



**Rainer Bauböck**

## Una Ue, mille leggi

Corre voce che alla fine del 1991, durante i negoziati finali del Trattato di Maastricht, il Primo Ministro spagnolo Felipe González convinse gli altri capi di governo a introdurre la cittadinanza dell'Unione Europea. Si dice che González avesse segnalato che gli ambiziosi obiettivi dell'unione economica e monetaria potevano essere venduti agli elettori se questi ultimi si fossero potuti considerare cittadini d'Europa.

Come esercizio di pubbliche relazioni, la cittadinanza europea è stato un deprimente fallimento. Non solo inizialmente i Danesi respinsero il Trattato di Maastricht in un referendum, ma tredici anni più tardi il tentativo di consolidare l'integrazione politica attraverso un Trattato costituzionale venne respinto dai francesi e dagli olandesi. Sembra che Felipe González si sbagliasse: la maggior parte dei cittadini in Europa non sono ansiosi di diventare cittadini *dell'*Europa e guardano con sospetto a qualsiasi richiesta di spostare la loro lealtà politica e le loro identità dal livello nazionale a quello sovranazionale. I policy-makers europei ne sono ben consapevoli. Nel Trattato di Amsterdam del 1997 dichiaravano che "la cittadinanza dell'Unione dovrebbe fare da complemento e non rimpiazzare la cittadinanza nazionale" e che "l'unione deve rispettare le identità nazionali dei suoi stati membri". Il diritto europeo quindi non riconosce nessuna autorità all'Unione nella determinazione dei propri cittadini. La cittadinanza dell'Unione, invece, è semplicemente una derivazione della cittadinanza degli stati membri.

La cittadinanza democratica è intesa ad autorizzare i cittadini a ritenere i governanti responsabili nei loro confronti. A questo proposito, la cittadinanza dell'Unione soddisfa a stento le aspirazioni democratiche. Il suo diritto più importante è il diritto di voto al Parlamento europeo, ma questo parlamento non è un organo legislativo sovrano. Il vero valore dell'essere un cittadino dell'Unione non è nei diritti che si hanno nei confronti delle istituzioni dell'Unione, ma nei diritti verso gli altri stati membri. La cittadinanza dell'Unione proibisce ampiamente ai governi nazionali di discriminare i cittadini di altri stati della Ue. L'impatto davvero forte della cittadinanza europea è, quindi, nel suo contributo alla creazione di uno spazio comune di libero movimento in cui i cittadini non perdono i loro diritti quando attraversano confini interni. Quando, nel 2004, dodici governi decisero contro l'apertura dei loro mercati del lavoro ai cittadini dei nuovi stati membri, e quando Austria, Germania e Danimarca stabilirono di mantenere pienamente queste restrizioni nel maggio del 2006, si trattò di una violazione molto seria di un principio centrale della cittadinanza europea.

La costruzione attuale della cittadinanza dell'Unione combina, perciò, due principali caratteristiche. Essa deriva dalla cittadinanza di uno stato membro e dà libero accesso agli altri stati membri. Il fatto di cui i redattori dei trattati

europei non sono stati consapevoli è che esiste una tensione intrinseca tra questi due aspetti. Ecco quattro spiegazioni.

Negli anni '90 l'Italia iniziò a offrire la propria cittadinanza ad ampi gruppi di persone di origine italiana che vivevano in Sud America senza richiedere loro di prendere la residenza prima. Molti argentini e brasiliani che scoprirono allora le proprie radici italiane erano, tuttavia, più interessati a un passaporto europeo che alla cittadinanza italiana che hanno utilizzato per migrare in Spagna, in Inghilterra o persino negli Stati Uniti. L'Italia non è, a ogni modo, l'unico stato che fornisce accesso extraterritoriale alla cittadinanza dell'Unione. Sette dei vecchi stati membri e tutti i nuovi permettono ai loro emigranti di trasferire la loro cittadinanza, di generazione in generazione, per discendenza senza alcun requisito di residenza nel paese d'origine.

Nel 2004 la Corte di Giustizia europea ha appoggiato la richiesta di residenza in Gran Bretagna avanzata da Man Levette Chen, una madre cinese. La Chen aveva vissuto in Inghilterra senza un idoneo permesso di residenza. Quando era incinta del suo secondo figlio, andò a Belfast per partorire lì perché allora la legge della Repubblica d'Irlanda estendeva automaticamente la cittadinanza per nascita a chiunque fosse nato in un qualsiasi luogo dell'isola, compresa l'Irlanda del Nord. Così la figlia della Chen divenne irlandese e cittadina europea e sua madre aveva il diritto di stare in Inghilterra come principale responsabile di una cittadina europea. Successivamente, nella Repubblica irlandese un referendum portò all'abolizione dell' automatica cittadinanza per nascita sul territorio. L'elettorato temeva un "turismo delle nascite" da cittadini di paesi terzi.

Il regime attuale, comunque, non crea semplicemente la possibilità di uno "European passport shopping" in quegli stati che offrono un accesso più facile; genera anche ineguaglianza ed esclusione. Pensiamo a una famiglia turca i cui membri si stabiliscono in stati europei differenti. Un fratello emigra in Belgio può essere naturalizzato lì dopo tre anni di residenza. In qualità di cittadino europeo, può poi unirsi a sua sorella in Austria e potrà essere in grado di votare nelle elezioni europee e locali immediatamente dopo il suo arrivo. Tuttavia, sua sorella, che ha vissuto tutto il tempo in una città austriaca, resterà esclusa dalla partecipazione democratica: dovrà aspettare dieci anni prima di poter fare richiesta di naturalizzazione in Austria.

La tensione tra la libertà di movimento e l'auto-determinazione nazionale della cittadinanza si palesa anche nel paradosso che la mobilità all'interno dell'Europa può diventare un ostacolo all'accesso alla cittadinanza europea. I migranti che si spostano spesso tra paesi differenti dell'Unione possono non avere mai la possibilità di diventare cittadini dell'Unione, dal momento che quasi tutti gli stati richiedono un certo periodo di residenza continuata sul loro territorio come condizione per la naturalizzazione.

Ci sono diverse modalità per rispondere a questi problemi. Una soluzione radicale sarebbe capovolgere il rapporto tra cittadinanza sovranazionale e nazionale, cosicché sia la prima a determinare la seconda. Questo trasformerebbe l'Unione in una federazione simile alla Germania o agli Stati Uniti. L'Unione avrebbe la propria legge per l'acquisizione della cittadinanza europea per nascita e per la naturalizzazione e ogni cittadino dell'Unione che si stabilisse in uno degli stati membri diventerebbe automaticamente un cittadino di quel paese con il diritto di voto non semplicemente nelle elezioni locali ed europee, ma anche in quelle nazionali. Non c'è quasi alcun sostegno politico tra i cittadini e i governi europei alla costruzione di una federazione di questo tipo.

L'alternativa sembra essere sperare in una convergenza spontanea delle politiche della cittadinanza, proveniente dal basso. Molte riforme nazionali si sono mosse in direzioni simili nel corso dei decenni passati, ma sarebbe piuttosto ottimistico credere che gli stati membri siano disposti a modificare le proprie leggi per evitare di caricare altri stati dei problemi dell'immigrazione o per garantire condizioni per l'accesso alla cittadinanza pressoché uguali in tutta Europa.

### Liberalizzazione e reazione

Guardiamo, quindi, alla prova empirica offerta da uno studio completo pubblicato di recente sulle norme per l'acquisizione e la perdita della cittadinanza nei 15 stati. Durante gli ultimi decenni, un cambiamento notevole è stato il ritmo stesso delle trasformazioni. Le leggi sulla cittadinanza erano considerate strettamente connesse a tradizioni storiche di lunga durata della costruzione dello Stato e dell'identità nazionale. Nel 1992, il sociologo americano Rogers Brubaker spiegò i diversi atteggiamenti nei confronti dell'immigrazione della Germania e della Francia con i loro concetti di nazionalità che si basavano, rispettivamente, su discendenza etnica o consenso repubblicano. Comunque, nel 1999, la Germania adottò una nuova legge che introduceva lo *ius soli*, dando la cittadinanza per nascita a qualsiasi bambino venuto alla luce in territorio tedesco da un genitore che avesse otto anni di residenza legale. Questa disposizione è più inclusiva, dal punto di vista formale, rispetto alla legge francese, che attribuisce la cittadinanza per nascita automatica solo ai bambini i cui genitori sono nati in Francia e la cittadinanza opzionale, una volta raggiunta l'età adulta, a coloro che sono nati in Francia da genitori nati all'estero.

Oggi, in molti paesi, la cittadinanza è passata al centro dei dibattiti politici domestici ed è divenuta un'area di politica volatile dove è probabile che un cambiamento di governo produca una riforma legislativa. Dopo la svolta tedesca, importanti riforme liberali hanno avuto luogo in Belgio nel 2000, nel Lussemburgo e in Svezia nel 2001, in Finlandia nel 2003 e in Portogallo nel 2006. Queste liberalizzazioni hanno rafforzato lo *ius soli*, ridotto i requisiti di residenza e gli altri necessari alla naturalizzazione o permesso a coloro che presentassero domanda di mantenere una precedente nazionalità.

La riforma portoghese, varata nel febbraio 2006, è un esempio particolarmente interessante. Tutti gli stati mediterranei dell'Unione hanno adottato leggi sulla cittadinanza piuttosto esclusive nei confronti dei gruppi neo-arrivati ma generose nei confronti degli emigranti e di quegli immigrati considerati linguisticamente o etnicamente affini. Questo atteggiamento può essere in parte spiegato da una storia di costruzione della nazione modellata dalle emigrazioni di massa. Come nei paesi europei occidentali e settentrionali che avevano perseguito politiche per i lavoratori-ospiti negli anni '60 e '70, gli immigrati che non rientrano nel concetto culturale di identità nazionale non sono stati considerati dei futuri cittadini. La nuova legge portoghese, tuttavia, introduce la cittadinanza automatica per nascita per la terza generazione o, in altre parole, per i figli i cui genitori sono nati in Portogallo, e la cittadinanza per acquisizione per la seconda generazione attraverso la semplice dichiarazione che uno dei genitori ha risieduto legalmente in Portogallo per cinque anni. Essa crea un diritto alla naturalizzazione per la prima generazione di immigrati se sanno parlare portoghese e hanno una fedina penale pulita. La naturalizzazione non richiede più un reddito sufficiente o altre prove di integrazione. Infine, riducendo il requisito generale di residenza a sei anni, la nuova legge abolisce un precedente privilegio dei cittadini lusofoni

estendendolo a tutti gli immigrati.

Poco dopo essersi insediato, il governo italiano guidato da Romano Prodi ha annunciato anch'esso una riforma della cittadinanza italiana di vasta portata. Le politiche della cittadinanza greche sono tra le più restrittive in Europa e sembra improbabile che cambino. Resta da vedere se il governo spagnolo, che ha promosso una legislazione integrativa per gli immigrati in altri settori, seguirà alla fine gli esempi portoghese e italiano. Nei paesi "di vecchia immigrazione" dell'Europa occidentale, settentrionale e centrale, i periodi di attesa per la naturalizzazione variano da 3–4 anni (Belgio e Irlanda) a 10 (Austria). La tendenza a tollerare la doppia nazionalità non è priva di eccezioni e rovesci.

Cinque stati (Austria, Danimarca, Germania, Olanda e Lussemburgo) richiedono ancora che si rinunci alla nazionalità precedente nelle naturalizzazioni anche se in Germania e in Olanda vengono fatte molte eccezioni e il Lussemburgo sta considerando di abolire questa condizione. In Germania, nel 1999, la coalizione rosso-verde non riuscì nel suo tentativo di includere la doppia cittadinanza nella sua riforma della naturalizzazione. Attualmente la Germania ha un regime singolare e probabilmente insostenibile che presenta tre differenti categorie: coloro che hanno ereditato la doppia cittadinanza da genitori di nazionalità diversa possono tenerla per sempre; coloro che l'hanno acquisita attraverso la nascita in Germania da genitori stranieri devono scegliere entro i 23 anni d'età una delle loro cittadinanze; infine, coloro che vogliono naturalizzarsi possono conservare la loro precedente nazionalità solo se il loro stato di origine rifiuta di autorizzarli o rende difficile la rinuncia, cosa che ha l'illogico effetto di premiare politiche della cittadinanza illiberali, specialmente in paesi di origine arabi.

La tendenza liberale più pronunciata riguarda l'introduzione dello *ius soli*. Generalmente, quasi tutte le leggi sulla cittadinanza europea continentale si basavano sullo *ius sanguinis*, ovvero, sulla cittadinanza ereditata dai genitori. Nei paesi di immigrazione, un regime di puro *ius sanguinis* significa che la seconda e terza generazione di immigrati cresceranno nel loro paese di nascita come concittadini-stranieri e potranno persino essere deportati nel paese d'origine dei loro antenati. Oggi, la maggioranza dei 15 stati dell'Unione combina lo *ius sanguinis* a diritti alla cittadinanza sottoposti a condizioni, derivati dalla nascita sul territorio. A differenza della legge irlandese precedente al 2005, da nessuna parte lo *ius soli* è incondizionato. Il più delle volte, un genitore deve aver avuto residenza legale per un certo periodo di tempo o deve essere nato — lui o lei stessa — nel paese in questione. In alcuni casi, la cittadinanza acquisita attraverso lo *ius soli* non può essere reclamata alla nascita ma solo successivamente.

Se lo *ius soli* sia il principio più adatto per i paesi di immigrazione è una questione interessante. Da un canto, la nascita in un particolare territorio può essere il risultato di una casualità biografica o, come nel caso Chen, di una scelta strategica che non riflette un legame genuino con il paese interessato. D'altro canto, lo *ius soli* non comprende la cosiddetta "generazione 1 e mezzo" o, in altre parole, i bambini nati all'estero che immigrano assieme ai loro genitori o li seguono da piccoli. Non bisognerebbe integrare lo *ius soli* e lo *ius sanguinis* con un diritto alla cittadinanza nel paese in cui, in realtà, si è cresciuti? Un buon esempio è la Svezia, dove i genitori di minori che hanno vissuto nel paese per cinque anni devono semplicemente notificare alle autorità se vogliono che i loro figli diventino cittadini svedesi.

Cambiando direzione rispetto alla tendenza verso la liberalizzazione, troviamo una serie di paesi, come l'Austria, la Danimarca e la Grecia dove, a dispetto del numero crescente degli immigrati stabili, sono state conservate o consolidate leggi restrittive sulla cittadinanza. L'Olanda è l'esempio più drammatico di dietrofront rispetto a una politica di naturalizzazione precedentemente liberale.

In Europa, queste tendenze divergenti alla liberalizzazione e alla restrizione hanno poco a che fare con le dimensioni e la composizione delle popolazioni immigrate e molto di più con i sistemi politici di partito e con l'impatto che l'agitazione anti-immigrazione ha sulla politica. Particolarmente interessante è la nuova tendenza di inserire esami per la cittadinanza, oltre al requisito già diffuso di apprendere la lingua dominante. Esami di questo genere sono stati introdotti di recente in Austria, Danimarca, Germania, Grecia, Olanda e Regno Unito, e comprendono domande sulla storia, sulla costituzione e sulla cultura quotidiana del paese. Esiste il pericolo che esami difficili rendano più complicato diventare cittadini agli immigrati privi di istruzione secondaria o universitaria. Mentre le capacità linguistiche sono certamente utili all'integrazione sociale e politica, è meno ovvia l'utilità di domande spesso forzate negli esami per la cittadinanza.

Questo nuovo approccio alla naturalizzazione non deve segnalare un ritorno a un concetto etnico esclusivista di cittadinanza. Esso indica, invece, uno spostamento nelle filosofie pubbliche dell'integrazione. I governi in paesi con comunità di immigrati stabili sono preoccupati dalla "enclavi etniche" (Gran Bretagna), dal "*communautarisme*" (Francia), o dalle "società parallele" (Germania). E oggi queste preoccupazioni vengono fortemente associate agli immigrati di origine musulmana.

I pericoli percepiti spaziano dalla disoccupazione strutturale e dalla segregazione della povertà a livello urbano agli scontri tra valori culturali, alle rivolte urbane, alla violenza terrorista. Le nuove politiche sulla naturalizzazione enfatizzano l'integrazione come pre-condizione per l'accesso alla cittadinanza e definiscono l'integrazione come uno sforzo e un successo individuale piuttosto che come una condizione strutturale di pari diritti e opportunità. La cittadinanza non è più associata all'identità o alla discendenza etnica, ma neppure è accettata come un diritto individuale e come uno strumento per integrare società dall'origine eterogenea. La cittadinanza diventa, invece, un premio per coloro che non rappresentano una minaccia per la società più ampia perché hanno un reddito sufficiente, possono comunicare nella lingua dominante, si identificano con la storia della società che li ospita e sottoscrivono i suoi valori pubblici. La domanda che rimane senza risposta è perché negare la cittadinanza a immigrati di lungo termine che non riescono a soddisfare questi criteri dovrebbe diminuire le presunte minacce. Non è più probabile che la frustrazione e l'alienazione diventino più forti quando un gruppo socialmente marginalizzato resta escluso dall'appartenenza e dalla rappresentanza politica?

Queste domande sulla giusta interpretazione dell'integrazione verranno, comunque, inevitabilmente spazzate via quando l'accesso alla cittadinanza diverrà definito come una questione di sicurezza di stato come lo sono stati la migrazione "irregolare" e l'asilo. Nella lotta contro il terrorismo globalizzato, i governi stanno valutando come potrebbero privare le persone sospette della loro cittadinanza per rendere possibile la loro espulsione. La doppia cittadinanza soleva essere un patrimonio importante per i migranti con forti legami con i paesi di provenienza e di arrivo. Ora per alcuni potrebbe diventare una trappola: se venisse loro revocata la cittadinanza nel paese di residenza, il

paese dove hanno la seconda nazionalità sarebbe obbligato a riprenderli.

### **I conflitti della cittadinanza nei nuovi stati membri**

Il panorama della cittadinanza è piuttosto diverso nei nuovi stati membri che hanno aderito nel maggio 2004. A differenza di quasi tutti i 15 stati dell'Unione, nessuno dei nuovi stati ha avuto un'esistenza indipendente all'interno dei suoi attuali confini fin dall'inizio del ventesimo secolo. L'Ungheria e la Polonia hanno vissuto cambiamenti di confine drammatici, rispettivamente dopo la prima e la seconda guerra mondiale; Cipro e Malta hanno ottenuto l'indipendenza negli anni '60; i tre stati baltici vennero restaurati dopo la fine dell'annessione da parte dell'Unione Sovietica nel 1991; e Slovenia, Repubblica Ceca e Slovacchia si costituirono come stati indipendenti quando la federazione socialista si divise nel 1991 e nel 1992.

Queste drammatiche rotture della continuità dello stato sollevarono un problema che è in larga parte sconosciuto o dimenticato nei paesi di più vecchia data: chi dovrebbe essere incluso e chi escluso nel determinare l'iniziale popolazione cittadina? In Lettonia ed Estonia, la restaurazione della cittadinanza del 1940 ha significato che tanti russi che si erano stabiliti nel paese durante l'annessione sovietica si ritrovarono improvvisamente senza stato e dovettero fare richiesta di naturalizzazione in condizioni che rendevano loro molto difficile acquisire la cittadinanza. Allo stesso modo, in Slovenia, gli ostacoli burocratici per l'acquisizione della cittadinanza da parte di persone provenienti da altre repubbliche jugoslave creò almeno 18000 "cancellati" che vennero trasferiti dal registro dei residenti permanenti a quello degli stranieri.

Un altro problema specifico dei nuovi stati membri sono i rapporti oltre confine tra "stati affini" e popolazioni esterne che vengono considerate parte di una nazione culturale più estesa. Queste minoranze esterne sono più spesso il frutto di confini che superano le persone piuttosto che di persone che superano i confini. Le richieste di protezione esterna delle minoranze da parte di stati-affini hanno ridato forza a paure storiche in quei paesi dove quelle minoranze vivono. Dal 2001, l'Ungheria, la Slovenia e la Slovacchia hanno introdotto le cosiddette leggi di status, che creano una condizione di quasi-cittadinanza per quelle minoranze esterne che sono considerate appartenere a una nazione culturale più ampia.

Nel dicembre 2004, in Romania, Slovacchia e Serbia un referendum sull'introduzione della doppia cittadinanza per più di tre milioni di ungheresi è stato sconfitto per via di una scarsa affluenza alle urne. Se avesse vinto, questa iniziativa non avrebbe semplicemente esacerbato le tensioni internazionali ma avrebbe potuto portare a diritti di voto esterni e a una maggioranza permanente di partiti nazionalisti nelle elezioni ungheresi.

### **Necessità per standard europei comuni**

La lezione che si può ricavare da questo breve esame delle politiche sulla cittadinanza nell'Unione Europea è che esse sono sempre più contestate nella politica domestica e che possono diventare una fonte di conflitto tra gli stati membri. La convergenza spontanea verso norme liberali non è più un'aspettativa plausibile. Quattordici anni dopo avere creato formalmente una cittadinanza dell'Unione, è tempo che i policy-makers europei prendano l'iniziativa di introdurre standard europei comuni per le leggi sulla cittadinanza degli stati membri. Ciò non richiede l'imposizione di una singola legge sulla cittadinanza europea. Il processo potrebbe iniziare con un metodo di

coordinamento aperto e potrebbe risultare in un'autorità legislativa della Ue che regoli quegli aspetti della normativa nazionale che violano i principi della solidarietà europea o equivalgono alla discriminazione arbitraria e all'esclusione di cittadini di paesi terzi. Prendere la cittadinanza europea sul serio richiede un intendimento comune riguardo a chi debbano essere i futuri cittadini d'Europa.

---

Published 2007-02-26

Original in English

Translation by Martina Toti

Contribution by Caffè Europa

First published in *Caffè Europa* (Italian version); *Vanguardia Dossier* 22, January-March 2007 (Spanish version)

© Rainer Bauböck

© Eurozine