

UNIVERSITÀ MEDITERRANEA DI REGGIO CALABRIA
Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Scienze umane - Sezione Pubblicistica

monografie

7

Comitato Scientifico

*Daniele Cananzi, Arturo Capone, Massimo Finocchiaro Castro
Pasquale Catanoso, Feliciano Costabile, Giovanni D'Amico
Vincenzo Nico D'Ascola, Faustino De Gregorio, Clarice Delle Donne
Amalia Di Landro, Philipp Fabbio, Massimiliano Ferrara, Giorgio Fontana At-
tilio Gorassini, Marina Mancini, Francesco Manganaro
Antonino Mazza Labocetta, Domenico Nicolò, Claudio Panzera
Domenica Pirilli, Carmela Salazar, Nicola Selvaggi, Roberto Siclari
Antonino Spadaro, Giuseppe Tropea*

ALESSIO RAUTI

LA DECISIONE
SULLA CITTADINANZA
TRA RAPPRESENTANZA POLITICA
E FINI COSTITUZIONALI

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Pubblicazione finanziata dal Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Scienze umane dell'Università *Mediterranea* di Reggio Calabria



Proprietà letteraria riservata

Copyright © 2020 Editoriale Scientifica S.r.l.
Via San Biagio del Librai 39
80138 Napoli

ISBN 978-88-9391-817-6

«... anche noi siamo così abbagliati dal potere e dal prestigio da dimenticare la nostra fragilità essenziale: col potere veniamo a patti, volentieri o no, dimenticando che nel ghetto siamo tutti, che il ghetto è cintato, che fuori del recinto stanno i signori della morte, e che poco lontano aspetta il treno».

(P. LEVI, *I sommersi e i salvati*, Torino 2007, 51).

*Alla pazienza di mia moglie
e alla bellezza del nostro viaggio.*

Ai miei genitori

Prefazione

Questo libro ha preso progressivamente forma negli ultimi sei anni, a partire da una ricerca Prin sulla metamorfosi della cittadinanza – svolta negli anni 2011-2014 nell’Università Mediterranea di Reggio Calabria – che ha reso possibile un prezioso confronto con altri studiosi. L’obiettivo è portare ad un primo compimento i risultati provvisori della ricerca presentati in questi anni in diverse sedi, con l’obiettivo di individuare utili coordinate di inquadramento del tema, aperte inevitabilmente agli incessanti sviluppi ed ai vistosi cambiamenti epocali in corso. Si tratta, infatti, di fotografare un oggetto in movimento, quale è, del resto, la problematica transizione della condizione degli stranieri verso le forme di piena tutela potenzialmente ricavabili dai postulati universalistici del costituzionalismo e, in particolare, verso la protezione assicurata dall’acquisto dello status civitatis.

Molti mi hanno fatto il dono della lettura attenta e preziosa delle prime bozze: la Prof.ssa Carmela Salazar ed il Prof. Antonino Spadaro, che ringrazio per la loro affettuosa vicinanza, professionale ed umana, nonché gli amici Lorenza Mola per i suoi rilievi sui profili di diritto internazionale, Alessandro Morelli, Claudio Panzera – con cui abbiamo fondato nel 2016 un Centro di ricerca sulle cittadinanze (CERIC) nella cui attività si inserisce questo contributo monografico – e Giuseppe Tropea. Sento inoltre l’esigenza di rivolgere un pensiero affettuoso al Prof. Ruggeri per l’attenzione sempre premurosa e paterna nei miei riguardi. Infine, devo una menzione particolare alla dott.ssa Simona Polimeni, rara e instancabile presenza del nostro gruppo di ricerca.

Il libro – in cui cerco di sviluppare un ragionamento normativo sulla cittadinanza – è dedicato a chi subisce elo combatte ogni giorno le sfide di un contesto globale sempre più disumanizzante.

Reggio Calabria, 31 Maggio 2020

INDICE

<i>Prefazione</i>	7
<i>Introduzione</i>	13

PARTE I RIFLESSIONI DI TEORIA GENERALE: QUALE COSTITUZIONE?

CAPITOLO I CITTADINANZA E DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE

1. Le difficoltà di definizione della cittadinanza	19
2. Dalle antiche e molteplici condizioni di <i>sudditanza</i> agli attuali <i>status</i> differenziati degli stranieri	23
3. Cittadinanza e Stato costituzionale	29
4. La Costituzione come <i>higher law</i> e <i>atto di indirizzo</i> . Necessaria complementarietà dei due connotati	42
5. I principi costituzionali come norme “impolitiche”?	46
6. La Costituzione come “opera” politica	52
7. Il concetto di “limite” costituzionale fra ambiguità teoriche e difficoltà pratiche. La sua necessaria correlazione con il concetto di Costituzione come “fondamento”	56

CAPITOLO II LA CITTADINANZA FRA MATERIA COSTITUZIONALE E RAPPRESENTANZA POLITICA

1. La “materia costituzionale” tra <i>forma...</i>	65
2. <i>Segue: ... e sostanza</i> . Una proposta di classificazione	76
3. La materia costituzionale e la disciplina sulla cittadinanza come “legge costituzionalmente obbligatoria”	84
4. La materia costituzionale e l’art. 22 della Carta	94
5. Gli stranieri fanno parte della Nazione di cui all’art. 67 Cost.? La rappresentanza politica come strumento normativo...	99
6. <i>Segue: ... e la convivenza</i> come orizzonte delle scelte politiche	113

PARTE II
CONSIDERAZIONI DI DIRITTO POSITIVO:
QUALE CITTADINANZA?

CAPITOLO III
LE MATRICI E LE CRITICITÀ
DELLA LEGGE SULLA CITTADINANZA

- | | |
|--|-----|
| 1. La legge n. 91 del 1992 tra passato e futuro | 127 |
| 2. La logica prevalente della “famiglia” di cittadini e la lacuna nella valorizzazione di altre comunità intermedie | 131 |
| 3. Il problematico mantenimento dello <i>ius sanguinis</i> “puro” | 138 |
| 4. Dal “sangue” ai problemi (elettorali) di <i>quorum</i> , alla luce della prospettiva solidaristica | 144 |
| 5. I fattori di fragilità della disciplina sulla naturalizzazione per residenza | 149 |
| 6. La principale forma ibrida di <i>ius soli</i> e le sue criticità: a) l’iscrizione anagrafica e la durata ininterrotta della residenza | 159 |
| 7. <i>Segue: b)</i> la regolarità del soggiorno e la condizione dei minori stranieri | 165 |
| 8. <i>Segue: c)</i> perché escludere l’iscrizione anagrafica degli irregolari? | 171 |
| 9. La confusione terminologica e gli errori di prospettiva del c.d. <i>ius soli</i> sportivo | 174 |
| 10. L’ulteriore aggravio: la recente introduzione del divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo | 182 |
| 11. Qualche spunto per l’eventuale introduzione di criteri “temperati” di <i>ius soli</i> | 193 |

CAPITOLO IV
LIMITI INTERNAZIONALI E SOVRANAZIONALI
ALLE SCELTE STATALI IN MATERIA DI CITTADINANZA

- | | |
|---|-----|
| 1. Premessa: il principio costituzionale di apertura al diritto internazionale e sovranazionale e due recenti sviluppi in materia di rapporti tra fonti esterne e fonti interne | 205 |
|---|-----|

Sez. I – IL DIRITTO INTERNAZIONALE
(SOPRATTUTTO NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EDU)

- | | |
|--|-----|
| 2. I vincoli del diritto internazionale in materia di cittadinanza | 214 |
| 3. La valorizzazione del c.d. <i>genuine link</i> | 217 |
| 4. Mancanza di un generale diritto di acquistare una determinata cittadinanza e tutela contro l’apolidia | 224 |

5. <i>Segue</i> : l'ipotesi specifica della successione tra Stati	231
6. Un altro caso emblematico: l'acquisto della cittadinanza da parte dei rifugiati	237
7. Il diritto a <i>mantenere</i> il proprio <i>status civitatis</i> fra cittadinanza doppia o plurima...	241
8. <i>Segue</i> : ... e misure statali di revoca della cittadinanza	246
9. La rilevanza "indiretta" del diritto alla cittadinanza nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo	253
10. La prima fase di apertura. Il diniego della cittadinanza statale, la violazione della vita privata e familiare e il divieto di discriminazione	255
11. La discriminazione <i>fra cittadini</i> per motivi etnici	266
12. Le decisioni sulle misure statali di revoca della cittadinanza	278

Sez. II – IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

13. I vincoli dell'Unione Europea alla discrezionalità degli Stati nelle scelte sulla cittadinanza. L'apertura della sentenza <i>Micheletti</i> e la parziale chiusura della sentenza <i>Kaur</i>	290
14. Le implicazioni della sentenza <i>Rottmann</i> tra revoca e diniego della cittadinanza	307
15. L'ultimo atto: la sentenza <i>Tjebbes</i> fra doppia cittadinanza e <i>genuine link</i>	317
16. La cittadinanza europea come paradossale <i>pull factor</i> : le naturalizzazioni di massa...	326
17. <i>Segue</i> : ... e la cittadinanza c.d. mercatoria (<i>cash-for-citizenship</i>)	332
18. Le conseguenze della vendita della cittadinanza sul versante interno. Si tratta davvero di un criterio più arbitrario di altri?	344

CAPITOLO V LIMITI COSTITUZIONALI E NUOVE TRAIETTORIE DELLA CITTADINANZA

1. Le altre "cittadinanze" della contemporaneità	351
2. Il senso della cittadinanza ... fondata sul lavoro	357
3. Lavoro e cittadinanza <i>attiva</i>	364
4. Alcuni necessari sviluppi in relazione ai criteri di acquisto della cittadinanza: A) il lavoro in senso stretto degli stranieri	369
5. <i>Segue</i> : B) l'accesso al pubblico impiego degli stranieri	370
6. <i>Segue</i> : C) le attività di adempimento spontaneo dei doveri costituzionali	375
7. <i>Segue</i> : D) l'istruzione	380
8. La fedeltà alla Repubblica del cittadino... <i>sostanziale</i>	383
9. La sentenza cost. n. 258 del 2017 ed il giuramento delle persone con disabilità come condizione di efficacia dell'acquisto della cittadinanza	389

10. <i>Segue</i> : alcune conclusioni più generali sui limiti irragionevoli alla naturalizzazione	393
11. <i>Segue</i> : il ruolo parametrico della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità in materia di cittadinanza	397
12. Dalla frammentazione della cittadinanza <i>formale</i> ...	401
13. <i>Segue</i> : ... alla sua unitarietà nel <i>rebus</i> dei diritti e dei doveri costituzionali	405
14. L'incompatibilità con la Costituzione di una concezione <i>mercatoria</i> o <i>etnica</i> dello <i>status civitatis</i>	413
15. L'art. 22 Cost. e i "motivi politici"	419
16. La giurisprudenza costituzionale sull'art. 22 Cost. Qualche spunto sui possibili "motivi gravi" della revoca della cittadinanza, diversi da quelli <i>politici</i> , e sulla garanzia procedimentale	422
17. <i>Segue</i> : l'interpretazione <i>magis ut valeat</i> dell'art. 22: il divieto di automatismi nell' <i>acquisto</i> della cittadinanza a titolo non originario e la connessione con le "questioni di genere"	425
18. Lo spazio legittimo della privazione involontaria della cittadinanza. Qualche spunto dalle legislazioni degli altri Paesi nella lotta contro il terrorismo	428
19. La nuova fattispecie introdotta in Italia dal c.d. "decreto sicurezza" tra mancata tutela contro l'apolidia...	434
20. <i>Segue</i> : ... e violazione dello statuto unitario della cittadinanza. Il ruolo "monitorio" dell'art. 22 Cost.	440
<i>Conclusioni</i>	445
<i>Bibliografia</i>	451