

L'evoluzione delle leggi sulla cittadinanza: una prospettiva globale

Graziella Bertocchi

Università di Modena e Reggio Emilia, CEPR, CHILD e IZA
Dipartimento di Economia Politica, Università di Modena e Reggio Emilia, Viale Berengario, 51,
I-41100 Modena, Italy, tel +39 059 2056856, fax 39 059 2056947,
e-mail graziella.bertocchi@unimore.it, web [http://www.economia.unimore.it/Bertocchi Graziella/](http://www.economia.unimore.it/Bertocchi%20Graziella/).

Chiara Strozzi

Università di Modena e Reggio Emilia e IZA
Dipartimento di Economia Politica, Università di Modena e Reggio Emilia, Viale Berengario, 51,
I-41100 Modena, Italy, tel +39 059 2056850, fax 39 059 2056947,
e-mail chiara.strozzi@unimore.it, web http://www.economia.unimore.it/strozzi_chiara/

ABSTRACT

In questo lavoro esaminiamo l'evoluzione delle leggi sulla cittadinanza nel mondo. L'analisi è basata su una banca dati da noi compilata che documenta tale evoluzione per 162 paesi nel periodo 1948-2001. Sulla base di uno studio econometrico, i nostri risultati possono essere riassunti come segue. La tradizione giuridica originaria, ovvero l'applicazione dello jus soli piuttosto che lo jus sanguinis, esercita un effetto persistente sulla legislazione corrente. La pressione dei flussi migratori tende a restringere il grado di apertura della legislazione, ovvero tende a limitare l'applicazione dello jus soli. Tra i fattori che determinano maggiore apertura troviamo invece il grado di democrazia e la stagnazione demografica.

Parole chiave: cittadinanza, jus soli, jus sanguinis, immigrazione.

1. Introduzione

L'intensificazione dei flussi migratori in Italia ha recentemente aperto un dibattito sulle norme che regolano l'acquisizione della cittadinanza. Queste norme ricoprono un ruolo politico e sociale di primo piano, in quanto interferiscono non solo con le politiche migratorie, ma anche con la regolamentazione del mercato del lavoro, lo stato sociale, le dinamiche demografiche e le relazioni internazionali. Di fronte alla possibilità di una riforma della legislazione attuale, è importante capire quali sono le origini delle norme in vigore nel nostro paese e nel resto del mondo e quali sono le determinanti della loro evoluzione.

La cittadinanza è un'istituzione giuridica che determina l'appartenenza a uno stato, con i conseguenti diritti e doveri. Tra i diritti vengono contemplati il diritto di voto, la facoltà di viaggiare senza restrizioni e, in certi casi, anche condizioni di favore sul mercato del lavoro (si pensi per esempio alla possibilità di accedere agli impieghi pubblici), protezione legale in caso di procedimenti penali e la possibilità di ottenere un visto di ingresso per un parente. Tra i doveri del cittadino possiamo trovare, a seconda dei paesi, la leva obbligatoria e la rinuncia a una eventuale seconda cittadinanza.

Tutti i paesi del mondo hanno codificato un complesso sistema di norme che regolano l'attribuzione della cittadinanza. Tale attribuzione può avvenire in vari modi: alla nascita, tramite naturalizzazione, tramite matrimonio. La regolamentazione della cittadinanza alla nascita, che è particolarmente rilevante per gli immigrati di seconda generazione (ovvero per i nati da immigrati nel paese di destinazione), trova le sue radici nel diritto comune e nel diritto civile. Nel primo caso, la cittadinanza viene attribuita in base al luogo di nascita (*jus soli*): ciò implica che il figlio di un immigrato, se nasce nel paese di destinazione, ne sarà automaticamente cittadino. Nel secondo caso viene applicato il criterio della discendenza (*jus sanguinis*), che implica che la cittadinanza sia sempre quella dei genitori, indipendentemente dal luogo di nascita. Nonostante questa netta differenziazione all'origine, nel corso del ventesimo secolo, e specialmente nel secondo dopoguerra, in molti paesi si è verificato un processo di adattamento della legislazione, che in certi casi ha dato origine a regimi misti che combinano elementi sia dello *jus soli* che dello *jus sanguinis*.

L'obiettivo di questo lavoro è di ricostruire la storia comparata delle leggi sulla cittadinanza nel mondo per il secondo dopoguerra. L'analisi è basata su una banca dati, da noi codificata e liberamente accessibile on-line, denominata "The Citizenship Laws Dataset" (Bertocchi e Strozzi, 2009b). La banca dati contiene informazioni sulle leggi sulla cittadinanza, e in particolare sull'acquisizione della cittadinanza alla nascita, per 162 paesi dal 1948 al 2001. Oltre a descrivere le tendenze di riforma in atto, così come documentate dalla banca dati, in questo lavoro illustreremo anche le determinanti di tali trasformazioni, sulla base dell'analisi econometrica sviluppata in Bertocchi e Strozzi (2010). Tra le determinanti potenziali, considereremo il ruolo di fattori economici, sociali, politici, istituzionali e culturali, attingendo dalle ipotesi avanzate dalla letteratura rilevante.

Nell'ambito delle scienze socio-politiche, sono emerse diverse teorie tese a spiegare la dinamica delle leggi sulla cittadinanza. La tradizione giuridica di un paese è considerata una determinante fondamentale delle leggi correnti, data la forte persistenza di questo tipo di istituzione. Anche l'immigrazione è una potenziale causa primaria di cambiamento. L'effetto di questa variabile è però considerato a priori ambiguo. L'immigrazione infatti, se da una parte può spingere verso una legislazione più inclusiva nei confronti degli immigrati, e quindi più orientata all'adozione di elementi di *jus soli*, dall'altra può anche indurre restrizioni, almeno nei paesi già dotati di una legislazione relativamente inclusiva. Secondo Weil (2001) la combinazione di queste due tendenze dovrebbe provocare una convergenza verso un regime misto, mentre Bauböck et al. (2006)

sottolineano per il caso europeo il permanere di tendenze divergenti. Tra le altre determinanti potenziali, è stato anche riconosciuto il ruolo dello stato sociale. Dato che la cittadinanza può influire sulla capacità di ottenere benefici, nei paesi in cui lo stato sociale è più generoso si potrebbe assistere a una resistenza all'apertura agli stranieri (Joppke, 1998). D'altra parte, in paesi con una bassa crescita della popolazione, questa considerazione potrebbe essere contrastata dalla valutazione del potenziale effetto positivo sui conti pubblici di una forza lavoro immigrata relativamente giovane. Anche fattori politici possono entrare in gioco, in quanto la presenza di un regime democratico consolidato dovrebbe favorire il trattamento alla pari degli immigrati, e quindi l'adozione dello jus soli. La stabilizzazione dei confini nazionali dovrebbe poi ridurre la tendenza ad utilizzare lo jus sanguinis come strumento utile alla definizione di un'identità nazionale. Queste considerazioni geo-politiche si sono rivelate cruciali in occasione di due circostanze storiche che hanno comportato profonde ridefinizioni dei confini nazionali: la fase della decolonizzazione che ha seguito la Seconda Guerra Mondiale e il collasso del sistema socialista dopo la caduta del muro di Berlino. Per finire, la teoria proposta da Brubaker (1992) con riferimento a Francia e Germania sottolinea l'influenza di fattori culturali, attribuendo a questi paesi due culture antagoniste dello stato, più inclusiva quella francese e più etno-centrica quella tedesca.

Mentre gli studi finora riportati sono generalmente corredati dall'analisi di casi specifici o da confronti tra un numero ristretto di paesi, senza il supporto di tecniche quantitative, i risultati che riporteremo sulla base di Bertocchi e Strozzi (2010) sono invece fondati su un'indagine econometrica. Nell'ambito di tale indagine, esaminiamo la capacità esplicativa delle teorie finora avanzate studiando l'impatto sulle leggi sulla cittadinanza dei seguenti fattori: la tradizione giuridica originaria, basata sulla distinzione tra jus soli e jus sanguinis; la pressione dei flussi migratori; la stabilità dei confini politici; il grado di democrazia; il tipo di stato sociale; le dinamiche demografiche; tratti culturali misurati in termini di religione dominante e di grado di frammentazione etno-linguistica.

Il contenuto del presente lavoro è organizzato come segue. Nella Sezione 2 illustriamo le premesse per un'analisi del diritto sulla cittadinanza, con riferimenti all'esperienza di specifici paesi o regioni in determinati periodi storici. Nella Sezione 3 descriviamo la banca dati sulle leggi sulla cittadinanza e presentiamo i risultati econometrici sulle determinanti della loro evoluzione. La Sezione 4 conclude e indica alcuni possibili linee di tendenza per il futuro delle politiche di immigrazione in Italia.

2. Storia e geografia delle leggi sulla cittadinanza

La legislazione sulla cittadinanza può essere considerata parte integrante della legislazione in tema di politiche migratorie. A differenza di altre misure, quali per esempio la determinazione dei flussi di ingresso, che dipendono anche dalle fasi del ciclo economico e dall'orientamento politico dei governi in carica, le leggi sulla cittadinanza sono però il prodotto di un processo di adattamento lento e graduale.

Nell'Europa del diciottesimo secolo predomina il criterio dello jus soli, residuo di una tradizione feudale che lega l'individuo alla terra in cui nasce e quindi al rispettivo feudatario. Il primo stacco nei confronti di questa tradizione avviene con la Rivoluzione Francese, che nel Codice Civile del 1804 reintroduce il criterio di derivazione romana dello jus sanguinis. Questo criterio si rivela poi la matrice della legislazione adottata in tutta l'Europa Continentale nel corso del diciannovesimo secolo, con la creazione degli stati nazionali. Successivamente, con la fase coloniale, il criterio viene esportato nel resto del mondo. Nel caso della Gran Bretagna, si mantiene invece intatta la tradizione giuridica dello jus soli, che viene a sua volta trasmessa alle colonie inglesi, a cominciare da quelli che diventeranno gli Stati Uniti. Alla fine del diciannovesimo secolo, in materia di leggi

sulla cittadinanza, ci troviamo così di fronte a una tradizione giuridica relativamente sedimentata che vede lo jus soli prevalere nei paesi di diritto comune, mentre lo jus sanguinis risulta applicato nella maggioranza dei paesi di diritto civile, con alcune importanti eccezioni quali la Francia e l'America Latina. Nel secolo successivo, a partire da questa netta suddivisione degli ordinamenti nazionali, assistiamo invece a un lento ma continuo processo di trasformazione delle leggi. Nella discussione che segue, illustriamo alcuni casi specifici sulla base di materiale tratto in gran parte da Joppke (1998), Aleinikoff e Klusmeyer (2000, 2001), Brubaker (1992) e Bertocchi e Strozzi (2010).

Focalizzando inizialmente l'attenzione sull'Europa, partiamo dal caso già menzionato del Regno Unito. L'esperienza coloniale influisce profondamente sulla legislazione di questo paese. Fino alla Seconda Guerra Mondiale, il concetto di cittadinanza resta infatti particolarmente inclusivo nei confronti di tutti i sudditi dell'Impero Britannico. Nel dopoguerra, a seguito degli intensi flussi migratori di provenienza dalle ex-colonie, l'orientamento diventa invece più restrittivo, soprattutto a partire dagli anni ottanta. Il British Nationality Act del 1984 delimita pesantemente lo jus soli stabilendo che un nato nel Regno Unito è cittadino solo se un genitore è ivi residente.

Per quanto riguarda il caso francese, abbiamo già accennato alle conseguenze della Rivoluzione e all'adozione dello jus sanguinis a partire dal 1804. Nel corso del diciannovesimo secolo, vengono però recuperati elementi di jus soli a fini militari, onde assoggettare all'obbligo di leva i nati sul suolo francese. In particolare, nel 1889 viene inserito il concetto di doppio jus soli, che assicura la cittadinanza ai nati in Francia da genitori a loro volta nati in Francia, anche se non cittadini. Dopo la Seconda Guerra Mondiale, anche in questo paese si assiste a flussi migratori rilevanti di provenienza dalle ex-colonie e in particolare dal Nord Africa, con conseguenti problemi di assimilazione che provocano diverse modifiche della legislazione, soprattutto nel corso degli anni novanta.

Come prima menzionato, il caso francese è spesso confrontato con quello tedesco. Brubaker (2002) ha infatti sostenuto la tesi secondo cui il percorso seguito dai due paesi è stato determinato da differenze culturali, che hanno comportato per la Francia un atteggiamento più aperto all'assimilazione, di fronte a un orientamento tedesco più preoccupato invece del mantenimento di un'identità etnica. Coerentemente con questa tesi, l'evento di gran lunga più rilevante nella storia della legislazione tedesca è la caduta del muro di Berlino, che ha permesso la stabilizzazione dei confini nazionali dopo gli sconvolgimenti post-bellici. Prima del 1989, nonostante la Germania Ovest sia sottoposta ad ampi flussi migratori, di provenienza dalla Turchia e dall'Europa Meridionale. La presenza di una larga fascia di popolazione immigrata non porta però ad alcun adattamento della legislazione Guglielmina del 1913 viene mantenuta intatta. La divisione del paese comporta infatti una situazione paradossale che vede, all'interno, un alto numero di immigrati, e al tempo stesso al di là del muro un alto numero di individui di etnia tedesca. In questa situazione, il mantenimento dello jus sanguinis si rivela quindi uno strumento decisivo per il mantenimento di un'identità etnica. Tale ruolo decade con la riunificazione delle due Germanie. Non a caso, già nel 1990, le norme relative alla naturalizzazione vengono riformate, mentre nel 1999 viene approvata una drastica riforma che determina il passaggio allo jus soli, soggetto al requisito relativamente blando della residenza di un genitore da almeno otto anni. Nel valutare l'esperienza tedesca, oltre al ruolo fondamentale della stabilità dei confini geografici e dell'identità etnica, va anche considerata la natura relativamente generosa dello stato sociale.

Nel caso dell'Italia, le norme sulla cittadinanza risultano ancora relativamente restrittive. Nonostante l'accesso alla cittadinanza sia in qualche modo facilitato per i nati sul territorio, si è infatti ancora lontani dall'applicazione dello jus soli. Sebbene siano recentemente emerse varie proposte di legge, anche bi-partisan, tese alla riforma dello status quo, la legislazione italiana è al momento regolamentata da una legge del 1992 che ribadisce una forte prevalenza dello jus

sanguinis. Ai figli di stranieri nati in Italia è semplicemente concessa la possibilità di richiedere la cittadinanza alla maggior età, a condizione che abbiamo risieduto in Italia dalla nascita senza alcuna interruzione.¹

Ampliamo ora la nostra panoramica uscendo dai confini dell'Europa. Negli Stati Uniti d'America, il principio dello jus soli è codificato nella stessa Costituzione tramite un emendamento del 1868, rivolto alla protezione dei diritti di nascita degli schiavi di provenienza africana. A seguito di una storia di continua e massiccia immigrazione e di un orientamento politico-economico di stampo liberale, l'approccio americano resta a tutt'oggi coerente con il suo principio ispiratore, garantendo quindi lo jus soli anche nel caso di nati sul suolo nazionale da immigrati irregolari. Nonostante i frequenti attacchi, non ci sono al momento segnali di una futura modifica a tale principio. Una natura dello stato sociale relativamente leggera, unitamente al fatto che la cittadinanza, se paragonata alla residenza, non conferisce negli Stati Uniti benefici fiscali sostanzialmente più generosi, può inoltre avere facilitato la sostenibilità fiscale dello jus soli.

E' da notare come invece l'Australia, che divide con gli Stati Uniti una storia di massiccia immigrazione e una tradizione giuridica basata sullo jus soli, già nel 1986 abbia ristretto le norme per l'acquisizione della cittadinanza alla nascita, introducendo il requisito per cui un nato sul territorio nazionale deve avere un genitore residente per ottenere la cittadinanza.

Il caso dell'America Latina è peculiare. La maggioranza di questi paesi ha ereditato dai colonizzatori una tradizione giuridica di diritto civile, legata quindi allo jus sanguinis. Durante la prima metà dell'Ottocento, nella fase dell'ottenimento dell'indipendenza, questi paesi hanno però optato per il principio dello jus soli, in aperto contrasto con le potenze coloniali che in caso contrario avrebbero potuto rivendicare la sudditanza dei nuovi nati oltreoceano. Lo jus soli risulta così codificato nelle carte costituzionali di Messico,² Brasile, Venezuela e Argentina, ancor prima della fase di immigrazione di massa che inizia alla fine del secolo. A tutt'oggi, sebbene i flussi migratori siano in gran parte cessati, lo jus soli predomina ancora nel continente.³

Per completare la nostra panoramica, è utile soffermarsi su due eventi storici che hanno pesantemente influito sull'evoluzione della legge sulla cittadinanza: la fase della decolonizzazione e il processo di dissoluzione dell'Unione Sovietica a seguito della caduta del muro di Berlino. Dall'inizio degli anni sessanta, la fase della decolonizzazione influisce in maniera decisiva sull'evoluzione della legislazione. Nel caso dell'Africa, la stragrande maggioranza dei paesi soggetti allo jus sanguinis a causa della dominazione coloniale di un paese di jus sanguinis mantiene questo orientamento con l'indipendenza. Al contrario, la maggior parte delle colonie inglesi rifiuta la tradizione di jus soli per adottare forme anche estreme di jus sanguinis. Per esempio, la Costituzione del 1961 della Sierra Leone stabilisce che la cittadinanza è trasmessa solo per discendenza e solo tra individui di razza nera. E' chiaro come, in situazioni altamente instabili anche a causa dei confini spesso arbitrari di questi paesi, l'adozione dello jus sanguinis possa rappresentare un veicolo fondamentale di creazione di un'identità nazionale e di rigetto dei legami con i passati regimi coloniali. Al tempo stesso, il persistere di accesi conflitti etnici e tribali, acuiti dal basso grado di democrazia spesso presente, provoca in alcuni casi una manipolazione delle leggi sulla cittadinanza a fini discriminatori, costringendo fasce significative della popolazione a uno stato di marginalizzazione.

¹ Si vedano Bertocchi e Prat (2003) e Bertocchi e Strozzi (2009a).

² In Messico lo jus soli viene poi abbandonato nel 1836 e infine reinserito nel 1937.

³ Sulla relazione tra leggi della cittadinanza e le migrazioni di massa a cavallo del 1900 si veda anche Bertocchi e Strozzi (2008).

L'altra fase storica collegata a profonde riforme delle leggi sulla cittadinanza è quella che fa seguito alla dissoluzione dell'Unione Sovietica. Nei decenni precedenti, l'area era stata caratterizzata da significative migrazioni interne. In particolare, a seguito dell'occupazione di Estonia, Lettonia e Lituania nel 1940, milioni di russi erano stati incoraggiati a stabilirsi in queste regioni. Dopo l'indipendenza, in una prima fase le nuove leggi sulla cittadinanza di questi paesi enfatizzano lo jus sanguinis anche al fine di escludere le minoranze di etnia russa. Ancora una volta, la legislazione ricopre quindi il ruolo di collante di un'identità nazionale da ricostruire, con il pericolo di una marginalizzazione di ampi strati della popolazione di fatto incompatibile con un regime democratico. Di conseguenza, gli atteggiamenti più estremi vengono criticati dalle competenti organizzazioni internazionali e, soprattutto su pressione dell'Unione Europea, vengono accantonati in vista dell'integrazione, almeno nei paesi interessati da questo processo.

3. Le leggi sulla cittadinanza nel mondo

La banca dati che abbiamo compilato riguarda le leggi sulla cittadinanza nei vari paesi del mondo nel periodo che segue la Seconda Guerra Mondiale. La nostra fonte principale di informazione è un documento pubblicato dall'Investigations Service dell'U.S. Office of Personnel Management nel 2001, che contiene un compendio delle leggi sulla cittadinanza in vigore in 190 paesi. Le informazioni presenti in questo documento provengono a loro volta da documenti prodotti dalle Ambasciate, dalla Biblioteca del Congresso e dal Dipartimento di Stato americani. Nella banca dati queste informazioni sono state integrate con dati provenienti dal C.I.A. World Factbook (2002), dall'United Nations High Commission for Refugees (2003) e dalla rassegna contenuta in Weil (2001). I paesi inclusi nella banca dati sono i 162 paesi del mondo per i quali sono anche disponibili dati sull'immigrazione. Il nostro sforzo principale di codifica riguarda le leggi che regolano l'acquisizione della cittadinanza alla nascita. Abbiamo tuttavia raccolto informazioni anche sui requisiti per la naturalizzazione.⁴

3.1. La cittadinanza alla nascita

A ciascun paese è attribuito un codice con riferimento alle leggi in vigore nel 1948, nel 1975 e nel 2001.⁵ Il periodo post-bellico risulta così suddiviso in due periodi di uguale lunghezza. Per ognuno degli anni considerati, i paesi risultano quindi divisi in tre gruppi: i paesi che applicano esclusivamente lo jus sanguinis; i paesi che applicano un regime misto, che include sia elementi di jus sanguinis sia elementi di jus soli; i paesi che applicano esclusivamente lo jus soli.

La Tabella 1 illustra l'evoluzione delle leggi sulla cittadinanza nel periodo considerato, distinguendo anche tra i due sottoperiodi. La tabella rivela una considerevole variazione sia tra paesi che tra sottoperiodi. Nel 1948 lo jus soli risulta applicato nel 47% circa dei paesi (76 paesi su 162), lo jus sanguinis nel 41% (67 paesi). Il regime misto è adottato invece nel restante 12% dei paesi. Tra i paesi che adottano lo jus soli nel 1948 troviamo gli Stati Uniti, il Canada, tutti i paesi dell'Oceania, la maggior parte dei paesi dell'America Latina, le colonie inglesi e portoghesi in Africa e Asia e, all'interno dell'Europa, Regno Unito, Irlanda e Portogallo. Nello stesso anno, lo jus sanguinis predomina invece nella maggioranza dei paesi europei, inclusa l'Europa dell'Est, mentre la Francia, insieme alle sue colonie, applica un regime misto. Nel 1975 emergono già rilevanti mutamenti, in quanto lo jus soli risulta applicato da solo il 31% dei paesi (50 paesi su 162), lo jus sanguinis dal 54% (88 paesi), un regime misto dal 22% (35 paesi). Questa evoluzione è il risultato congiunto del passaggio allo jus sanguinis delle ex-colonie inglesi e delle riforme introdotte in

⁴ Anche il British Council (2005) ha costruito una classificazione delle leggi sulla cittadinanza per certi aspetti più dettagliata della nostra, che però ha il limite di considerare soltanto lo stato corrente della legislazione in 28 paesi. Un'altra fonte di dati analoghi è Bauböck et al. (2006).

⁵ La classificazione è descritta in maggior dettaglio in Bertocchi e Strozzi (2009b, 2010).

diversi paesi europei, dove lo jus sanguinis puro viene abbandonato a favore di un regime misto. Passando al 2001, tra i paesi che ancora aderiscono allo jus soli puro troviamo gli Stati Uniti, il Canada, la Nuova Zelanda e l'Irlanda.⁶ Il Regno Unito e l'Australia, invece, hanno abbandonato lo jus soli puro in favore di un regime misto. Nel complesso, lo jus sanguinis nel 2001 risulta il regime più diffuso, essendo applicato nel 69% dei paesi africani, nell'83% dei paesi asiatici e nel 41% dei paesi europei (seppure a fronte di un precedente 88% per questi ultimi). Il regime misto è particolarmente diffuso in Europa, con il 56% dei paesi, compreso il Regno Unito che era originariamente jus soli. D'altra parte, lo jus soli predomina ancora nelle Americhe, dove viene applicato nell'89% dei paesi dell'America Latina e nell'intero Nord America, ovvero Stati Uniti e Canada.

Tabella 1
L'evoluzione delle leggi sulla cittadinanza tra il 1948 e il 2001

	Le leggi sulla cittadinanza nel 2001			
Le leggi sulla cittadinanza nel 1948	Jus sanguinis	Regime misto	Jus soli	<i>Totale</i>
Jus sanguinis	46	20	1	67
Regime misto	11	6	2	19
Jus soli	31	9	36	76
<i>Totale</i>	88	35	39	162
	Le leggi sulla cittadinanza nel 1975			
Le leggi sulla cittadinanza nel 1948	Jus sanguinis	Regime misto	Jus soli	<i>Totale</i>
Jus sanguinis	63	3	1	67
Regime misto	10	7	2	19
Jus soli	28	1	47	76
<i>Totale</i>	101	11	50	162
	Le leggi sulla cittadinanza nel 2001			
Le leggi sulla cittadinanza nel 1975	Jus sanguinis	Regime misto	Jus soli	<i>Totale</i>
Jus sanguinis	81	20	0	101
Regime misto	2	9	0	11
Jus soli	5	6	39	50
<i>Totale</i>	88	35	39	162

Fonte: Bertocchi e Strozzi (2010).

Dalla Tabella 1 emergono anche tre diverse dinamiche: stabilità, cambiamento radicale, o convergenza verso un regime misto. I paesi con un regime stabile possono essere identificati lungo la diagonale. Esaminando la transizione dal 1948 al 2001 vediamo che una larga parte dei paesi (il 28%, ovvero 46 su 162) adottano lo jus sanguinis sia nel 1948 che nel 2001. In altre parole, il 69% dei paesi originariamente jus sanguinis (46 paesi su 67) rimane tali. D'altra parte, il 22% dei paesi (36 su 162) risultano stabilmente jus soli: questo implica che solo il 47% dei paesi originariamente jus soli (36 su 76) non ha modificato la legislazione. Al di fuori della diagonale troviamo un considerevole numero di paesi (il 19%, ovvero 31 su 162) che ha modificato radicalmente la legislazione passando dallo jus soli allo jus sanguinis: come già accennato in precedenza, si tratta per la maggior parte di colonie africane del Regno Unito e del Portogallo che hanno compiuto questa scelta radicale con l'indipendenza. La maggior parte di queste riforme avvengono infatti nel primo sottoperiodo, ovvero tra il 1948 e il 1974. Per finire, troviamo evidenza di convergenza verso

⁶ Nel 2004 l'Irlanda ha però introdotto restrizioni allo jus soli attraverso un referendum.

un regime misto per il 18% dei paesi (29 paesi su 162). Di questi 20 provengono da una tradizione di jus sanguinis, a cui aggiungono elementi di jus soli, mentre 9 compiono il percorso opposto restringendo lo jus soli originario. Questa tendenza alla convergenza si intensifica tra il 1975 e il 2001.

Possiamo inoltre notare come, nel primo sottoperiodo, la maggioranza dei paesi che optano per un cambiamento radicale sono originariamente jus soli, a seguito del processo di decolonizzazione già discusso. Poiché i dati presentati confermano il rilevante impatto sulle leggi della dinamica dei confini politici, la nostra banca dati è anche corredata da una serie di variabili che colgono le variazioni di confine più significative avvenute nel periodo considerato. In particolare, introduciamo due variabili che colgono, rispettivamente, l'impatto sui confini della decolonizzazione e della caduta del muro di Berlino.

3.2. La naturalizzazione

La nostra banca dati contiene anche informazioni sulle norme che regolano l'acquisizione della cittadinanza tramite naturalizzazione. E' da notare come la naturalizzazione dei genitori immigrati di prima generazione possa facilitare l'acquisizione della cittadinanza per i nuovi nati in un paese in cui vige lo jus sanguinis. In generale, l'atteggiamento adottato da un paese in materia di cittadinanza si rispecchia sull'atteggiamento nei confronti della naturalizzazione. Le norme che regolano la naturalizzazione possono includere un periodo minimo di residenza, la rinuncia a una seconda cittadinanza, la conoscenza della lingua e della cultura del paese e la disponibilità di adeguati mezzi di sostentamento.

Data la carenza di informazioni, nella banca dati abbiamo potuto codificare la legislazione in materia di naturalizzazione solo per l'anno 2001 e per soli 142 dei 162 paesi originari. Il criterio utilizzato è quello del numero di anni di residenza richiesti per la naturalizzazione.⁷ Su questa base, abbiamo suddiviso i paesi in quattro classi: più di 14 anni di residenza; da 6 a 14 anni; 5 anni; da 0 a 4 anni. Troviamo così che nel 44% dei paesi (ovvero 62 su 142) vengono richiesti 5 anni di residenza, mentre nel 46% dei paesi viene richiesto più tempo e solo nel 10% il tempo è invece inferiore. Per finire, combinando le informazioni raccolte sulla cittadinanza alla nascita e sulla naturalizzazione, otteniamo anche un indice sintetico delle politiche sulla cittadinanza, disponibile nella banca dati online.

3.2. Le determinanti dell'evoluzione delle leggi sulla cittadinanza

Nel già citato lavoro di Bertocchi e Strozzi (2010) le variabili che sintetizzano la classificazione delle leggi di cittadinanza alla nascita vengono poste in relazione a una serie di indicatori economici, sociali, politici, istituzionali e culturali. Tra questi, i principali sono la tradizione giuridica, l'immigrazione, la stabilità dei confini, lo stato sociale, la dinamica demografica, il grado di democrazia, la religione prevalente e il grado di frammentazione etno-linguistica. I nostri risultati indicano che, nel secondo dopoguerra, le leggi sulla cittadinanza hanno subito un'evoluzione graduale ma continua, in risposta a precisi fattori. I risultati che otteniamo si rivelano però solo in parte una conferma delle teorie riassunte nell'introduzione.

Per quanto riguarda l'impatto della tradizione giuridica precedente in materia di cittadinanza, basata sulla distinzione tra jus soli e jus sanguinis, dimostriamo una persistenza, con una influenza ancora

⁷ Non consideriamo la naturalizzazione tramite matrimonio, dato che risulta fortemente influenzata dal diritto di famiglia vigente nei singoli paesi, così come non consideriamo la normativa sulla doppia cittadinanza per la scarsità di dati disponibili.

forte sulle norme correnti. Un'eccezione è rappresentata dal caso di quelle ex-colonie che passano dallo jus soli allo jus sanguinis. Quest'ultima osservazione dimostra quindi che l'instabilità geopolitica tende ad impedire l'adozione di elementi di jus soli. E' da notare inoltre come l'impatto della tradizione giuridica interagisca in modo complesso con l'impatto dell'immigrazione. A prima vista, l'impatto dell'immigrazione risulta infatti restrittivo, ovvero una maggiore immigrazione spinge i paesi verso l'adozione dello jus sanguinis, piuttosto che dello jus soli. Tuttavia, questa correlazione oscura relazioni più articolate che dipendono proprio dalla tradizione giuridica di un paese. In altre parole, possiamo distinguere l'impatto dell'immigrazione a seconda che un paese provenga da una tradizione di jus soli oppure di jus sanguinis. Troviamo così che, da una parte, i paesi di origine jus soli reagiscono alla crescita dell'immigrazione integrando elementi di jus sanguinis. Dall'altra parte, invece, per i paesi con un'origine di jus sanguinis, di fronte alla crescente immigrazione emerge effettivamente una tendenza a integrare elementi di jus soli, ma tale tendenza risulta tutto sommato molto debole e quindi non tale da influire sul risultato complessivo. Si può quindi concludere che per i paesi di jus sanguinis di fatto la reazione alla crescente immigrazione tenda al mantenimento dello status quo. In definitiva, i risultati dimostrano che, al contrario di quanto suggerito per esempio da Weil (2001), l'ipotesi di convergenza verso una legislazione mista, che adotti contemporaneamente elementi di jus sanguinis e di jus soli, non risulta confermata, in quanto i paesi più aperti tendono ad introdurre restrizioni, mentre i paesi più restrittivi non introducono elementi di rinnovamento. L'effetto netto dell'immigrazione sull'universo dei paesi esaminati è quindi una spinta all'esclusione. E' da sottolineare come questa conclusione possa però non valere per il caso europeo, all'interno del quale può effettivamente essersi verificata una tendenza alla convergenza, a causa della concomitanza di un alto grado di democrazia e di stabilità geo-politica.

Per quanto riguarda gli altri fattori rilevanti, troviamo che la dimensione dello stato sociale non sembra costituire un ostacolo alla maggiore inclusione degli immigrati tramite la concessione della cittadinanza tramite lo jus soli. Tuttavia, questo risultato in parte inaspettato può essere spiegato dal fatto che, per molti dei paesi dotati di costosi sistemi di sicurezza sociale, si sia contestualmente verificata una stagnazione demografica che ha dunque comportato una tendenza all'inclusione. L'evidenza empirica conferma poi che un più elevato grado di democrazia tende ad essere associato ad elementi di jus soli, coerentemente con la tesi secondo cui la discriminazione contro lo straniero si riveli almeno nel medio periodo insostenibile in un regime democratico. Infine, verificiamo il potere esplicativo della cultura nazionale, misurata tramite la religione dominante e la frammentazione etno-linguistica. Troviamo che, una volta si sia tenuto conto delle variabili già discusse, la rilevanza residua di questi tratti culturali risulta assente.

4. Conclusioni

In questo lavoro abbiamo studiato l'evoluzione delle leggi sulla cittadinanza. L'analisi è basata su una banca dati che include 162 paesi dal 1948 al 2001. Sulla base di questa banca dati, abbiamo illustrato le tendenze in atto e suggerito quali fattori hanno potuto determinare tali tendenze. Le nostre conclusioni possono essere riassunte come segue. La tradizione giuridica originaria, fondata sulla distinzione tra jus soli e jus sanguinis, esercita ancora una forte influenza sulle norme correnti. Per quanto riguarda la pressione sulle riforme proveniente dai flussi migratori, possiamo concludere che in generale l'effetto di tale pressione è una maggiore restrizione delle norme vigenti. Da una parte, infatti, i paesi con una tradizione di jus soli in molti casi hanno reagito all'immigrazione con misure restrittive. D'altra parte, invece, i paesi di jus sanguinis di fatto hanno mantenuto lo status quo. Non si osserva quindi una tendenza alla convergenza verso un regime misto, con elementi sia di jus soli che di jus sanguinis. Tale convergenza può forse essere confermata ma solo all'interno dei confini dell'Europa. Abbiamo anche stabilito che l'evoluzione della legislazione in materia di

cittadinanza è stata anche influenzata da altri fattori, quali la stabilità dei confini politici, il grado di democrazia, il tipo di stato sociale e le dinamiche demografiche.

Le leggi sulla cittadinanza stanno tuttora subendo ulteriori cambiamenti. Per il caso dell'Italia, le più recenti modifiche, anche se marginali, alla legislazione del 1992 hanno indicato una spinta verso la restrizione ulteriore di norme già rigide. Per esempio, nell'ambito del pacchetto sicurezza, che istituisce il reato di clandestinità, è anche previsto un inasprimento delle condizioni per l'acquisizione della cittadinanza. Nella fattispecie, le istanze o dichiarazioni di elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza sono ora soggette al pagamento di un contributo di 200 euro. Diventa inoltre più difficile acquisire la cittadinanza tramite matrimonio: se residente in Italia, lo straniero può diventare cittadino italiano solo se risiede legalmente nel nostro paese da almeno due anni (la precedente disposizione richiedeva solo sei mesi). Si tratta di misure marginali ma che rivelano un'ostilità all'integrazione degli immigrati che potrebbe istigare un'ulteriore radicalizzazione verso l'esclusione. Questo atteggiamento politico avverso all'immigrazione è largamente diffuso non solo in Italia ma anche negli altri paesi europei, come dimostrato degli esiti dei più recenti appuntamenti elettorali. Alla luce di questi sviluppi, è opportuno porsi una serie di domande. Questa tendenza all'esclusione è destinata ad inasprirsi ulteriormente? Possiamo attribuirne la genesi all'incremento dell'immigrazione? Le conclusioni del nostro studio offrono alcune risposte a tali domande. In particolare, per quanto riguarda l'Italia, sull'onda di un probabile ulteriore incremento dei flussi migratori, possiamo prefigurare la possibilità un'ulteriore spinta restrittiva. Tale spinta potrebbe però essere mitigata dalla presenza di confini politici largamente sedimentati, di un basso tasso di fertilità e di stabili istituzioni democratiche.

Bibliografia

Aleinikoff, Thomas A. e Douglas B. Klusmeyer (a cura di). 2001. *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

Aleinikoff, Thomas A. e Douglas B. Klusmeyer (a cura di). 2000. *From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

Bauböck, Rainer, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk e Harald Waldrauch (a cura di). 2006. *Acquisition and Loss of Nationality*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bertocchi, Graziella e Andrea Prat. 2003. *La Cittadinanza dei Bambini*. www.lavoce.info, 16 ottobre.

Bertocchi, Graziella e Chiara Strozzi. 2010. *The Evolution of Citizenship: Economic and Institutional Determinants*, *Journal of Law and Economics* 53, in corso di stampa.

Bertocchi, Graziella e Chiara Strozzi. 2009a. *Immigrazione, Inclusione e Cittadinanza*. www.lavoce.info, 3 agosto.

Bertocchi, Graziella e Chiara Strozzi. 2009b. *The Citizenship Laws Dataset*. <http://www.recent.unimore.it/data.asp>.

Bertocchi, Graziella e Chiara Strozzi. 2008. *International Migration and the Role of Institutions*. *Public Choice* 137:81-102.

British Council Brussels. 2005. European Civic Citizenship and Inclusion Index. Bruxelles: British Council Brussels.

Brubaker, Rogers. 1992. Citizenship and Nationhood in France and Germany. Cambridge: Harvard University Press.

Central Intelligence Agency. 2002. The World Factbook 2002. Washington: C. I. A..

Joppke, Christian (a cura di). 1998. Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States. Oxford: Oxford University Press.

United Nations. High Commissioner for Refugees. 2003. Country of Origin and Legal Information. Ginevra: United Nations.

United States Office of Personnel Management. Investigations Service. 2001. Citizenship Laws of the World.

Weil, Patrick. 2001. Access to Citizenship: A Comparison of Twenty-Five Nationality Laws. In Citizenship Today: Global Perspectives and Practices, a cura di Aleinikoff, Thomas A. e Douglas B. Klusmeyer. Washington: Carnegie Endowment for International Peace: 17-35.