantemente i due piani. L’integrazione richiesta allo straniero corrisponde all’identificazione “con *il tratto migliore* della collettività cui si aspira di appartenere a titolo formale pieno”<sup>41</sup>, ovvero con la rappresentazione del “cittadino perfetto” (S. Carrera, 2009). Si tratta di una prassi diffusa in altri paesi democratici, probabilmente connaturata all’atto stesso della naturalizzazione, che Bridget Anderson (2013, 109) nel

<sup>39</sup> CDS, sez VI, n. 1978/2000.

<sup>40</sup> CDS, sez. III, n. 3306/2012.

<sup>41</sup> TAR Lazio, sez. I-ter, n. 2008/00037, corsivi miei.

suo studio sul Regno Unito ha efficacemente definito come l'imposizione di una "super cittadinanza" ben distante dalla media dei cittadini di nascita. Dal momento che la ricerca della perfezione civica non ha mai fine, in quanto frutto dell'immaginazione di Stato, ci potrà sempre essere uno 'stigma' che assegna a una persona data qualche demerito, collegandolo al suo essere straniero e facendone così un cittadino mancato.

La legge 91/1992 non specifica né i criteri né i motivi ostativi rispetto a cui il ministero valuta se concedere o meno la cittadinanza agli stranieri residenti legalmente da almeno dieci anni. Il Regolamento che disciplina la procedura indica tra i documenti da produrre le dichiarazioni dei redditi degli ultimi tre anni, un certificato del casellario giudiziale e un certificato dei carichi pendenti (questi ultimi due auto-certificabili dal 2009), ma non fornisce nessuna indicazione sui parametri di giudizio. Nel corso dei decenni i giudici amministrativi hanno colmato il *silentium legis* costruendo un vasto repertorio di criteri di merito e demerito, rispetto a cui hanno legittimato o censurato il diniego della cittadinanza deciso dagli uffici.

Dai numerosi casi emergono due questioni ricorrenti, che configurano altrettanti tratti essenziali della super cittadinanza richiesta all'aspirante cittadino: avere una condotta irrepreensibile ed essere un contribuente netto. Dietro la retorica civica, perfino costituzionale, degli obblighi di cittadinanza emerge una realtà molto più prosaica legata al pensiero di Stato, che proietta sulla naturalizzazione la rappresentazione dell'immigrazione in termini di costi/benefici e degli immigrati in termini di minaccia/risorsa (*cfr.* F. Oliveri, 2009). Senza mai utilizzare l'innominabile categoria di 'razza', le politiche della cittadinanza così come quelle dell'immigrazione (*cfr.* E. Santoro, 2010) usano parametri comportamentali, reddituali o valoriali per selezionare la popolazione secondo modalità solo apparentemente 'cieche' rispetto al 'colore' della pelle (K. Thomas, G. Zanetti, 2005).

#### 4.2. Condotte irrepreensibili

Il nuovo cittadino italiano deve essere detentore di uno *status illesae dignitatis* morale e civile. Lo hanno ribadito più volte i giudici amministrativi, richiamandosi ad un parere del Consiglio di Stato risalente al 19 gennaio 1956. L'accertamento di un simile *status* tocca sfere personali difficilmente valutabili, al limite dell'imponderabile: si tratta, ad esempio, di dimostrare "l'intento del ricorrente di *adeguarsi positivamente* all'ordinamento nazionale e alle regole della comunità italiana"<sup>42</sup>. Il metro di valutazione è dato da una

<sup>42</sup> TAR Lombardia, Brescia, n. 113/2006.

non meglio specificata “irreprensibilità della condotta”<sup>43</sup>. Anche per questa ragione il diniego della cittadinanza non è necessariamente connesso ai soli *precedenti penali* del richiedente, ma può ben fondarsi anche su valutazioni attinenti alla sua *condotta di vita* ed alla sua personalità.

La condotta e la personalità di chi richiede la cittadinanza vengono ricostruite indirettamente dal ministero sulla base delle informazioni fornite dalle autorità di pubblica sicurezza e dalla magistratura. Si tratta di una valutazione relativa a fatti e circostanze che, sebbene non abbiano avuto conseguenze sul piano penale, siano risalenti nel tempo o siano estinte dal punto di vista strettamente penale, vengono interpretate come indizi di rischio e segno di una “insufficiente integrazione nella comunità nazionale”. Una volta che il fatto è iscritto nel registro delle notizie di reato, neanche il ritiro della querela o la richiesta di archiviazione sono sufficienti a far perdere rilievo alla segnalazione: solo l’assoluzione ‘per non avere commesso il fatto’ ha, fin qui, prodotto l’annullamento del rigetto. In breve, secondo i giudici, “le *risultanze fattuali* oggetto della *vicenda penale* possono valutarsi negativamente (...) anche a prescindere dagli *esiti processuali*”<sup>44</sup>.

Ad essere valutato, dunque, non è il reato accertato in sede penale né l’entità o il tipo di pena comminata, ma il fatto in sé nella sua capacità di generare allarme sociale e di rivelare una personalità ‘quasi naturalmente’ deviante, o comunque non “affidabile sotto il profilo dell’ordine pubblico e della civile convivenza”<sup>45</sup>. Da questo punto di vista, “un giudizio di insufficiente integrazione del ricorrente nel tessuto sociale italiano e di sua inaffidabilità morale può, in astratto, fondarsi sul semplice coinvolgimento in vicende giudiziarie, sull’attribuzione di un carattere scontroso e irascibile e su una negativa reputazione nell’ambiente lavorativo”<sup>46</sup>. Nel caso di Mohammad N. queste informazioni, fornite dalla locale questura, si sono rivelate infondate in base alla memoria del ricorrente e il ricorso è stato accolto: ma si tratta di un caso isolato. La casistica è particolarmente variegata. Due tipologie meritano particolare attenzione: quelle in cui i fatti alla base del diniego della cittadinanza hanno dato luogo a un procedimento penale, ma il reato era di minore entità o si è nel frattempo estinto; quelle in cui i fatti alla base del diniego non hanno nessun rilievo penale.

Nel caso di Mohammed A. A., il diniego è stato motivato da un singolare episodio riferito dalla questura: “il rifiuto di lasciare libero il tavolo dopo oltre un’ora dalla consumazione presso un bar, seguito dal rovesciamento

<sup>43</sup> TAR Lazio, sez. II-quater, n. 2450/2014.

<sup>44</sup> TAR Lazio, sez. II-quater, n. 7723/2012, corsivi miei.

<sup>45</sup> TAR Lazio, sez. II-quater, n. 7723/2012.

<sup>46</sup> TAR Lazio – Latina, n. 2013/619.

del tavolo e da insulti sia al gestore, qualificato fra l'altro come 'razzista', sia al paese ospitante, definito 'in modo triviale'<sup>47</sup>. Secondo i giudici l'episodio contestato, risalente all'estate del 1996, anche se privo di effetti sul piano penale "può essere stato ragionevolmente inteso – alla data di emanazione del provvedimento impugnato – come espressivo di una non ancora avvenuta piena assimilazione dei valori costituzionali. Sotto tale profilo, è del tutto ragionevole che il ministero attribuisca rilevanza a condotte, effettivamente commesse, in qualsiasi modo violente o espressive di opinioni denigratorie, espresse con parole ingiuriose, nei confronti dello Stato italiano e dei suoi cittadini".

Nel caso di Daniel K. A., il TAR del Lazio ha considerato la guida in stato di ebbrezza un motivo valido per negare la cittadinanza, assumendo orientamento opposto al Consiglio di Stato<sup>48</sup>, alla luce del "*particolare allarme sociale* destato da reati come quello in esame (...) per il quale vi è stato anche di recente un inasprimento delle pene"<sup>49</sup>. Il giudice ha difeso l'amministrazione dall'obiezione di aver applicato retroattivamente la norma più severa, affermando che "l'ha solo citata a riprova della considerazione, da parte del legislatore, della gravità del reato".

Nel caso di Mounir A. la cittadinanza è stata negata per reati inerenti agli stupefacenti. Il giudice ha affermato che, anche nella ipotesi di minore gravità, tali reati "provocano e sono connotati da un particolare *disvalore* rispetto ai principi fondamentali della convivenza all'interno dello Stato"<sup>50</sup>. I reati risalivano al 1991 e al 1994, più di dieci anni prima della presentazione della domanda.

Numerose domande di cittadinanza sono state rigettate per l'appartenenza, o la vicinanza, a volte solo presunta dei richiedenti a "movimenti che, per posizioni estremistiche, possano incidere sulle condizioni di ordine e di sicurezza pubblica"<sup>51</sup>. Si tratta di una valutazione sotto molti aspetti problematica, a partire dalla stessa definizione di "movimento estremista" o "avente scopi non compatibili con la sicurezza della Repubblica". In questo quadro si colloca, ad esempio, il diniego della cittadinanza notificato a Marko U. un giovane attivista del No Dal Molin (2013).

I rapporti del richiedente con "movimenti estremisti" possono anche essere assai indiretti e risalenti nel tempo. Come nel caso di Adel Mohamed B. L., la cui richiesta di cittadinanza è stata rigettata perché dieci anni prima era

<sup>47</sup> CDS, sez. VI, n. 52/2011.

<sup>48</sup> CDS, sez. VI, n. 1037/2011.

<sup>49</sup> TAR Lazio, sez. II-*quater*, n. 7723/2012, corsivi miei.

<sup>50</sup> TAR Lazio, sez. II-*quater*, n. 3582/2014.

<sup>51</sup> CDS, sez. VI, n. 1173/2009.

stato raggiunto dalle telefonate inoltrate da “cellulari intestati a due individui in contatto con un gruppo integralista”, senza, però, nessuna informazione sul contenuto delle conversazioni e sull’effettiva identità dei soggetti in questione<sup>52</sup>. Ma è anche il caso di Fahmi M., la cui domanda è stata rigettata per aver militato in gioventù in un sindacato studentesco facente parte dell’OLP, e per presunti rapporti con gruppi islamici in Sudan, tenuti dietro la copertura di ragioni di lavoro<sup>53</sup>.

In altri casi il rapporto con gruppi ‘sospetti’ ha causato il diniego della cittadinanza anche quando il ricorrente ha affermato di avere da tempo interrotto, proprio per ragioni ideologiche, ogni rapporto. Emerge qui una lettura essenzialista dell’identità dei richiedenti, entrambi di formazione musulmana, che li priva della capacità di prendere le distanze dal proprio gruppo di origine e di criticare le espressioni della propria cultura, presentandoli come irrimediabilmente determinati dal proprio ambiente (A. Dal Lago, 2006), compreso quello familiare. Nel caso di Hesham Q., la domanda è stata rigettata richiamando la sua partecipazione a una organizzazione fondamentalista islamica da cui poi si sarebbe allontanato proprio per dissensi ideologici<sup>54</sup>. Nel caso di Mohamed D. il motivo del diniego è stato lo “stretto rapporto di parentela (padre e cognato) del ricorrente con soggetti arrestati nel 1995 dall’Autorità giudiziaria di Napoli nell’ambito delle indagini sulle cellule integraliste islamiche legate al GIA (Gruppo Islamico Armato)”. L’inesistenza di frequentazioni con il padre e il cognato, secondo i giudici sfornita di prove, è stata considerata irrilevante “in quanto la stabilità del vincolo parentale ed affettivo potrebbe indurre l’interessato ad agevolare” anche in futuro “comportamenti ritenuti pericolosi per la sicurezza della Repubblica”<sup>55</sup>.

#### 4.3. Contributori netti

Il reddito costituisce “un requisito minimo indefettibile” per acquisire la cittadinanza italiana per residenza, e giustifica di per sé il diniego “anche nei confronti di un soggetto che risulti sotto ogni altro profilo bene integrato nella collettività, con una regolare situazione di vita familiare e di lavoro”<sup>56</sup>. La giurisprudenza ha anche provveduto, nel silenzio della legge, a definire

<sup>52</sup> Cfr. CDS, sez. VI, n. 5190/2009, che ha riformato la sentenza del TAR Lazio, sez. II-quater, n. 5316/2008.

<sup>53</sup> TAR Lazio, sez. II-quater, n. 1228/2013.

<sup>54</sup> Cfr. TAR Lazio, sez. II-quater, n. 5577/2013.

<sup>55</sup> TAR Lazio, sez. II-quater, n. 600/2013.

<sup>56</sup> TAR Lazio, sez. II-quater, n. 3587/2014.



il reddito “adeguato” ai fini della concessione di cittadinanza, assumendo a parametro “la soglia di esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria per i cittadini italiani titolari di pensione di vecchiaia”<sup>57</sup>, fissata nel 2014 in € 8.263,31 annui, incrementati a € 11.362,05 annui in presenza di coniuge a carico e di ulteriori € 516,00 annui per ciascun figlio a carico<sup>58</sup>.

Il requisito reddituale servirebbe, da un lato, a verificare la capacità dello straniero di far fronte al “*dovere di solidarietà sociale* di concorrere con i propri mezzi, attraverso il prelievo fiscale, a finanziare la spesa pubblica funzionale all'erogazione dei servizi pubblici essenziali”. Dall'altro, servirebbe a “soddisfare primarie esigenze di sicurezza pubblica, considerata la *naturale propensione a deviare del soggetto sfornito di adeguata capacità reddituale*”<sup>59</sup>. I giudici amministrativi fanno proprio lo stereotipo dell'immigrato come *undeserving poor* tendenzialmente deviante, allineandosi all'ideologia neoliberista secondo cui i diritti vanno meritati, anche contribuendo al loro costo. Chi non può contribuire al finanziamento dello Stato sociale attraverso la propria capacità fiscale, assunta a parametro di autentica cittadinanza, non ne ha pienamente diritto. Questa logica di tipo assicurativo si allontana dall'idea costituzionale di solidarietà, che pure i giudici evocano, dove l'obbligo di concorrere alle spese pubbliche è legato alla capacità contributiva di ciascuno, in base a criteri di proporzionalità e progressività (art. 53), e viene garantito “il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale” (art. 38.1) a “ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere”, finanziato dalla fiscalità generale. Tra l'altro la Corte costituzionale ha ripetutamente esteso l'accesso ai diritti sociali anche agli stranieri, legando tale accesso al bisogno reale e non alla contribuzione o al reddito (*cfr.* F. Biondi Dal Monte, 2014).

Il ministero, sostenuto dai giudici, ha contribuito ad affermare l'immagine utilitaristica dello straniero come risorsa o come potenziale peso per lo Stato sociale: “lo straniero che vuole inserirsi nella collettività nazionale deve *contribuire* al progresso, anche materiale, del paese e *non gravare fin dall'inizio* sulle spese dello Stato”<sup>60</sup>. L'ideale del nuovo cittadino è dunque il contribuente netto, che dà alla comunità di arrivo più di quanto non ne riceva in cambio: lo straniero è meritevole se produce “un reddito che *accresca* le risorse del paese stesso sotto il profilo sia produttivo che contributivo e non gravi, al contrario, sugli oneri di solidarietà sociale previsti per i soggetti indigenti”<sup>61</sup>.

<sup>57</sup> CDS, sez. IV, n. 3958/2000.

<sup>58</sup> *Cfr.* TAR Lazio, sez. II-*quater*, n. 3587/2014.

<sup>59</sup> CDS, sez. VI, n. 766/2011, corsivi miei.

<sup>60</sup> CDS, sez. IV, n. 3958/2000, corsivi miei.

<sup>61</sup> TAR Lazio I-*ter*, 2 luglio 2009, n. 6397, corsivi miei.

Non c'è nessun interesse per la condizione lavorativa dello straniero, né vale più il nesso fordista tra lavoro, inclusione sociale e cittadinanza: anche per questo “non è necessaria la percezione di un reddito di carattere retributivo o stabile, ma è sufficiente provare il possesso di mezzi di sussistenza idonei”<sup>62</sup>, prevedibilmente stabili, di provenienza lecita e regolarmente dichiarati ai fini fiscali<sup>63</sup>. Per questo i giudici sollecitano a concentrarsi sulla condizione economica più recente dello straniero, su cui si “può validamente compiere la valutazione *prognostica* sulla perdurante capacità di produzione del reddito nel tempo”<sup>64</sup>.

In questo quadro si spiega il conflitto interpretativo, che ha a lungo diviso la giustizia amministrativa, sulla natura *personale* o *familiare* del reddito da valutare. Il primo orientamento, in linea con l'ideale del nuovo cittadino come contribuente netto, ritiene che il reddito debba essere personale<sup>65</sup>. Così, nel caso di Alina S., la domanda è stata rigettata perché la richiedente non ha dimostrato “di apportare un contributo *ulteriore ed autonomo* alla comunità di cui entra a far parte”: il fatto di essere a carico del marito non garantisce “che la stessa possa liberamente disporre del reddito familiare per fornire il proprio contributo allo Stato di nuova adozione”<sup>66</sup>. Il secondo orientamento, fatto proprio da una Circolare ministeriale del 2007, ritiene che “nei confronti della donna straniera coniugata la valutazione (necessaria) della capacità economica deve tener conto delle condizioni reddituali e patrimoniali dell'intera famiglia”, anche in nome della pari dignità del lavoro domestico<sup>67</sup>. In riferimento a quest'ultima decisione, il Consiglio di Stato ha ordinato al ministero di riconsiderare il caso di Alina S.<sup>68</sup>.

Il problema non riguarda soltanto casalinghe ma anche giovani stranieri, non nati in Italia, che vivono a carico delle famiglie. Così, nel caso di Seetha V., i giudici hanno deciso a favore della richiedente che, per la giovane età, non aveva ancora acquisito una posizione di indipendenza lavorativa e reddituale<sup>69</sup>. Al contrario, nel caso di Sarabjit S., si sono rifiutati di considerare il reddito del padre con cui il richiedente viveva stabilmente, richiamandosi alla “non più giovanissima età anagrafica dell'interessato” (che aveva solo 21 anni al momento del diniego), e contestando “l'impossibilità per l'interessato

<sup>62</sup> CDS, sez. IV, n. 3829/2001.

<sup>63</sup> Cfr. CDS, sez. III, n. 3306/2012.

<sup>64</sup> TAR Lazio, sez. II-*quater*, n. 2645/2012.

<sup>65</sup> TAR Liguria, sez. II, n. 4/2005.

<sup>66</sup> TAR Lazio, sez. II-*quater*, n. 12555/2007.

<sup>67</sup> TAR Lazio, sez. II-*quater*, n. 12555/2005.

<sup>68</sup> CDS, sez. III, n. 3306/2012.

<sup>69</sup> Cfr. TAR Liguria, n. 1458/2003.

di assolvere, allo stato, ai doveri di solidarietà sociale (...), sostituita anzi da un *assorbimento a suo favore della analoga capacità dei suoi familiari*”<sup>70</sup>.

## 5. Conclusioni

I ricorsi costituiscono ormai un aspetto integrante della politica della cittadinanza italiana, e chiamano in causa il carattere fortemente discrezionale e selettivo della procedura seguita dagli uffici ministeriali, spesso confermata in sede giurisdizionale. Senza una riforma organica dell’attuale quadro normativo, e senza una conseguente revisione dell’orientamento dei giudici amministrativi, il numero di contenziosi in materia di concessione della cittadinanza italiana è destinato a restare costante se non ad aumentare ancora, in parallelo con l’aumento dei cittadini stranieri potenzialmente eleggibili dopo dieci anni di residenza regolare e continuativa nel paese. D’altra parte, negli ultimi venti anni, i giudici amministrativi hanno svolto un ruolo di supplenza del legislatore, evidentemente incapace di gestire la forte politicizzazione che il tema della cittadinanza e dell’appartenenza hanno conosciuto in Italia, in linea con molti altri paesi d’immigrazione (*cfr.* S. Wallace Goodman, 2014). Lo dimostrano le più di venti proposte di riforma della legge 91/1992 depositate ad oggi nei due rami del Parlamento, tra cui la legge di iniziativa popolare promossa nel 2012 da un vasto schieramento di forze sociali con la campagna “L’Italia sono anch’io”.

Quest’ultima proposta, che sconta resistenze trasversali contro l’introduzione di uno *ius soli* estensivo, contiene nuove norme anche in tema di “naturalizzazione”. In particolare, modifica il nome della procedura da “concessione” in “attribuzione” della cittadinanza, abbassa da dieci a cinque gli anni di residenza richiesti per presentare domanda e specifica sia i requisiti reddituali necessari che i motivi preclusivi legati a condanne penali. Una legge del genere consentirebbe di procedere verso un più equo bilanciamento tra il persistente potere sovrano di determinare i confini e i requisiti della cittadinanza e l’emergente diritto di chi vive e lavora in un paese diverso da quello di nascita di essere riconosciuto come membro a pieno titolo dalla sua nuova comunità. Resta tuttavia da verificare se, in sede attuativa, il paradigma meritocratico di acquisto della cittadinanza da parte degli immigrati verrebbe messo realmente in discussione, soprattutto nelle sue implicazioni discriminatorie più evidenti a danno dei soggetti economicamente non autosufficienti, socialmente più marginali, o appartenenti a una ‘comunità sospetta’ come viene vissuta in Occidente la comunità musulmana soprattutto

<sup>70</sup> CDS, sez. VI, n. 766/2011.

dopo l'11 settembre. Sembra difficile pensare a un reale mutamento degli orientamenti in materia di accesso alla cittadinanza, senza una contemporanea messa in discussione del paradigma penale di governo dell'immigrazione (E. Santoro, 2010).

Si tratta, in conclusione, di questioni segnate da una marcata dimensione normativa che sollevano interrogativi di fondo su come, in uno Stato democratico di diritto esposto a fenomeni migratori irreversibili, possa e *debba* essere regolata l'appartenenza legale allo spazio politico (M. Walzer, 1983; S. Benhabib, 2004). Se è vero che numerosi processi in corso invitano a guardare oltre il recinto delle forme tradizionali di appartenenza e di esercizio dei diritti (M. Ambrosini, 2012), mettendo in luce opportunamente la cittadinanza come concetto relazionale e dinamico (E. F. Isin, 2012) e come spazio altamente conflittuale (F. Oliveri, 2013), è pur sempre vero che la formalizzazione dell'appartenenza politica degli immigrati alla nuova comunità, con tutte le implicazioni che ne discendono in termini di libertà di movimento e di garanzie contro l'espulsione, continua ad avvenire attraverso l'acquisto della cittadinanza come *status* legale. I conflitti intorno alle norme e alle procedure che regolamentano questo aspetto cruciale della vita sociale, di cui ho dato conto rispetto al caso italiano, in qualche modo lo confermano: l'istituto giuridico della cittadinanza nazionale, anche nel tempo della globalizzazione e delle lotte per forme cosmopolitiche di appartenenza, è tutt'altro che destinato a tramontare.

### Riferimenti bibliografici

- AMBROSINI Maurizio (2012), *Between National States and Cosmopolitan Societies: The Institution of Citizenship takes the Immigration Test*, in "Migraciones", 31, pp. 11-41.
- ANDERSON Bridget (2013), *Us & Them? The Dangerous Politics of Immigration Control*, Oxford University Press, Oxford.
- BARATTA Alessandro (2002), *Il privilegio della sicurezza*, in "il manifesto", 8 giugno.
- BAUBÖCK Rainer, ERSBØLL Eva, GROENENDIJK Kees, WALDRAUCH Harald, a cura di (2006), *Acquisition and Loss of Nationality, Volume 1: Comparative Analyses Policies and Trends in 15 European Countries*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- BENHABIB Seyla (2004), *The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens*, Cambridge University Press, Cambridge.
- BIONDI DAL MONTE Francesca (2014), *Dai diritti sociali alla cittadinanza: La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino.
- CAMERA DEI DEPUTATI (2013), *Documentazione per l'esame dei progetti di legge sulla cittadinanza A.C. 9 e abb.*, 26 giugno.
- CARRERA Sergio (2009), *In Search of the Perfect Citizen?: The Intersection Between Integration, Immigration, and Nationality in the EU*, Brill, Leiden.

- CASTEL Robert (1991), *From Dangerous to Risk*, in BURCHELL Graham, GORDON Colin, MILLER Peter, a cura di, *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 281-98.
- D'ASCIA Lorenzo (2009), *Diritto degli stranieri e immigrazione. Percorsi giurisprudenziali*, Giuffrè, Milano.
- DAL LAGO Alessandro (2006), *Esistono davvero i conflitti tra culture? Una riflessione storico-metodologica*, in GALLI Carlo, a cura di, *Multiculturalismo. Ideologie e sfide*, il Mulino, Bologna, pp. 45-79.
- DE GIORGI Alessandro (2000), *Zero Tolleranza. Strategie e pratiche della società di controllo*, Derive Approdi, Roma.
- FOUCAULT Michel (1991), *Governmentality*, in BURCHELL Graham, GORDON Colin, MILLER Peter, a cura di, *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 87-104.
- FOUCAULT Michel (2004), *Naissance de la biopolitique, Cours au collège de France 1978-1979*, Gallimard-Seuil, Paris.
- HUDDLESTON Thomas (2013), *The Naturalisation Procedure: Measuring the Ordinary Obstacles and Opportunities for Immigrants to Become Citizens*, in "Robert Schuman Centre for Advanced Studies Policy Papers", p. 16.
- ISIN Engin Isin (2012), *Citizens Without Frontiers*, Bloomsbury, London.
- JOPPKE Christian (1999), *How Immigration Is Changing Citizenship: A Comparative View*, in "Ethnic and Racial Studies", 22, 4, pp. 629-52.
- JOPPKE Christian (2008), *Comparative Citizenship: A Restrictive Turn in Europe?*, in "Law & Ethics of Human Rights", 2, 1, pp. 1-41.
- KYMLICKA Will, NORMAN Wayne (1994), *Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory*, in "Ethics", 104, 2, pp. 352-81.
- MEZZADRA Sandro, NEILSON Brett (2013), *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*, Duke University Press, Durham.
- NO DAL MOLIN (2013), *Stranieri siete voi! Il cambiamento ha piena cittadinanza*, appello contro il rigetto della cittadinanza italiana ad un attivista No Dal Molin, 1° maggio.
- OLIVERI Federico (2009), *"Io non sono razzista, ma..."*. *Dalla critica del pregiudizio alla critica del modello di sviluppo*, in POSSENTI Ilaria, a cura di, *Intercultura, nuovi razzismi e migrazioni*, Plus, Pisa, pp. 45-64.
- OLIVERI Federico (2013), *Acts of Citizenship against Neoliberalism: The New Cycle of Migrant Struggles in Italy*, in KIM Nam-Kook, a cura di, *Multicultural Challenges and Sustainable Democracy in Europe and East Asia*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 221-42.
- PASTORE Ferruccio (2008), *Abbattere la "frontiera più interna" con una riforma delle regole che sia nel segno dell'inclusione*, in "Amministrazione Civile", 6, pp. 42-51.
- SANTORO Emilio (2010), *La regolamentazione dell'immigrazione come questione sociale*, in SANTORO Emilio, a cura di, *Diritto come questione sociale*, Giappichelli, Torino, pp. 129-80.
- SAYAD Abdelmalek (1999), *La double absence. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*, Seuil, Paris.
- THOMAS Kendall, ZANETTI Gianfrancesco, a cura di (2005), *Legge, razza e diritti. La Critical Race Theory negli Stati Uniti*, Diabasis, Reggio Emilia.

- TINTORI Guido (2009), *Fardelli d'Italia? Conseguenze nazionali e transnazionali delle politiche di cittadinanza italiane*, Carocci, Roma.
- WALLACE GOODMAN Sara (2010), *Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion*, in "EUDO Citizenship Observatory Comparative Reports", EUI, Firenze.
- WALLACE GOODMAN Sara (2014), *Immigration and Membership Politics in Western Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- WALZER Micheal (1983), *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*, Basic Books, New York.
- ZINCONI Giovanna, a cura di (2006), *Familismo legale. Come (non) diventare italiani*, Laterza, Roma-Bari.

