



Democrazia  
Sicurezza  
Democracy  
Security  
Review

Anno VII, n. 4, 2017

Data di pubblicazione: 20 marzo 2018





## **Democrazia e Sicurezza - Democracy & Security Review**

**Direzione e redazione:** c/o Laboratorio  
Multimediale e di Comparazione Giuridica  
Università degli Studi "Roma Tre"  
via G. Chiabrera, 199 - 00145 Roma



[www.democraziaesicurezza.it](http://www.democraziaesicurezza.it) - <http://ojs.romatrepress.uniroma3.it/index.php/DemSic>  
[redazione@democraziaesicurezza.it](mailto:redazione@democraziaesicurezza.it)

**Direttore responsabile:** Salvatore Bonfiglio

Iscrizione presso il Tribunale di Roma, n. 373/2011 del 5 dicembre 2011. ISSN 2239-804X.

Rivista scientifica (ANVUR) per l'Area 12 - Scienze giuridiche ai fini dell'ASN.

Salvo diversamente indicato, gli articoli sono sottoposti a procedura di revisione anonima (*double blind peer review*).

### **Comitato direttivo**

Salvatore Bonfiglio (Università degli Studi "Roma Tre" - Direttore scientifico)

Artemi Rallo Lombarte (Universitat Jaume I – Castellòn - Condirettore)

### **Consiglio scientifico**

Domenico Amirante, Francesco Antonelli, Fabrizio Battistelli, Paolo Benvenuti, Salvatore Bonfiglio, Roberto Borrello, Francesco Clementi, Mario De Caro, Jean-Philippe Derosier, Rosario Garcia Mahamut, Hermann Groß, Andrew Hoskins, Martin Innes, Luis Jimena Quesada, Luis Maria Lopez Guerra, Stelio Mangiameli, Maria Luisa Maniscalco, Kostas Mavrias, David Mongoin, Lina Panella, Otto Pfersmann, Artemi Rallo Lombarte, Angelo Rinella, Mariana Rodrigues Canotilho, Marco Ruotolo, Cheryl Saunders, Giovanna Spagnuolo, Alessandro Torre, Matthew C. Waxman.

### **Redazione**

*Coordinamento:* Gabriele Maestri

*Osservatorio sulla normativa:* Massimo Rubechi (coordinatore), Valentina Fiorillo.

*Osservatorio sulla giurisprudenza:* Pamela Martino (coordinatrice), Giulia Aravantinou Leonidi, Caterina Bova.

*Osservatorio europeo e internazionale:* Mario Carta (coordinatore), Cristina Pauner Chulvi, Cristina Gazzetta, Tommaso Amico di Meane.

*Osservatorio sociale:* Francesco Antonelli, Pina Sodano, Valeria Rosato.

*Recensioni:* Beatrice Catallo.



*Indice*

*Editoriale*

*Lo ius soli: la vera incompiuta della XVII legislatura*

di Salvatore Bonfiglio 3

*Prospettive*

*Cittadinanza, diritto internazionale e sintonizzazione empatica nel «mondo uno»*

di Carlo Focarelli 11

*Saggi*

*La adquisición de la nacionalidad en España*

di Pablo Meix Cereceda 23

*L'evoluzione della legge sulla cittadinanza a Malta e Cipro: profili storico-giuridici e sviluppi recenti*

di Claudio Di Maio 71

*La disciplina della cittadinanza in Grecia. Il percorso accidentato dello ius soli temperato e il tardivo abbandono di antichi feticci*

di Giulia Aravantinou Leonidi 107

*L'educazione finanziaria ai tempi del bail in*

di Paolo Rossi 139

*Osservatori*

*La rotta del Mediterraneo Centrale: le spinte migratorie, i percorsi tracciati e il profilo socioeconomico dei migranti sbarcati in Italia*

di Giacomo Terenzi 181









# Lo *ius soli*: la vera incompiuta della XVII legislatura

di Salvatore Bonfiglio \*

Nella legislatura che si è da poco conclusa, il Senato della Repubblica non ha approvato la riforma sulla cittadinanza, che era stata votata dalla Camera dei deputati il 13 ottobre 2015. Si tratta di una scelta miope, strumentalmente indotta da paure infondate; una scelta che non favorisce l'integrazione e la coesione sociale, e che certo non è utile a far diminuire l'insicurezza percepita dai cittadini. Il testo della riforma<sup>1</sup> prevedeva l'estensione dei casi di acquisizione della cittadinanza per nascita (*ius soli*)<sup>2</sup> e l'introduzione di una nuova forma di acquisto della cittadinanza a seguito di un percorso scolastico (*ius culturae*).

---

\* Professore associato di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Roma Tre – Dipartimento di Scienze politiche, nonché direttore di questa Rivista.

<sup>1</sup> Si tratta del testo unificato approvato dalla Camera dei deputati il 13 Ottobre 2015 con titolo «Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, e altre disposizioni in materia di cittadinanza» (Atto Camera n. 9, XVII legislatura).

<sup>2</sup> Ai fini dell'attribuzione della cittadinanza, nella normativa vigente è del tutto residuale il criterio dello *ius soli* o diritto di territorio: esso rileva esclusivamente nel caso di nati sul territorio italiano e aventi genitori ignoti o apolidi ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono.



In particolare, la prima fattispecie riguardava il caso di nati nel territorio della Repubblica da genitori stranieri, di cui almeno uno titolare del diritto di soggiorno permanente o in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

La seconda fattispecie di acquisto della cittadinanza concerneva il caso di minori stranieri che, nati o entrati in Italia entro il compimento del dodicesimo anno di età, avessero frequentato regolarmente, ai sensi della normativa vigente, per almeno cinque anni nel territorio nazionale uno o più cicli presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennali o quadriennali idonei al conseguimento di una qualifica professionale. Nel caso di frequenza del corso di istruzione primaria, era altresì necessaria la conclusione positiva di tale corso. In tal caso, la cittadinanza si sarebbe potuta acquisire mediante dichiarazione di volontà espressa da un genitore legalmente residente in Italia (o da chi esercita la responsabilità genitoriale) all'ufficiale dello stato civile del Comune di residenza del minore, entro il compimento della maggiore età dell'interessato.

Se fosse stato approvato, il provvedimento avrebbe avuto un impatto positivo per l'integrazione e la coesione sociale, perché sono ormai centinaia di migliaia i bambini di immigrati nati in Italia e che frequentano le nostre scuole. Bambini che parlano l'italiano e che sono sportivi riconosciuti – il cd. "*ius soli sportivo*"<sup>3</sup> – ma ancora "cittadini dimezzati".

---

<sup>3</sup> Legge 20 gennaio 2016, n. 12, «Disposizioni per favorire l'integrazione sociale dei minori stranieri residenti in Italia mediante l'ammissione nelle società sportive appartenenti alle federazioni nazionali, alle discipline associate o agli enti di promozione sportiva» (G.U. n.25 del 1-2-2016). La legge riconosce il c.d. "*ius soli sportivo*", ossia la possibilità per i minori stranieri regolarmente residenti in Italia «almeno dal



Data la mancata revisione della normativa sulla cittadinanza (legge n. 91/1992), continua a prevalere nell'ordinamento italiano il criterio dello *ius sanguinis*, conformemente a una concezione etnico-culturale di nazione, prevedendo l'automatico acquisto della cittadinanza alla nascita per i figli di padre o madre di cittadinanza italiana.

Eppure una nazione con una forte identità non ha paura di una cittadinanza inclusiva. La riforma, dunque, sarebbe stata un evidente progresso: soltanto per meri calcoli elettorali si può far finta di non vedere i limiti della legge vigente sulla cittadinanza. Secondo le norme stabilite da quest'ultima, un ragazzo nato in Italia da genitori stranieri può chiedere di diventare cittadino italiano entro un anno dal raggiungimento della maggiore età, ma deve dimostrare di essere sempre stato in Italia senza interruzioni sin dalla nascita. Viceversa, è molto significativo in Europa il caso della Germania, in cui è previsto lo *ius soli*. Possono diventare cittadini tedeschi i minori nati da genitori extracomunitari a patto che almeno uno abbia un permesso di soggiorno permanente da tre anni e dimostri di vivere sul territorio tedesco da almeno otto anni.

Tra i maggiori oppositori alla riforma troviamo anche quelle forze politiche che hanno scoperto di recente una certa vocazione nazionale («prima gli italiani»), dopo aver spostato il loro bersaglio dal «terrone» allo «straniero».

Tuttavia, se si abbandona subito il campo della polemica politica, è utile evidenziare che la proposta di modifica delle norme sulla cittadinanza, nel valorizzare il ruolo della scuola, della formazione e della cul-

---

compimento del decimo anno di età» di essere tesserati presso le federazioni sportive «con le stesse procedure previste per il tesseramento dei cittadini italiani».



tura, affermava anche in modo dinamico e moderno il principio dell'italianità e la sua attuazione, proponendo una cittadinanza inclusiva, fuori dal recinto degli antenati *iure sanguinis*.

Contro i nazionalismi e i populismi, la forza dei principi costituzionali, democratici e della nazione dipende dalla capacità della Repubblica di riconoscere diritti e doveri a persone venute da lontano o nate nel nostro territorio. Soltanto identità e nazioni deboli hanno paura di una cittadinanza aperta.

Nazione precoce – basti pensare alla scuola poetica siciliana – ma Stato tardivo per le ragioni storiche a tutti note, l'Italia è una società multiculturale, proiettata nello spazio pubblico europeo, in cui per la cittadinanza il requisito sostanziale è dato dalla residenza e dal legame effettivo di un individuo con un Paese membro dell'Unione europea. Siamo dunque fuori dal recinto dello *ius sanguinis* e, per i cittadini europei, perfino *oltre* i confini della cittadinanza statale legata alla mera logica tradizionale dell'appartenenza nazionale. Il problema di una cittadinanza aperta, però, deve riguardare anche gli stranieri residenti legalmente nel territorio dell'Unione da lungo tempo<sup>4</sup>. In una prospettiva, auspicabilmente non troppo lontana, sarebbe ancor più interessante se prendesse vigenza uno *ius soli* sopranazionale europeo: il diritto della terra europea.

---

<sup>4</sup> Al riguardo, il Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999 aveva raccomandato che gli Stati membri pervenissero ad un accordo, così da riconoscere la cittadinanza dell'Unione, e i diritti ad essa connessi, ai cittadini dei Paesi terzi soggiornanti legalmente da lungo tempo in uno degli Stati membri dell'UE. Tuttavia, a tale indicazione, confermata nel programma di Stoccolma per il periodo 2010-2014, finora non è stato dato seguito.



*Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*  
ISSN: 2239-804X

*anno VII, n. 4, 2017*  
*data di pubblicazione: 20 marzo 2018*

*Editoriale*

La cittadinanza italiana/europea va legata al riconoscimento di diritti e doveri in un territorio inteso non come confine ma come comunità di vita (*civitas*); diritti e doveri di cittadinanza che possono essere esercitati da parte di tutti coloro, autoctoni e immigrati, che regolarmente vi abitano.

Le istituzioni italiane, in primis il Parlamento nella prossima legislatura, e le istituzioni europee devono dunque ripensare in termini più inclusivi la cittadinanza, riconducendola alla logica dei diritti umani.









# Cittadinanza, diritto internazionale e sintonizzazione empatica nel «mondo uno»

di Carlo Focarelli \*

Si parla frequentemente di cittadinanza, in Italia di recente soprattutto in tema di *jus soli* ai fini della concessione della cittadinanza ai figli nati in Italia dei migranti, e dubbi o speranze sorgono in relazione al diritto internazionale. Sembra allora opportuno fornire qualche indicazione di diritto internazionale che possa integrare le analisi di diritto comparato che seguono in questo fascicolo.

È un principio consolidato del diritto internazionale che spetta agli Stati stabilire, come meglio credono, chi è loro cittadino (non importa se persone fisiche o persone giuridiche). In passato si diceva che il diritto internazionale considera la cittadinanza, e in generale i rapporti dello Stato con i propri cittadini, come materia di competenza interna (o di «dominio riservato»), in principio sottratta ad obblighi internazionali. Il principio è classicamente enunciato nell'art. 1 della Convenzione del 1930 su

\* Professore ordinario di Diritto internazionale presso l'Università degli Studi Roma Tre – Dipartimento di Scienze politiche. Contributo richiesto e accettato dalla Direzione.



certe questioni concernenti i conflitti di nazionalità, secondo cui «Spetta a ciascuno Stato stabilire chi è suo cittadino secondo la sua legislazione»<sup>1</sup>, ripreso nell'art. 3, par. 1, della più recente Convenzione europea sulla cittadinanza del 1997 («Ciascuno Stato stabilisce chi sono i suoi cittadini secondo il proprio diritto»)<sup>2</sup>.

Se è indiscusso che spetta ad ogni Stato stabilire chi è suo cittadino, meno pacifica è la questione se, in base al diritto internazionale, gli altri Stati siano obbligati a riconoscere la cittadinanza comunque venga attribuita da uno Stato. Sia l'art. 1 della Convenzione del 1930 che l'art. 3, par. 2, della Convenzione europea sulla cittadinanza rispondono affermativamente a condizione che non vi sia contrasto con altre norme internazionali, e precisamente con «le convenzioni internazionali, la consuetudine internazionale e i principi di diritto generalmente riconosciuti in materia di cittadinanza». Tra i limiti all'obbligo di riconoscere la cittadinanza attribuita da uno Stato, oltre all'obbligo internazionale imposto agli Stati di ammettere propri cittadini allontanati da altri Stati, vanno ricordati i seguenti:

(a) il requisito del «legame effettivo» (*genuine connection*) tra lo Stato e la persona ai fini della c.d. «protezione diplomatica». La protezione diplomatica è l'azione permessa a uno Stato contro un altro Stato che abbia violato le norme internazionali sul trattamento dei suoi cittadini volto a ottenere il risarcimento dei danni o altro rimedio. Nel caso *Nottebohm*, deciso nel 1955 e tuttora il *leading case* in materia di protezione diplomatica,

<sup>1</sup> Cfr. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3b00.html>.

<sup>2</sup> Cfr. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/166.htm>.



la Corte internazionale di giustizia, definendo la cittadinanza come «un legame giuridico avente alla base un fatto sociale di attaccamento» ovvero «una comunanza effettiva di esistenza, di interessi, di sentimenti unita a una reciprocità di diritti e di doveri», concluse che un cittadino tedesco divenuto cittadino del Liechtenstein per naturalizzazione (con perdita della cittadinanza tedesca) e con il centro della sua vita e affari in Guatemala non poteva essere considerato cittadino del Liechtenstein (benché formalmente lo fosse) *ai fini della protezione diplomatica* per mancanza di un legame effettivo (*genuine connection*) con tale Stato. Il criterio del «legame effettivo», sempre in relazione alla protezione diplomatica, è stato talvolta esteso al (diverso) caso di plurima cittadinanza per stabilire *quale* degli Stati formalmente nazionali abbia diritto ad esercitare la protezione diplomatica;

(b) il principio internazionale di non ingerenza negli affari interni di altri Stati, dal quale deriva il divieto di naturalizzare in massa i cittadini di un altro Stato o di attribuire la cittadinanza ai figli degli agenti diplomatici stranieri;

(c) la protezione dei diritti umani sanciti dagli strumenti internazionali, in particolare il divieto di discriminazioni nella concessione o revoca della cittadinanza, il diritto a una cittadinanza, e il rispetto delle vita privata. Su quest'ultimo aspetto merita di essere ricordata la sentenza *Kuric c. Slovenia* del 13 luglio 2010 (ric. 26828/06) nella quale la Corte europea dei diritti umani non ha escluso «la possibilità che un diniego arbitrario della cittadinanza possa in determinate circostanze sollevare un problema ai sensi dell'art. 8 della Convenzione a causa dell'impatto che tale diniego può avere sulla vita privata dell'individuo» (par. 353).



Un limite al potere degli Stati di negare (anziché di attribuire) la cittadinanza deriva inoltre dal diritto ad una cittadinanza previsto dall'art. 15, par. 1, della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, ritenuto dalla Commissione africana sui diritti dell'uomo e dei popoli, nella risoluzione n. 234 del 23 aprile 2013 sul diritto alla cittadinanza, un «diritto umano fondamentale» spettante ad ogni persona, implicito nella Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1987 istitutiva della Commissione stessa («the right to nationality of every human person is a fundamental human right implied within the provisions of Article 5 of the African Charter on Human and Peoples' Rights and essential to the enjoyment of other fundamental rights and freedoms under the Charter») e diretto a proteggere ogni persona dal rischio di rimanere priva di uno Stato nazionale<sup>3</sup>.

Di rilievo sono anche, nella Dichiarazione universale, l'art. 15, par. 2 («Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza») e l'art. 13, par. 1 («Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato») e par. 2 («Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio Paese»). Tali norme trovano dei corrispondenti in altri trattati sui diritti umani, sia universali che regionali.

Il divieto di revocare arbitrariamente la cittadinanza di cui all'art. 15 della Dichiarazione universale venne inserito tenendo a mente la pratica nazista di privare gli ebrei, e altri, della cittadinanza tedesca (c.d. «dena-

<sup>3</sup> Cfr. <http://www.achpr.org/sessions/53rd/resolutions/234>.



zionalizzazioni di massa») in modo da sottrarli a sindacato internazionale (essendo a quel punto apolidi, all'epoca non protetti internazionalmente) e privarli dei diritti spettanti ai cittadini, come ad esempio il diritto di proprietà privata.

Poiché per il diritto internazionale è cittadino di uno Stato chi è così considerato dalla legislazione di quello Stato può risultare che una persona abbia più cittadinanze (pluricittadinanza) o che non ne possieda alcuna (apolidia), a seconda rispettivamente che sia considerata cittadina dalle legislazioni di più Stati o da nessuno Stato. Sia l'apolidia che la pluricittadinanza creano difficili problemi dal punto di vista del diritto internazionale, la prima perché priva la persona della protezione diplomatica, la seconda perché ammette, in teoria, la protezione diplomatica di più Stati e può dar luogo a conflitti tra gli Stati interessati. L'apolidia è regolata dalla Convenzione di New York del 1954 sullo *status* degli apolidi, secondo cui «è apolide colui che nessuno Stato considera cittadino» (art. 1, par. 1)<sup>4</sup>

Una forma di «apolidia di fatto», ai fini del diritto internazionale, è la situazione dei rifugiati, i quali, essendo perseguitati nel loro Stato, pur avendo formalmente uno Stato nazionale, di fatto non possono contare sulla sua protezione diplomatica. La pluricittadinanza è regolata dalla Convenzione europea sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima e sugli obblighi militari in caso di cittadinanza plurima del 1963, il cui art. 1 stabilisce che «I cittadini maggiorenni della Parti Contraenti che acquistano, a seguito di una espressa manifestazione di volontà, per natura-

<sup>4</sup> Cfr. <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatelessPersons.aspx>.



lizzazione, opzione o reintegrazione, la cittadinanza di un'altra Parte, perdono la loro cittadinanza precedente», e contiene disposizioni simili ma più articolate per i minori, mentre l'art. 5, par. 1, stabilisce che «Ogni individuo che possiede la cittadinanza di due o più Parti Contraenti non è tenuto a soddisfare i propri obblighi militari che nei riguardi di una sola di dette Parti». La Convenzione è stata parzialmente denunciata dall'Italia laddove prevede la perdita della cittadinanza italiana al momento dell'acquisto della cittadinanza di un altro Stato contraente. In breve il diritto internazionale non vieta né l'apolidia né la pluricittadinanza, ma tende a ridurre i due fenomeni, o meglio tende di sicuro a ridurre il primo mentre tendeva a ridurre il secondo in passato ma oggi tale tendenza si è invertita a favore della pluricittadinanza, in particolare a favore del mantenimento della cittadinanza di origine al momento di acquistarne un'altra, come testimonia la suddetta denuncia italiana della Convenzione europea, sul presupposto che più cittadinanze possano garantire alla persona maggiori *chances* di protezione da parte almeno di uno degli Stati nazionali.

Se il quadro tracciato fin qui è quello del diritto internazionale classico, in tempi più recenti si è parlato di un vero e proprio «diritto internazionale della cittadinanza» (*International Law of Citizenship*) per sottolineare la tendenza del diritto internazionale ad intervenire *in positivo* per stabilire la cittadinanza delle persone fisiche, e non più solo come limite negativo al fine di stabilire i casi in cui gli Stati non potevano attribuire o negare la propria cittadinanza. Si presuppone che al centro del diritto internazionale debba esservi la protezione dell'individuo e non quella dello Stato e che lo Stato viene protetto proprio perché a sua volta deve proteggere gli individui. La questione ruota soprattutto intorno a due que-



stioni già segnalate: (a) al diritto (umano) ad una cittadinanza, così come previsto dai trattati sui diritti umani, rispetto sia alle persone deprivate della cittadinanza sulla base di discriminazioni arbitrarie sia agli immigrati ormai stabilmente residenti nei Paesi di accoglienza, e (b) alla tutela della pluricittadinanza così da offrire all'individuo più *chances* di essere protetto da uno Stato. In tal senso si è suggerito in dottrina di applicare il criterio della *genuine connection* all'inverso, ossia al fine di obbligare gli Stati ad *attribuire* la loro cittadinanza alle persone ormai stabilmente residenti sul loro territorio e prive di connessione effettiva con i loro Stati di appartenenza formale, piuttosto che come in passato per *escludere* la cittadinanza in mancanza di legame effettivo ai fini della protezione diplomatica.

Si è anche sottolineato peraltro, in senso critico, che un favore eccessivo per la concessione della cittadinanza (o uno sfavore per la sua revoca) tende ad indebolire la coesione sociale interna dello Stato e, nel lungo periodo, la sua capacità di garantire effettivamente gli stessi diritti fondamentali di *tutti* i suoi cittadini<sup>5</sup>. È difficile sostenere, ad oggi, che la prima esigenza stia soppiantando il possibile (o almeno così percepito) indebolimento della coesione sociale interna dello Stato, come risulta dalle persistenti e anche recentissime resistenze allo *jus soli* in Italia. Rimane comunque fermo che il diritto internazionale impone agli Stati, in numerosi trattati, obblighi di riconoscimento dei diritti umani anche ai non-cittadini. Ed è da notare che le più recenti tendenze a favore di un

<sup>5</sup> Cfr. P.J. SPIRO, *A New International Law of Citizenship*, in *AJIL*, vol. 105, 2011, n. 4, pp. 694-746.



«diritto internazionale della cittadinanza», lungi dal prefigurare una cittadinanza cosmopolitica in un mondo senza più Stati alla quale sembrano talora aspirare i difensori dei diritti umani, non solo *presuppone* gli Stati (della cui cittadinanza si tratta) ma *si affida* proprio ad essi per la protezione di eguali diritti fondamentali delle persone.

Per concludere con un'osservazione personale, mi sembra che il diritto in genere sia una costruzione sociale nella quale, accanto alla ragione e alla logica, svolge un ruolo centrale l'empatia e la sintonizzazione con gli altri. Ciò vale *a fortiori* riguardo al diritto internazionale in epoca di globalizzazione. Appare così fondamentale, come già osservava Edgar Morin in un studio del 1999 condotto per conto e in nome dell'UNESCO (*Les sept savoirs nécessaires à l'éducation du futur*<sup>6</sup>), pensare come una delle direzioni dell'educazione per il futuro sia l'insegnamento del «Mondo Uno» («Le monde devient de plus en plus un») o della «nostra umanità comune» (*our common humanity*), in cui tutti gli esseri umani sono uniti da un comune destino («montrant que tous les humains, désormais confrontés aux mêmes problèmes de vie et de mort, vivent une même communauté de destin»), e di una «cittadinanza terrestre» (*citoyenneté terrestre*) sulla base della mutua comprensione («La planète nécessite dans tous les sens des compréhensions mutuelles») e tenendo conto che la comprensione umana non si riduce alla spiegazione intellettuale («La compréhension humaine dépasse l'explication») contro egocentrismo, etnocentrismo, sociocentrismo, in definitiva un'etica che deve partire dalla comprensione disinteressata («L'éthique de la compréhension est

<sup>6</sup> Cfr. <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001177/117740fo.pdf>.



un art de vivre qui nous demande d'abord de comprendre de façon désintéressée») e passare a un pensiero meta-strutturale capace di cogliere il comune nelle differenze («il faut pouvoir passer à une métastructure de pensée qui comprenne les causes de l'incompréhension»).

La divisione politica in Stati, necessaria per motivi di gestione realistica del potere e del diritto di fronte all'assenza di un'Autorità universale, non deve mai offuscare l'universalità (e uguaglianza) del genere umano. Gli Stati esistono per evitare il caos globale, e cioè per far convivere meglio gli esseri umani, e *convivere* significa in fin dei conti, specie oggi, convivere tutti nel Mondo Uno. Lo sforzo di sottolineare l'Unità Umana non è mai abbastanza, e dovrebbe fondarsi sulla capacità empatica, non solo logica. In questo vedo un limite nel discorso inclusivista oggi, proprio in quanto è un *discorso*. Occorrerebbe rilevare come qualsiasi forma di discorsività razionale non esaurisca ciò che è «comune» agli esseri umani, il che va mostrato con l'esempio più che con le parole. Persone più attente alla «nostra comune umanità» possono ispirare altre. L'«ispirazione», anche senza parole, è una forma comunicativa che non va trascurata e che ci chiede un'auto-riflessione ferma e sistematica.









# La adquisición de la nacionalidad en España \*

di Pablo Meix Cereceda \*\*

## 1. Contexto: la propuesta de reforma de la ley italiana de 5 de febrero de 1992, n. 91

Este trabajo está elaborado para su publicación en la revista *Democrazia e sicurezza*, como parte de un número específicamente dedicado a la institución de la *cittadinanza* en Italia y en otros países del sur de Europa. En efecto, se trata de contribuir a la comprensión del verdadero alcance de la reforma legal propuesta en Italia, por la cual se pretende introducir en el ordenamiento la posibilidad, para ciertas situaciones, de obtener la condición jurídica de *italiano* por el hecho de nacer en territorio de la República de Italia o de haber pasado por su sistema de educación.

\* Artículo sometido a un proceso de revisión por pares mediante el sistema de doble ciego.

\*\* Universidad de Castilla-La Mancha (Facultad de Derecho de Albacete). Agradezco las observaciones de Claudio Di Maio, estudioso de la ciudadanía y los derechos de los extranjeros.



En la actualidad, el Derecho italiano permite acceder a esta condición por dos vías. Esencialmente, el sistema se basa en el mecanismo conocido como *ius sanguinis* (ya sea por vía paterna o materna) y solo en casos muy limitados acepta la posibilidad de obtención por *ius soli*: los nacimientos en el territorio italiano de padres apátridas (*apolidi*) o desconocidos, o bien si la ley del Estado de origen de los padres no atribuye al hijo nacido fuera del territorio la misma nacionalidad de los padres.

Como la mayoría de lectores sin duda conoce, en caso de aprobarse por el Senado, la reforma propuesta vendría a introducir dos nuevas vías para obtener la condición de italiano<sup>1</sup>. La primera vía, conocida como “*ius soli atemperado*”, permitiría reconocer esa condición a los menores de edad nacidos en territorio italiano, siempre que al menos uno de los padres tuviera un permiso de residencia permanente o un permiso de residencia europea de larga duración.

La segunda vía, denominada con la sugestiva fórmula de “*ius culturae*”, beneficiaría a aquellos menores de edad nacidos en Italia o llegados antes de cumplir doce años, siempre que hubieran asistido de manera regular a la escuela durante al menos cinco años, o que hubieran seguido programas de formación profesional de tres o cuatro años que conduzcan a la obtención de un título profesional. En el caso de haber realizado la educación primaria, la reforma propuesta requiere que se haya terminado esta etapa con éxito.

<sup>1</sup> Al momento de cierre de estas páginas, la proposición de ley (*disegno di legge*), de iniciativa popular, se encuentra aún en fase de tramitación ante el Senado, después de haber sido aprobada por la Cámara de los Diputados hace más de dos años (el 13 de octubre de 2015).



Tanto en el caso de la adquisición por *ius soli* atemperado como en el del acceso por *ius culturae*, la solicitud debe realizarse por la persona que ostente la patria potestad antes de que el interesado alcance la mayoría de edad (dieciocho años). Si no se hubiera producido tal solicitud, el propio interesado tiene la posibilidad de presentarla por sí mismo en los dos años siguientes a alcanzar la mayoría de edad.

Entre los efectos deseables de la reforma propuesta, cabe considerar que el nuevo sistema contribuiría sin duda a aumentar el elemento *población* del Estado y corregir, en mayor o menor medida, la tendencia al envejecimiento que progresivamente afecta a las sociedades europeas. Por otra parte, con ello se facilitaría la integración jurídica e, indirectamente, la integración política de una parte de los habitantes del Viejo Continente. No obstante, estas aspiraciones se encuentran con el riesgo, o el temor, de atraer flujos de población que las sociedades no pudieran asumir o gestionar. Sin profundizar en el debate político, pero teniendo presente el mencionado contexto, este trabajo adopta una visión general de los modos de adquisición de la nacionalidad en España. Para ello realizaré en primer término algunas observaciones de naturaleza esencialmente léxica en torno a la Constitución Española.

## **2. Nacionalidad y ciudadanía en el ordenamiento jurídico español: dos términos polisémicos pero cercanos**

Al pensar en el término español que pudiera equivaler a los conceptos italianos de *cittadino* y de *cittadinanza*, resulta, sin embargo, que son



varias las posibilidades terminológicas que se ofrecen al traductor<sup>2</sup>. Merece la pena reflexionar con cierto detenimiento sobre el asunto, pues permite introducir algunas reflexiones de fondo a partir de la Constitución Española<sup>3</sup>.

### 2.1. “Ciudadanía” y “ciudadano” en el lenguaje jurídico español

Una especial proximidad etimológica, sin duda porque se derivan de la común raíz latina de *cives*, se encuentra en las voces de “ciudadano” y “ciudadanía”. Esta es la opción terminológica que, en efecto, se utiliza en el lenguaje jurídico español para referirse a la categoría de la “ciudadanía de la Unión”, hoy recogida en el artículo 20 y siguientes del Tratado de Funcionamiento y que engloba, en esencia, los derechos de circulación y residencia por todo el territorio de la Unión; de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo; de acogerse a la protección diplomática cuando no exista representación de su Estado y, por último, de relacionarse con las instituciones y órganos de la Unión.

<sup>2</sup> Sobre la distinción entre *cittadinanza* y *nazionalità* en el lenguaje jurídico italiano, Di Maio (2013, 88-90).

<sup>3</sup> En todo caso, y para el lector interesado en profundizar en la materia, es muy recomendable la lectura de Prieto de Pedro (2004, 101-192), y en particular su capítulo tercero, dedicado a “Las «culturas» en la Constitución: el juego del lenguaje del pluralismo cultural”, que estudia, entre otros, los conceptos de “pueblo”, “nación” y “nacionalidad” enmarcando su empleo por la Constitución Española de 1978 en la evolución histórica de estas voces.



Por lo que respecta a la Constitución Española, el término “ciudadano” aparece sin embargo con dos sentidos relativamente diferentes. Así, puede distinguirse por una parte un concepto *amplio* de ciudadano, que es aquel empleado por el artículo 9 en sus apartados 1º y 2º y que cabe aplicar también a muchos de los derechos fundamentales, con independencia de que en su formulación se haga referencia expresa a la condición de ciudadano. Por lo que respecta al artículo 9, sus dos primeros apartados declaran lo siguiente:

1. Los *ciudadanos* y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.
2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los *ciudadanos* en la vida política, económica, cultural y social.

Como se aprecia, la formulación de ambos principios (la sujeción a la Constitución y al ordenamiento jurídico y la participación en la vida política, económica, cultural y social) permite que sean aplicados de manera amplia a todos los sujetos que se encuentran, por utilizar la expresión del Derecho internacional, sometidos a la jurisdicción del Estado español. Algo similar cabe proponer respecto de numerosos derechos fundamentales y principios recogidos en la propia Constitución española, de entre los que cito solamente el artículo 18.4 por su referencia expresa a *los ciudadanos*: «La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos».



La idea de que los derechos incluidos en el Título I de la Constitución (que trata «De los derechos y deberes fundamentales») se reconocen, con carácter general, a toda persona al margen de su nacionalidad viene avallada por el principio de la interpretación extensiva de los derechos fundamentales, pero además se deriva del artículo 13 de la Constitución<sup>4</sup>.

Después de estas reflexiones sobre el sentido amplio de la voz “ciudadano”, conviene dedicar atención a un segundo significado que el término adquiere en la Constitución Española. Se trata de un concepto más estricto que el anterior, como ilustran los preceptos que comentaré a continuación.

Ubicados sistemáticamente en el Capítulo Primero del Título I (capítulo que trata «De los españoles y extranjeros»), los artículos 11.3 y 13.4 se refieren de modo preciso a los *ciudadanos de otros países* como categoría di-

<sup>4</sup> El debate sobre el alcance de los derechos fundamentales de los extranjeros requeriría de un tratamiento mucho más amplio que sin embargo desborda las pretensiones de este trabajo, por lo que me limitaré a mencionar, sin analizarlo, que según el artículo 13.1 de la Constitución Española «Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley». Esta fórmula es recibida por la propia Ley Orgánica 4/2000, *sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* (más conocida como Ley de Extranjería), cuyo artículo 3 añade una regla de interpretación de toda la normativa sobre derechos de los extranjeros: «Como criterio interpretativo general, se entenderá que los extranjeros ejercitan los derechos que les reconoce esta Ley en condiciones de igualdad con los españoles». Javier Pérez Royo (2000, 79) ha afirmado que, frente a lo que era habitual en el constitucionalismo del siglo XIX, en que «los Estados no ponían excesivos obstáculos a la adquisición de la nacionalidad por el extranjero (...) pero el extranjero que no tenía la nacionalidad no era considerado en general como titular de derechos (...) en la segunda mitad del siglo XX los Estados han endurecido notablemente las condiciones para adquirir la nacionalidad, pero han sido mucho más generosos en lo que toca al ejercicio de los derechos por los extranjeros con la exclusión de los derechos estrictamente políticos».



ferente de *los españoles* (art. 11.3) y de *los apátridas* (art. 13.4). Aquí, por tanto, la Constitución Española utiliza el término “ciudadano” en un sentido estricto, como equivalente de “español”, “italiano”, “uruguayo” etc.

Igualmente cabe afirmar que, cuando la Constitución se refiere a derechos de contenido político, el empleo del término “ciudadano” para definir el ámbito subjetivo de estos derechos se realiza en un sentido más estricto que el de los artículos 9 y 18.4, y por tanto con una orientación más parecida a la de los artículos 11.3 y 13.4. Este es el sentido utilizado también por el Tribunal Constitucional, que suele distinguir entre derechos que corresponden a toda persona y derechos que corresponden solo a los ciudadanos<sup>5</sup>.

En efecto, el artículo 23 atribuye a los ciudadanos «el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes [...]», así como el «derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos [...]». Por su propia formulación, acaso pudieran considerarse estos preceptos aplicables también a los residentes, pero el artículo 13.2 limita su titularidad «a los españoles», con las excepciones que, por medio de un tratado internacional o de una ley, puedan recogerse para las elecciones municipales (y, de acuerdo con el artículo 22.2 TFUE, cabe añadir que también para las elecciones al Parlamento Europeo).

<sup>5</sup> Así en SSTC 107/1984 (FJ 2º); 99/1985 (FJ 2º); 115/1987 (Pleno, FJ 2º); 236/2007 (Pleno, FFJJ 6º y 12º, aunque en el 14º utiliza el término en sentido equivalente a «persona»). Por otra parte, en la STC 131/2016 (FJ 6º) se alude a la *condición de ciudadano* de un extranjero con residencia de larga duración, con lo que comienza a difuminarse la distinción entre el concepto amplio y el concepto estricto de ciudadanía.



No tan evidente resulta, por otra parte, que el artículo 92, al referirse al «referéndum *consultivo* de todos los ciudadanos» deba necesariamente interpretarse en este sentido estricto (aunque sí en el caso de los referendos de los artículos 151 y 152, relativos a la aprobación y modificación de los Estatutos de Autonomía, pues sus efectos no son consultivos sino decisorios, y además estos preceptos aluden al «cuerpo electoral», con lo que se aproximan al derecho de sufragio del artículo 23).

En definitiva, este recorrido por diversos artículos de la Constitución Española permite constatar que el término “ciudadano” se utiliza en sentido *amplio* como sinónimo de “persona física”, para referirse al sujeto de derechos vinculados a la dignidad humana<sup>6</sup>, y en sentido *estricto* para aludir a la titularidad de derechos políticos, en un sentido similar al francés de *citoyen*, (aunque carente de la carga libertaria que este término llegó a adquirir tras la revolución de 1789, en que se contraponía a la noción de *sujet du roi*)<sup>7</sup>.

## 2.2. “Nacionalidad” y “nacionalidades” en la Constitución Española

Otra de las posibles traducciones de *cittadinanza* y *cittadino* se encuentra en las voces, etimológicamente diversas de aquellas, de “nacionalidad” y “nacional”. Esta posibilidad, en efecto, parece la más significativa

<sup>6</sup> En sentido muy similar, Vagni (2016, 95): «assume un ruolo centrale il cittadino europeo, come titolare di una serie di diritti immanenti alla persona, a prescindere dall'appartenenza del soggetto ad uno specifico territorio».

<sup>7</sup> Rétat (1988, 80).



para el objeto de este trabajo, a pesar de que, como explicaré a continuación, la Constitución Española utiliza el término “nacionalidad” en dos sentidos distintos. De este modo, en el texto de la Constitución se encuentra por un lado el uso del término “nacionalidades” (en plural) en el artículo 2, y por otro el empleo de la noción “nacionalidad” (en singular) tal y como aparece en los artículos 11 y 149.1.2º.

El artículo 2 de la Constitución afirma «la indisoluble unidad de la Nación española» y reconoce, por otra parte, «el derecho a la autonomía de las *nacionalidades* y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». A partir del año 2006 se suscitó, con motivo de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, un debate sobre la licitud de reconocer, dentro de la nación española, otras naciones integradas en ella. La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, quizá con un exceso de celo por lo que respecta a este carácter eminentemente simbólico del término “nación”, declaró inconstitucionales todos los pasajes del Estatuto que contenían referencias a la nación catalana, determinando así una importante diferencia de alcance jurídico entre el concepto de “nación” y el de “nacionalidad” del artículo 2<sup>8</sup>.

Pero, por lo que interesa al concepto de nacionalidad, la interpretación que el Tribunal Constitucional realiza del artículo 2 vendría a considerar las “nacionalidades” como sinónimo de comunidades políticas integradas en otra más amplia, denominada “nación”. En este sentido, el artículo 1.2 de la propia Constitución alude al pueblo español como titu-

<sup>8</sup> Para una síntesis de aquel debate, remito a la monografía de Morcillo Moreno (2013). Sobre la sentencia del TC 31/2010, véanse en especial las pp. 45-54.



lar de la “soberanía nacional”, mientras que el propio artículo 2 reconoce “autonomía” a las nacionalidades y a las regiones. Esta distinción entre soberanía y autonomía, por otra parte, había sido anticipada por el propio Tribunal Constitucional en una de sus primeras sentencias, la 4/1981<sup>9</sup>.

De estas consideraciones cabe inferir que el sentido del término “nacionalidad” en el sentido del artículo 2 de la Constitución no es, por lo que respecta al objeto de este trabajo, el que más interesa para el debate que propone la revista *Democrazia e Sicurezza* en este número. Antes bien, merece la pena para este propósito detenerse en los artículos 11, 13 y 149.1.2<sup>o</sup> de la propia Constitución Española.

El Título I de la Constitución trata, según expresa su rótulo, «De los derechos y deberes fundamentales». Este título se divide en tres capítulos, el Primero de los cuales –ya mencionado– trata «De los españoles y los extranjeros». Dentro del Capítulo Primero se ubica, en efecto, el artículo 11, que se refiere en sus tres apartados a la nacionalidad española.

Tales preceptos aluden a la adquisición, conservación y pérdida de la nacionalidad «de acuerdo con lo establecido por la ley»; a la prohibición de privar de ella a los españoles de origen y, por último, a la posibilidad de que el Estado celebre tratados de doble nacionalidad y de que los españoles se naturalicen en «los países iberoamericanos» y en «aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España».

<sup>9</sup> La STC 4/1981, de 2 de febrero, trazaba esta distinción al estudiar el artículo 137 de la Constitución, que alude a la autonomía de municipios, provincias y de «las Comunidades Autónomas que se constituyan» (fundamento jurídico 3<sup>o</sup>).



Según se desprende del artículo 24.1 del Código Civil (CC), la *particular vinculación con España* se reconoce a Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial y Portugal, mientras que, como indica el Ministerio de Justicia en su página web, se consideran países iberoamericanos todos aquellos en los que el español o el portugués sean reconocidos como lengua oficial.

Conviene, por último, mencionar el número 2 del artículo 149.1 de la Constitución. El apartado primero del artículo 149 presenta, como es habitual en los modelos territoriales que permiten la descentralización política, un listado de materias que, con distintos grados de intensidad, quedan reservadas al Estado. Por lo que ahora interesa, el segundo grupo de materias que aparecen en este listado se refiere a «*Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo*», y su atribución competencial al Estado debe interpretarse con la máxima extensión. Como rápidamente se comprenderá, la voz “nacionalidad” se utiliza también aquí como algo distinto de la “extranjería”, conceptos ambos que guardan relación, como es notorio, con el elemento *población* que sirve de base al Estado.

En síntesis, con el análisis de estos artículos se puede concluir que el concepto de *nacionalidad* alude al vínculo jurídico entre un Estado y un individuo por el que se atribuye a este el máximo nivel de derechos y libertades. Como se aprecia, se trata de una delimitación muy próxima al concepto estricto de *ciudadano* como titular de todos los derechos constitucionales (y no solo los políticos), incluidos el sufragio activo y pasivo del artículo 23 y el derecho de voto en los referendos decisorios de los artículos 151 y 152. No obstante, y dado que la legislación ordinaria utiliza prioritariamente el término de “nacionalidad” y no el de “ciudadanía”, en lo sucesivo emplearé las voces de “nacionalidad” y “nacional”,



entendidos como equivalentes de los términos franceses de *nationalité* y *ressortissant*.

### 3. Nacionalidad «de origen» y nacionalidad “derivada” en el Código Civil

La adquisición de la nacionalidad española se regula con carácter general en el Código Civil (CC), que hoy tiene naturaleza normativa de ley pero que inicialmente fue promulgado como Real Decreto el día 24 de julio de 1889. No obstante, en la materia que es objeto de este trabajo, el Código Civil ha sido reformado en numerosas ocasiones, y por última vez en el año 2015.

En particular resultan de interés sus artículos 17 a 23, que se ubican sistemáticamente en el Título I del Libro Primero, título que trata «De los españoles y extranjeros» y en el que se contienen también otras reglas relativas a la pérdida de la nacionalidad (artículos 24 y 25), a la recuperación de la misma (artículo 26), a los derechos de los extranjeros (artículo 27) y a la nacionalidad de las «corporaciones, fundaciones y asociaciones» (artículo 28).

El Código Civil trata en primer lugar de la nacionalidad española «de origen», condición jurídica más favorable que la nacionalidad que cabría denominar “derivada”.

Ser español de origen no significa necesariamente haber nacido en territorio español, sino que, al menos en principio, cabría considerar que lo son *de origen* quienes nacen españoles (en este sentido, equivaldría a la expresión italiana de *cittadino per nascita*). No obstante, el artículo 19.1



del Código Civil reconoce la nacionalidad de origen a los extranjeros menores de dieciocho años que sean adoptados por un español, aunque los efectos de este reconocimiento se producirán *desde el momento de la adopción*. En el caso de la adopción de un extranjero mayor de dieciocho años, este podrá optar por la nacionalidad española durante un plazo de dos años, y en ese caso obtendrá también la nacionalidad de origen según el artículo 19.2 del propio Código Civil.

Una lectura completa del régimen de la nacionalidad en el Código Civil permite afirmar, así pues, que la condición de *español de origen* implica esencialmente dos ventajas respecto a la nacionalidad “derivada”. La primera y más importante consiste en que los españoles de origen no pueden perder la nacionalidad aunque incurran en las causas del artículo 25. Es decir, a diferencia de los españoles cuya nacionalidad sea “derivada”, a los españoles de origen no se les puede imponer esta pérdida mediante sentencia firme (de acuerdo con las leyes penales), ni tampoco por entrar voluntariamente al servicio de las armas o ejercer cargo político en un Estado extranjero contra la prohibición expresa del Gobierno. Sin embargo, sí es posible perder la nacionalidad de origen por las causas del artículo 24 (renuncia expresa, adquisición de otra nacionalidad en ciertos casos...).

Una segunda ventaja de la nacionalidad *de origen* consiste en que no será necesaria inscripción en el Registro Civil para su validez, a diferencia de lo que sucede con la adquisición por carta de naturaleza y por residencia. En el caso de la adquisición por opción, aunque cabe afirmar que permite obtener la nacionalidad de origen (como justificaré más adelante), el Código Civil también somete su validez a la inscripción en el Registro Civil (art. 23.c).



#### 4. Vías para la adquisición de la nacionalidad

La nacionalidad de origen se puede adquirir por cuatro vías distintas, dos de ellas derivadas del nacimiento, convencionalmente denominadas *ius sanguinis* y *ius soli* (atemperado), una tercera que obedece a distintas causas (adquisición «por opción») y una última que, según las circunstancias particulares del sujeto, puede dar lugar a nacionalidad de origen o a nacionalidad derivada, como es la obtención por «posesión de estado». La nacionalidad derivada, como digo, puede obtenerse por posesión de estado, pero lo más habitual será acceder a ella por la vía de la residencia o de la naturalización.

En términos cuantitativos, las modalidades más significativas son las de adquisición *iure sanguinis* y por residencia. Conviene sin embargo, para dar una visión más útil a los efectos de la comparación con el modelo italiano, estudiar las seis vías de adquisición. En primer lugar me referiré a las que permiten obtener la nacionalidad de origen, después a la posesión de estado y por último a las que conducen a la nacionalidad derivada.

##### 4.1. *Ius sanguinis*

La regla denominada “*ius sanguinis*” o, doctrinalmente, nacionalidad por filiación<sup>10</sup>, es recogida por el Código Civil en primer lugar. En efecto, el artículo 17.1.a atribuye la nacionalidad española de origen a «los naci-

<sup>10</sup> Díez-Picazo y Gullón (2012, 286).



dos de padre o madre españoles». Por lo que respecta a las circunstancias temporales, parece lógico considerar que la nacionalidad se considere adquirida en el momento de determinarse la filiación, que habitualmente será al tiempo del nacimiento, aunque no tiene por qué ser siempre así<sup>11</sup>.

Sin embargo, es importante destacar que la aplicabilidad de esta atribución automática (*ex lege*) requiere que la filiación respecto del progenitor español se determine antes de que el sujeto cumpla dieciocho años de edad. Si la filiación se determina después de este momento, el interesado tendrá entonces un derecho a optar por la nacionalidad española en un plazo de dos años desde la determinación. De hacerlo así, obtendría en todo caso la nacionalidad española *de origen* (art. 17.2 CC).

Por último, cabe asimilar a la regla de *ius sanguinis* la situación del «extranjero menor de dieciocho años adoptado por un español». En este caso, y a diferencia de la filiación biológica determinada antes de los dieciocho años, la nacionalidad de origen se adquiere en el momento de la adopción, y no en el de determinarse la filiación (art. 19.1 CC).

#### 4.2. *Ius soli*

Un segundo grupo de reglas que permiten adquirir la nacionalidad de origen responden a la lógica del principio de *ius soli*. Se trata de las

<sup>11</sup> Magaldi se pregunta si la madre biológica puede esconder su identidad y expone las distintas respuestas jurídicas a este problema (2004, 31-55).



letras b, c y d del artículo 17.1 del Código Civil. Estos preceptos guardan importantes similitudes con las vías de adquisición *iure soli* en la vigente ley italiana 91/1992, aunque en el Derecho español aparece una posibilidad adicional.

En efecto, el Código Civil español recoge una vía que no aparece en el modelo italiano vigente, como es la atribución de la nacionalidad de origen al niño nacido en España de padres extranjeros siempre que «al menos uno de ellos hubiera nacido también en España». Se trataría con ello de favorecer a la segunda generación nacida en territorio español en el caso de familias a las que se presume un arraigo significativo en el país.

Aunque no es exactamente igual, esta regla sí resulta cercana a la nueva forma de adquisición *iure soli* que la propuesta italiana pretende introducir (obtención de la nacionalidad a los nacidos en territorio italiano de progenitor que gozara de un permiso de residencia permanente o de larga duración)<sup>12</sup>. No obstante, y por lo que respecta al caso español, este tipo de situaciones resultará poco habitual. En efecto, como se comprenderá al tratar de la adquisición por residencia, la persona nacida en España puede acceder a la nacionalidad después de un año de residir en el país, y los hijos que tuviera después serían españoles desde el nacimiento por efecto de la regla de *ius sanguinis*. Por último, cabe añadir que de esta regla quedan excluidos los hijos de los funcionarios diplomáticos y consulares.

<sup>12</sup> A propósito de la reforma italiana, Savino (2014, 20-22) ha explicado por qué una regla de *ius soli* atemperado no alimenta la inmigración clandestina.



Las dos reglas restantes de adquisición *iure soli* son muy similares a las de los artículos 1.1.b y 1.2 de la ley italiana de 1992. Y es que, según el artículo 17.1 del Código Civil, son también españoles de origen:

c) Los nacidos en España de padres extranjeros, si ambos carecieren de nacionalidad o si la legislación de ninguno de ellos atribuye al hijo una nacionalidad.

d) Los nacidos en España cuya filiación no resulte determinada. A estos efectos, se presumen nacidos en territorio español los menores de edad cuyo primer lugar conocido de estancia sea territorio español.

El principio de adquisición *iure soli*, como he tratado de exponer, no tiene un gran alcance en el Derecho español. Por el contrario, este principio se configura esencialmente como un mecanismo de protección para evitar la apatridia en los casos de especial desamparo jurídico previstos en las letras c y d. Esta orientación parece acorde con la Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y en efecto fue asumida por el ordenamiento español con la reforma del Código Civil del año 1982. No obstante, la Convención de Naciones Unidas no sería adoptada por España hasta 1997: el instrumento de adhesión fue depositado ante el Secretario General de Naciones Unidas el 12 de mayo y el texto de la Convención se publicaría en el Boletín Oficial del Estado el 4 de julio de ese mismo año.

#### 4.3. Opción

El Código Civil otorga el derecho a optar por la nacionalidad española a las personas que se encuentren en determinadas circunstan-



cias. Aunque se trata de situaciones jurídicas bien diversas, se aprecia aquí una cierta influencia del derecho de opción tal y como se conoce en el Derecho Civil patrimonial.

El artículo 20.1 CC recoge cuatro tipos de situaciones que hacen surgir el derecho de opción, todas vinculadas con relaciones de naturaleza paterno-filial:

«a) Las personas que estén o hayan estado sujetas a la patria potestad de un español» (hijos reconocidos o adoptados por un español, aunque este haya fallecido).

«b) Aquellas cuyo padre o madre hubiera sido originariamente español y nacido en España».

«c) Las que se hallen comprendidas en el segundo apartado de los artículos 17 y 19». Estos preceptos aluden, por una parte, a la filiación o el nacimiento en España en los casos del art. 17.1, pero filiación o nacimiento que hayan sido determinados cuando el sujeto tuviera más de dieciocho años (17.2 CC) y, por otra parte, al individuo mayor de dieciocho años adoptado por un español (art. 19.2 CC). En estos casos, la posibilidad de optar por la nacionalidad española tendrá una vigencia de dos años (desde la determinación de la filiación o el nacimiento en España y desde el momento de la adopción, respectivamente).

Por lo que respecta al ejercicio de la opción, las vías del 20.1.a y 20.1.b requieren que, si el optante es menor de catorce años o está tiene capacidad modificada judicialmente, la declaración la realice su representante legal; si el optante es mayor de catorce años o la sentencia de modificación de la capacidad lo permite, el propio interesado podrá declarar su voluntad de adquirir la nacionalidad española con asistencia de su re-



presentante; si el optante, en tercer lugar, está emancipado o tiene dieciocho años, podrá declarar su voluntad por sí solo.

Por otra parte, el artículo 20.2 también contiene ciertas limitaciones temporales que, a pesar de su formulación general, solo se aplican a la vía del 20.1.a, ya que la vía del 20.1.b no estará sujeta «a límite alguno de edad» (20.3) y las reglas del 17.2 y el 19.2 tienen carácter especial e incluyen su propia limitación temporal, como he mencionado. Estas limitaciones temporales a la vía del 20.1.a implican que el menor emancipado o el mayor de edad podrá ejercer la opción solo hasta los veinte años de edad. Solo en dos casos (aparte de los del 17.2 y el 19.2) se admite que la opción pueda realizarse después de esta edad: «si el optante no estuviera emancipado según su ley personal al llegar a los dieciocho años» y si el optante hubiera estado incapacitado y recuperara la capacidad de obrar antes de cumplir veinte años. En estos casos, tendría un plazo de dos años desde la emancipación o desde la recuperación de la capacidad de obrar (arts. 20.1.c y 20.1.d).

Un caso especial es el de la llamada “Ley de Memoria Histórica” (52/2007), cuya disposición adicional séptima permitió, durante un tiempo de dos años a partir de su entrada en vigor, optar por la nacionalidad española «de origen» a las personas «cuyo padre o madre hubiese sido originariamente español» y a «los nietos de quienes perdieron o tuvieron que renunciar a la nacionalidad española como consecuencia del exilio».

Por último conviene examinar los efectos de la opción por lo que respecta al tipo de nacionalidad que atribuye (de origen o derivada). Tanto en el caso de la determinación “tardía” de la filiación o del nacimiento en España como en el de la adopción de un extranjero mayor de diecio-



cho años, el Código Civil expresamente alude a la nacionalidad *de origen*. Sin embargo, la respuesta no es tan evidente en las situaciones de las letras a y b del artículo 20.1, ya que no hay referencia expresa a la nacionalidad de origen. Aun así, una interpretación analógica basada en las otras causas que hacen surgir el derecho de opción, y abonada por el principio *favor libertatis*, permitiría afirmar que también en estos casos la nacionalidad adquirida quedaría protegida frente a la extinción en caso de que el titular incurriera en las causas del artículo 25 del Código Civil, ya mencionadas en el apartado 3 de este trabajo.

#### 4.4. Posesión de estado

La obtención de la nacionalidad por “posesión de estado” responde al principio general de la *seguridad jurídica* o, de modo más preciso, a un principio derivado de este, cual es la protección de la *buena fe*. Nuevamente, y como ponen de manifiesto los debates parlamentarios en la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados, se trata de una institución inspirada en el Derecho civil, en este caso parecida a la usucapión (que permite adquirir derechos reales por medio de su posesión continuada durante un tiempo determinado<sup>13</sup>).

En efecto, según el artículo 18 del Código Civil, «La posesión y utilización continuada de la nacionalidad española durante diez años, con

<sup>13</sup> En efecto, esta idea surgió en la citada Comisión parlamentaria, como refleja el Diario de Sesiones de 26 de junio de 1990, p. 3591 y ss.



buena fe y basada en un título inscrito en el Registro Civil, es causa de consolidación de la nacionalidad, aunque se anule el título que la originó».

Tres son, por tanto, los requisitos que exige el precepto para la «consolidación» o, en realidad, otorgamiento *ex lege* de la nacionalidad, ya que la ley no exige que el interesado formule solicitud alguna en este sentido.

En primer lugar, la necesidad de que la nacionalidad se haya “poseído” y *utilizado* de manera continuada durante diez años pretende, en el fondo, asegurar que de hecho exista ya una integración efectiva de la persona en la sociedad y sobre todo ante los poderes públicos, que son los que con más frecuencia requerirán que el sujeto acredite su nacionalidad en la vida cotidiana. En este sentido, parece especialmente significativo el empleo del término «utilización», que eleva el nivel de exigencia con respecto a una mera «posesión» más o menos pasiva.

Como segundo elemento importante, esta situación de hecho debe haber sido “de buena fe”. La formulación del precepto, que recoge los tres requisitos de manera separada, parece distinguir expresamente la necesidad de buena fe de la simple confianza en el asiento registral, que sería el tercero de los requisitos. En realidad, y desde el punto de vista jurídico, se presumirá la buena fe siempre que no haya pruebas de lo contrario. La buena fe supondría, en la práctica, que el sujeto no hubiera efectuado, durante el plazo de diez años requerido, ningún acto que pusiera de manifiesto su conocimiento de que no gozaba de la nacionalidad, como por ejemplo realizar gestiones para obtenerla por alguna de las otras vías (residencia, opción, carta de naturaleza).

Así pues, en esta modalidad de adquisición lo verdaderamente importante no es tanto lo que el sujeto supiera acerca de la veracidad o fal-



sedad de su título, sino lo que su conducta revelara: en particular, si realizó actos jurídicos que dejaran constancia de que conocía la falsedad o de que, al menos, albergaba dudas sobre la veracidad del título. No obstante, es posible que esta distinción entre actos jurídicos concluyentes y mero conocimiento privado vaya desdibujándose ante el tratamiento cada vez más eficaz de los *big data*, que revela posibilidades insólitas de control por parte de quien tenga capacidad para procesarlos y tratarlos. Este, en todo caso, es un debate distinto que por su enorme alcance no podría abordarse aquí aunque solo fuera de modo introductorio.

El último de los requisitos, la inscripción en el Registro Civil del título que da lugar a la creencia de tener la nacionalidad, muestra un carácter más objetivo que los anteriores. Ya he aludido a la distinción entre la buena fe y la mera confianza en el asiento registral como “verdad oficial”, por lo que no merece la pena insistir en ello. No obstante, y aunque parece casi innecesario señalarlo, es cierto que la propia confianza en el contenido del Registro puede alimentar la buena fe del sujeto, por ejemplo cuando se determine, en un momento posterior al nacimiento, la filiación respecto de un progenitor inscrito como español en el Registro Civil.

Un problema distinto consistiría en la fijación del momento inicial del plazo. En el caso de que el sujeto creyera haber obtenido la nacionalidad por residencia, por opción o por carta de naturaleza, el plazo de diez años se contaría desde el momento de la inscripción en el Registro Civil, ya que el artículo 23 del Código Civil exige esta inscripción para que la nacionalidad se adquiriera válidamente. En el caso de la nacionalidad «de origen», el plazo empezaría a contar en el momento de determinarse la filiación respecto de uno o ambos progenitores o, en los casos del artículo 17.1 letras c y d (en que el hijo de extranjeros nacido en España no ad-



quiere otra nacionalidad o el menor hallado en territorio español no tiene filiación conocida), en el momento del nacimiento.

Por último, conviene preguntarse si la nacionalidad adquirida por esta vía lo será de origen o bien derivada. La jurisprudencia no parece haberse pronunciado sobre el particular, aunque existen argumentos importantes para concluir que por esta vía se adquiriría el tipo de nacionalidad que hasta el momento se hubiera utilizado. En efecto, tanto los términos literales del artículo («consolidación de la nacionalidad») como una interpretación teleológica (basada en el principio de seguridad jurídica que inspira esta forma de adquisición) permiten a mi juicio defender este punto de vista.

#### *4.5. Residencia*

La adquisición por residencia supone una forma extremadamente importante de obtener la nacionalidad, que en los últimos años ha experimentado un notable crecimiento en comparación con épocas anteriores de la historia de España. Como consecuencia de ello, en el año 2015 se aprobó una reforma del procedimiento con el objetivo de agilizar la tramitación de los expedientes, que hasta entonces se instruían en una primera fase por los encargados del Registro Civil (normalmente un juez en cada partido judicial) y luego continuaban ante la Administración<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Se trata de la *Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil*, cuya disposición adicional



A partir de la reforma introducida por la ley 19/2015, sin embargo, «la tramitación del procedimiento tendrá carácter electrónico y su instrucción corresponderá a la Dirección General de los Registros y del Notariado». El vigente procedimiento, por tanto, presenta un carácter estrictamente administrativo y de acuerdo con ello la competencia para conocer de los eventuales litigios se atribuye a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 22.5 CC). No obstante, buena parte de los aspectos sustantivos sobre la materia –e incluso algunos de tipo procedimental– permanecen en el articulado del Código Civil. Por otra parte, conviene advertir que el Reglamento del Registro Civil resulta expresamente desplazado en su eficacia –pero no derogado– por el *Reglamento que regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia*, aprobado por el Real Decreto 1004/2015.

Por lo que respecta a los aspectos sustantivos, el Código Civil y la ley 19/2015 establecen tres requisitos para esta modalidad de adquisición: un plazo de residencia «legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición» cuya duración puede variar en función de determinadas circunstancias; «buena conducta cívica» y, en fin, un «suficiente grado de integración en la sociedad española». El ordenamiento español no exige, a diferencia de lo que ocurre en otros Estados, que el solicitante acredite suficiencia de medios económicos para subsistir.

En cuanto al plazo de residencia, la regla general requiere una duración de diez años (art. 22.1 CC). No obstante, existen diversas reglas

séptima recoge algunos aspectos esenciales del procedimiento de adquisición de la nacionalidad por residencia.



especiales que permiten reducir este plazo de manera muy importante. Así, en el caso de los refugiados, bastarán cinco años, mientras que a los nacionales “de origen” de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial y Portugal, así como a los sefardíes, se les exigen dos años de residencia. Por último, el artículo 22.2 CC requiere solo un año de residencia a quienes acrediten alguna de las causas que enumera, todas ellas basadas en alguna relación especial del interesado con España o con nacionales españoles (haber nacido en territorio español, no haber ejercido el derecho de opción cuando se tuvo la oportunidad, haber estado sujeto a tutela de un español u otras figuras asimiladas durante dos años, estar casado desde al menos un año con un nacional español, ser viudo de un español, o, por último, haber tenido un progenitor o un abuelo español de origen).

El segundo requisito alude a la «buena conducta cívica» del interesado y se encuentra en el artículo 22.4 del Código Civil. Este concepto jurídico presenta una gran indeterminación, lo que a mi juicio puede suscitar varios problemas que explicaré a continuación.

En primer lugar, la vaguedad del concepto suscita el problema de determinar si se trata de no haber cometido ningún delito conforme a ningún sistema penal de ningún país, o solo de la ausencia de antecedentes penales de acuerdo con el Derecho español, o bien si se exigiría acreditar más extremos, como por ejemplo no haber sido sancionado en vía administrativa. Resulta necesario determinar este extremo para evitar la posibilidad de decisiones arbitrarias por la Administración.

Esta amplitud se puede criticar también en referencia a la fórmula de la ley italiana 91/1992, que impide al extranjero residente y casado con



un nacional italiano adquirir la nacionalidad si, en su caso particular, existen “impedimentos relativos a la seguridad de la República”<sup>15</sup>. Con todo, en el caso italiano la propia ley requiere que el decreto *motivado* del ministro cuente con un informe *de conformidad* del Consejo de Estado (art. 8), que, sin embargo, en la práctica suele funcionar como consulta no vinculante. Pero, volviendo al caso español, ni el Código Civil ni la ley de 2015 aclaran en qué consiste la buena conducta cívica.

Por su parte, el reglamento de 2015 contiene algunas precisiones que, sin embargo, tampoco aportan suficiente certeza a este respecto. Como explicaré más adelante, el Código Civil requiere, para la eficacia de la nacionalidad otorgada por nacionalidad o por carta de naturaleza, que el interesado comparezca ante el encargado del Registro Civil para realizar ciertos trámites, entre ellos solicitar la inscripción de la nacionalidad en el Registro Civil. En relación con ello, el artículo 12 del reglamento requiere que el interesado no haya cometido «actos incompatibles con el requisito de la buena conducta cívica» entre el momento de dictarse la resolución de concesión y el de la comparecencia ante el Registro Civil. De lo contrario, la nacionalidad no podría inscribirse en el Registro y entonces, según determina el artículo 23 del Código Civil, no sería válida.

Pero conviene desgranar el contenido de este artículo 12 del reglamento. Desde el punto de vista procedimental, el precepto

<sup>15</sup> En efecto, el artículo 6.1.c alude a “*motivi ostativi per la sicurezza della Repubblica*”. En todo caso, el sujeto puede volver a presentar una solicitud de ciudadanía después de 5 años desde su denegación. En este caso, el Ministerio de Interior deberá alegar una motivación en la que justifique que el sujeto continúa representando un peligro para la seguridad.



establece unas garantías que, sin embargo, no alcanzan a las de un procedimiento sancionador. En efecto, se debe conceder un plazo de alegaciones al interesado y motivar la denegación aludiendo «expresamente» a las razones en que se base. Pero en lo relativo al fondo de la motivación, el precepto se limita a exigir que la ineficacia del acto se funde en «razones de orden público». El concepto de *orden público* resulta tan ambiguo que apenas permite excluir los argumentos de orden estrictamente moral como causas para denegar la inscripción<sup>16</sup>. Y, si se acude a otros preceptos del ordenamiento que emplean la misma expresión, acaso no fuera posible entender siquiera esto, ya que por ejemplo el artículo 3.1 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa establece una relación entre los conceptos de «moralidad pública» y «orden público»<sup>17</sup>.

En definitiva, y por no extender mucho más la crítica, cabe afirmar que el requisito de la buena conducta cívica suscita, por la inconcreción de las normas que lo establecen, importantes problemas desde el punto de vista de la seguridad jurídica. Así pues, considero que, a falta de mayores precisiones en las leyes aplicables, la buena conducta cívica debe presumirse siempre que el interesado no tenga antecedentes penales «por delitos existentes en el ordenamiento español», como

<sup>16</sup> Martín-Retortillo Baquer, L. (1988, 120-125); Macera Tiragallo (2017, 285).

<sup>17</sup> Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (art. 3.1): «El ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la *salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público* protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática».



señala la Ley de Extranjería para las autorizaciones de residencia temporal (art. 31.5).

Así delimitado el concepto de buena conducta cívica, conviene aún dedicar atención a algunos aspectos de su (insuficiente) desarrollo reglamentario. En efecto, el reglamento del año 2015 exige, entre los documentos que el interesado debe aportar con la solicitud, un «certificado de antecedentes penales del país de origen debidamente legalizado y traducido» (art. 5.3). De ello se exime a los menores no emancipados, a los sujetos con capacidad modificada judicialmente y a los refugiados y los apátridas. Pero ni el Código Civil, ni la ley 19/2015, ni el propio reglamento aluden al contenido del certificado ni a sus efectos en la resolución del procedimiento.

Cabría entender que, como determina el artículo 31.5 de la Ley Orgánica de Extranjería para autorizar la residencia temporal de un extranjero, el certificado deba acreditar que el interesado carece de todo antecedente penal y que, de no ser así, se le denegará la nacionalidad. Pero esta es una interpretación analógica desfavorable que a mi juicio no puede salvarse con la simple apelación al principio de *prohibición tácita de aplicar una regla más favorable que otra prohibida expresamente*. En efecto, este razonamiento prescindiría de una circunstancia importante, ya que el interesado que esté en condiciones de obtener la residencia por nacionalidad poseerá un grado de integración en la sociedad española muy superior al del extranjero que solicita una autorización de residencia temporal, por lo que tales situaciones jurídicas no deben tratarse como equivalentes.

Considero, en definitiva, que existe una grave laguna que afecta de manera significativa a la seguridad jurídica, y que sería conveniente



sostituirla con la referencia a la buena conducta cívica por una alusión expresa de las leyes al certificado de antecedentes penales y a sus efectos. Y, por lo que respecta al contenido del certificado, podría pensarse, como sucede en la vigente ley italiana<sup>18</sup>, en la posibilidad de que la ley especifique tanto los grupos de delitos que impedirían adquirir la nacionalidad como la entidad de las penas impuestas al infractor en el caso concreto.

Continuando con el análisis de los requisitos necesarios para obtener la nacionalidad por residencia, el artículo 22.4 del Código Civil exige que el interesado acredite un «suficiente grado de integración en la sociedad española». Nuevamente se trata de una frase inconcreta que, una vez más, traslada el problema al terreno de la prueba.

En abstracto, podría pensarse en la posibilidad de probar la *suficiente integración* por cualquier medio razonable –como un contrato de trabajo de cierta duración, haber cursado estudios en España o haber contraído matrimonio con un nacional español–, o simplemente presumirse por el propio hecho de residir en territorio español durante el número de años requerido por los apartados primero y segundo del artículo 22. Pero el creciente número de solicitudes, sin embargo, ha llevado al legislador a introducir dos exámenes para los interesados mayores de edad con plena capacidad de obrar. El reglamento de 2015, por su parte, regula con detenimiento los extremos que deben acreditarse para que se considere cumplido el requisito de la suficiente integración.

<sup>18</sup> Ley n. 91 de 1992, artículo 6.1, letras a y b.



Por lo que respecta a los mayores de edad sin modificaciones judiciales de su capacidad de obrar, la disposición adicional séptima de la ley 19/2015 introduce dos exámenes o pruebas que deben superar los solicitantes: una de «conocimientos constitucionales y socioculturales» y otra de conocimiento del español. Se trata de dos pruebas presenciales diseñadas y administradas por el Instituto Cervantes.

En cuanto a la primera de ellas, según el artículo 6.3 del reglamento,

[...] la prueba de conocimiento de los valores históricos, constitucionales y socioculturales de España (CCSE) estará formada por un sesenta por ciento de preguntas relativas a *conocimientos sobre la Constitución y la organización administrativa y territorial de España* y por un cuarenta por ciento de cuestiones sobre la *cultura, la historia y la sociedad españolas*. Todas las preguntas de esta prueba serán de *respuesta cerrada* [...]

De la segunda prueba, relativa a los conocimientos de la lengua española, se exige a los solicitantes que procedan de países donde el español sea lengua corriente (todos los tradicionalmente considerados hispanoamericanos y Guinea Ecuatorial) y también a quienes previamente hayan obtenido un diploma de español como lengua extranjera (DELE) de nivel A2 o superior según el Marco Común Europeo de Referencia (art. 6.5).

En el caso de los menores de edad y las personas con capacidad modificada judicialmente, el reglamento no exige que el interesado realice ninguno de los dos exámenes mencionados. En su lugar requiere que su representante legal aporte «los certificados de centros de formación, residencia, acogida, atención o educación especial en los que, en su caso, haya estado inscrito el interesado». Como puede verse, se trata de una



vía cercana a la propuesta en Italia con la reforma pendiente de aprobación para los menores que cumplan determinadas condiciones de escolarización o estudios (*ius culturae*).

Desde el punto de vista procedimental, el artículo 21.3 CC permite que la solicitud sea formulada por las siguientes personas: corresponderá al propio interesado por sí solo, si está emancipado o tiene al menos dieciocho años; al interesado de catorce o más años de edad asistido por su representante legal o, en caso de que no haya alcanzado esta edad, solo a su representante legal; por último, en los casos de modificación judicial de la capacidad, corresponderá al interesado por sí solo o con asistencia de su representante (según determine la sentencia de modificación de la capacidad). En los dos últimos casos, el representante legal deberá obtener previamente una autorización del juez encargado del Registro Civil, la cual se concederá en interés del menor o la persona con capacidad modificada judicialmente y con informe del Ministerio Fiscal. Este mismo régimen, por lo demás, se aplica también a las solicitudes que se realicen por la vía de la naturalización.

En definitiva, la nueva regulación de la adquisición por residencia pretende favorecer la agilidad y la eficacia, atribuyendo la competencia sobre todas las fases del procedimiento (excepto la inscripción registral de la nacionalidad) a la Administración General del Estado. Sin embargo, tanto en el Código Civil como en la ley de 2015 y en el reglamento específico, perviven algunos conceptos excesivamente vagos (especialmente la exigencia de buena conducta cívica) y algunas lagunas que hacen aconsejable una nueva intervención del legislador en los aspectos mencionados en los párrafos anteriores.



#### 4.6. Carta de naturaleza o naturalización. En especial, la ley relativa a los sefardíes

Se ha afirmado que la naturalización constituye una «cláusula de cierre» o «mecanismo supletorio (...) que debe (...) en principio excluirse cuando quepa cualquier otra vía legal» para adquirir la nacionalidad<sup>19</sup>. Y probablemente el interés del propio solicitante así lo aconseje en muchos casos, dada la complejidad que, como sucede en el procedimiento especial para los sefardíes, puede revestir la acreditación de determinados requisitos.

Sea como fuere, la obtención de la nacionalidad por *carta de naturaleza* obedece al ejercicio de una potestad discrecional del Gobierno regulada por el Código Civil y el Reglamento del Registro Civil. Estas dos normas, en efecto, establecen determinados requisitos para la solicitud, aunque no siempre es fácil comprender cuáles son las circunstancias en las que se basa el Gobierno para conceder o denegar las peticiones.

Así, el artículo 21.1 del Código Civil se limita a declarar que «La nacionalidad española se adquiere por carta de naturaleza, otorgada discrecionalmente mediante Real Decreto, cuando en el interesado concurran circunstancias excepcionales». Con ello se pone de manifiesto que, por esta vía, el interesado «no ejerce ningún derecho, sino que sólo da ocasión a la Administración para concederle la nacionalidad española, si lo estima pertinente<sup>20</sup>».

<sup>19</sup> Cerdeira Bravo de Mansilla (2010, 1230).

<sup>20</sup> Aláez Corral (2006, 176).



El elemento decisivo para comprender adecuadamente el ejercicio de esta potestad radica, por tanto, en identificar qué *circunstancias excepcionales* pueden dar lugar a la resolución favorable del expediente administrativo, ya que ni el Código Civil ni otras normas legales o reglamentarias contienen indicaciones que permitan elaborar unos criterios más o menos estables *con carácter general*.

En efecto, el mencionado artículo 220 del Reglamento del Registro Civil (aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958 y modificado por última vez en noviembre de 2015) reitera, sin mayores precisiones, la mención a las «circunstancias excepcionales». No obstante, de este precepto se desprende que corresponde al propio interesado proponer en la solicitud cuáles son las circunstancias que concurren en su caso particular, lo que permite comprender el carácter abierto del requisito.

De ello cabe inducir que la naturalización por Real Decreto podría otorgarse por circunstancias estrictamente individuales, pero la existencia de otras normas que regulan específicamente ciertas situaciones permite afirmar que también puede otorgarse por razones de índole colectiva. Aun así, en ambos casos el procedimiento se debe iniciar a instancia de los interesados y puede considerarse que la nacionalidad por carta de naturaleza no se obtiene ni de forma automática *ex lege* ni tampoco a través de un procedimiento iniciado de oficio.

Por lo que respecta a las circunstancias *individuales*, parece difícil sistematizar los motivos que pueden llevar al Gobierno a otorgar la nacionalidad por carta de naturaleza, pues habitualmente el texto de la resolución publicada en el Boletín Oficial del Estado resulta muy escueto y no se especifica la motivación más allá de afirmar que se cumplen las citadas *circunstancias excepcionales*, probablemente para proteger la intimi-



dad del interesado. A título de ejemplo, cabe mencionar la concesión de la nacionalidad española al director de cine argentino Juan José Campanella y al actor Ricardo Darín en 2006 y, en el mismo año, a varios descendientes brasileños de Carlos de Borbón-Dos Sicilias, infante de España exiliado en 1931.

En cualquier caso, la falta de mayores precisiones en el Código Civil no debe llevar a considerar la naturalización como un poder de gracia, es decir, exento de la posibilidad de control judicial. En efecto, así debe considerarse a la luz de la Constitución Española (derecho a la tutela efectiva de jueces y tribunales del art. 24.1; principio de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3) y del propio tenor literal del Código Civil, que expresamente habla de potestad *discrecional*, y no de *poder de gracia*.

En relación con ello, el artículo 223 del Reglamento del Registro Civil permite que no se motiven «las resoluciones denegatorias por razones de orden público o interés nacional». Esta es una fórmula atemperada que procede de la redacción original del precepto en el año 1958, que sencillamente prohibía que los actos denegatorios por razón de interés u orden público aportaran motivación alguna («No se motivarán...»). No obstante, a la luz de las disposiciones constitucionales que acabo de mencionar, así como del artículo 21.2 del Código Civil y del régimen general de los actos administrativos (art. 35 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común), debe considerarse derogada la posibilidad de denegar la nacionalidad sin aportar una justificación precisa en la propia resolución.

En cuanto al fondo de la resolución, el control por los tribunales de la discrecionalidad administrativa en el caso de una denegación debería



fundarse en los principios generales del Derecho. Por ejemplo, el juez debe asegurarse de que la Administración, al valorar algunos documentos que refiero más adelante (acreditaciones de uso del ladino como idioma familiar, de celebración del matrimonio según las tradiciones de Castilla, de pertenencia de los apellidos del solicitante al linaje sefardí de origen español), se limite a constatar la existencia de la autoridad emisora y la autenticidad de los documentos, sin realizar mayores disquisiciones sobre la calidad de su contenido o someter al interesado a examen sobre el particular. Lo contrario supondría imponerle una doble carga para acreditar un mismo extremo y sería contrario a la obligación de «remover los obstáculos que impidan o dificulten» la libertad y la igualdad del individuo (art. 9.2 CE) y a los principios de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y de sometimiento pleno de la Administración a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE).

En el caso de naturalizaciones por circunstancias de tipo *colectivo* sí existen algunas situaciones conocidas que permiten comprender mejor el alcance y las finalidades que inspiran las concretas decisiones. Así sucede, por ejemplo, en los casos de las víctimas de los ataques terroristas perpetrados en Madrid el 11 de marzo de 2004 o en el de los sefardíes. En ambos casos existen normas específicas que precisan, para ese tipo de situaciones, el significado del concepto de *circunstancias excepcionales* (en el caso de los sefardíes) o al menos identifican grupos de sujetos que pueden solicitar la nacionalidad (en el caso de las víctimas del 11-M).

Las víctimas de los ataques de 2004 fueron objeto de atención en el Real Decreto 453/2004, de naturaleza reglamentaria y que, a pesar de su vigencia temporal determinada (seis meses desde los ataques), no fue un



acto administrativo de concesión de la nacionalidad, sino que constituyó una innovación en el propio ordenamiento, siguiendo la conocida distinción propuesta por los profesores García de Enterría y Fernández<sup>21</sup>. En efecto, esta norma no concedía directamente la nacionalidad, sino que declaraba la existencia de «circunstancias excepcionales» en las víctimas de los ataques y a continuación expresaba quiénes eran considerados “víctimas” a los efectos de solicitar la nacionalidad: «los heridos» y «el cónyuge, los descendientes y los ascendientes, en ambos casos, en primer grado de consanguinidad de los fallecidos».

Por otra parte, la Ley 12/2015, de 24 de junio, *en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España* puede considerarse como un intento de reparación histórica. En este sentido, su Preámbulo justifica la oportunidad de la medida por la vinculación que, desde su expulsión del territorio peninsular en 1492, han mostrado numerosas comunidades sefardíes en la diáspora. No obstante, este loable propósito se limita significativamente al someter la concesión a algunos requisitos particularmente complejos, pues se exige que los sefardíes originarios de España «prueben dicha condición y una especial vinculación con España, aun cuando no tengan residencia legal en nuestro país» (art. 1.1). Si se acreditan estos dos elementos (condición de sefardí y especial vinculación con España), la ley considera cumplido el requisito de las citadas *circunstancias excepcionales* para la concesión discrecional de la nacionalidad por carta de naturaleza.

<sup>21</sup> García de Enterría y Fernández (2002, 185-188).



Para demostrar la *condición de sefardí originario de España*, el artículo 1.2 de la ley requiere que el interesado aporte, de los medios probatorios que enumera, todos aquellos de que disponga, para una valoración de conjunto. Aunque la ley no obligue expresamente a presentar todos ellos, se trata de una cantidad de documentos que resulta abrumadora y que en algunos casos obliga al interesado a una labor casi detectivesca para identificar y obtener la documentación requerida. Así, el solicitante puede presentar los siguientes documentos:

- un certificado de una autoridad eclesiástica (la Federación de Comunidades Judías de España, o la comunidad judía de residencia o nacimiento, o la autoridad rabínica del país de residencia; en el segundo y tercer caso, la ley exige que se acredite la idoneidad de los documentos por uno de dos medios posibles);
- una acreditación del uso del ladino o “haketía” (la lengua hablada por los judíos de la Península Ibérica antes de su expulsión en 1492) «como idioma familiar» u otros indicios de pertenencia a esa comunidad;
- una partida de nacimiento o un certificado matrimonial «en el que conste su celebración según las tradiciones de Castilla»;
- un «informe motivado, emitido por entidad de competencia suficiente, que acredite la pertenencia de los apellidos del solicitante al linaje sefardí de origen español»
- ...y cualquier otra circunstancia que pueda demostrar la condición de sefardí.

En segundo lugar, la ley 12/2015 requiere que el solicitante acredite asimismo su *especial vinculación con España*, para lo cual recoge un elenco



de posibles medios de prueba que serán, también en este caso, valorados de manera conjunta. La ley alude, a título ilustrativo y no excluyente, a certificados de estudios de historia y cultura españolas; a la acreditación –de nuevo– del conocimiento del ladino o “haketía”; a la inclusión del solicitante, o de sus ascendientes directos o por consanguinidad, en las listas de familias sefardíes protegidas por España en un Decreto de 1948 o entre los sefardíes naturalizados por un Decreto de 1924 y, por último, a la realización de actividades benéficas, culturales o económicas a favor de personas o instituciones españolas o instituciones que promuevan la cultura sefardí (art. 1.3).

Adicionalmente, la norma obliga a presentar un *certificado de nacimiento* legalizado o apostillado (art. 1.4) y, si fuera necesario, traducido al español. Por último, se exige también que los solicitantes adultos con plena capacidad de obrar superen *dos pruebas* para acreditar, una vez más, la especial vinculación con España: una de lengua española en la que se demuestre un conocimiento de nivel A2 o superior y otra prueba sobre «el conocimiento de la Constitución Española y de la realidad social y cultural españolas» (art. 1.5).

Por lo que respecta al plazo de la solicitud, la ley permite solicitar la naturalización durante los tres años siguientes a su propia entrada en vigor (disposición adicional primera). El procedimiento, por otra parte, viene regulado en el artículo 2 de la ley. Esta disposición requiere que el interesado comparezca ante notario y presente la documentación mencionada para que, si el notario estima probada la condición de sefardí y la especial vinculación con España, remita el expediente, junto con un certificado de no tener antecedentes penales, a la Dirección General de los Registros y del Notariado. La DGRN, a su vez, solicitará informes al



Ministerio de Interior y al Ministerio de la Presidencia antes de emitir la resolución de concesión de la nacionalidad. Esta resolución, con todo, deberá inscribirse en el Registro Civil en el plazo de un año a partir de la notificación al interesado, quien debe solicitarlo expresamente, aportar un nuevo certificado de antecedentes penales y manifestar ante el encargado del Registro Civil el «juramento o promesa de fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y a las leyes» (a lo que me referiré en el apartado siguiente).

Como se aprecia, la naturalización por la vía especial para los sefardíes constituye un proceso extremadamente complejo que a menudo requerirá de una seria labor historiográfica y de una importante preparación para las pruebas de idioma y de conocimiento de la Constitución, la sociedad y la cultura españolas. Por ello, y a pesar de las buenas intenciones que cabe presumir en el legislador, el procedimiento establecido parece demasiado gravoso y demuestra incluso cierta desconfianza hacia los interesados, como refleja en especial la doble exigencia de los certificados de antecedentes penales.

Por último, y a modo de corolario de este apartado, cabe añadir una precisión sobre el significado que en términos cuantitativos de la obtención tiene la nacionalidad por carta de naturaleza. En este sentido, a juzgar por la puntual publicación en el Boletín Oficial del Estado, el procedimiento de naturalización da lugar a varias decenas de resoluciones favorables cada año, de las cuales, como he mencionado, no suele trascender la causa que justifica la concesión de la nacionalidad. Cabe concluir, así pues, que si la naturalización no es una forma completamente inusual de obtener la nacionalidad, tampoco cabe considerarla una vía de acceso masivo. Y, con independencia de que el requisito de las *circun-*



*stancias excepcionales* se concrete en algunos casos por medio de normas especiales, no debe considerarse que la naturalización es un poder de gracia, sino una potestad discrecional del Gobierno.

#### *4.7. Aspectos comunes a la adquisición por opción, por carta de naturaleza y por residencia*

Con independencia del tipo de nacionalidad que a que cada una conduzca, las vías de la opción, la carta de naturaleza y la residencia requieren de determinadas formalidades una vez que se ha acreditado el cumplimiento de los requisitos sustantivos. Estas formalidades, recogidas en el artículo 23 CC, constituyen condición de *validez* de la adquisición. En los casos de la carta de naturaleza y la residencia, la concesión «caduca a los ciento ochenta días siguientes a su notificación si en este plazo no comparece el interesado ante funcionario competente para cumplir los requisitos del artículo 23» (art. 21.4).

Esencialmente se trata, para los mayores de catorce años, (a) de la declaración de fidelidad al Rey y de obediencia a la Constitución y a las leyes; (b) de la renuncia a la anterior nacionalidad, (aunque este último extremo no se exige para los nacionales de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal, que por distintas razones guardan una especial relación con España, ni tampoco para quienes acrediten su condición de sefardí originario de España de acuerdo con la ley 12/2015) y (c) de la inscripción de la nueva nacionalidad en el Registro Civil español.



Merece la pena examinar con más detenimiento el contenido de la letra a. En relación con ello, si la declaración de obediencia a la Constitución y a las leyes parece razonable, la de fidelidad al Rey resulta a mi juicio más discutible desde el punto de vista constitucional. En este sentido, suele considerarse que la Constitución Española no configura un modelo de democracia militante, mientras que la propia Constitución sí garantiza, entre otras, las libertades de conciencia, de expresión, de prensa y de participación política. De acuerdo con ello, la crítica a la institución de la Corona, a la propia existencia de la monarquía o a la actuación del Rey -tanto en el ejercicio de sus funciones como en los aspectos de su vida privada que puedan tener repercusión en los asuntos públicos- debe ser una posibilidad legítima de todo ciudadano con independencia de su estatus jurídico.

La Constitución, por otra parte, solo exige un juramento similar al Príncipe heredero cuando alcance la mayoría de edad (art. 61.2 CE), por lo que no parece justificado que quien obtenga la nacionalidad por esta vía deba realizar una declaración que no se exige a los demás españoles en ningún caso. Es cierto que tampoco se exige a los demás españoles la declaración de obediencia a la Constitución y a las leyes, pero en este caso se trata de una solemnidad dirigida sobre todo a que el nuevo nacional tome conciencia de pasar a ser destinatario pleno de todo el ordenamiento jurídico. La solemnidad de declarar obediencia al ordenamiento, por lo demás, resulta irrelevante en la práctica, pues la pretensión de obediencia es inherente a la esencia del propio Derecho.

Pero no ocurre así con la *fidelidad al Rey*, concepto que evoca elementos de índole moral. Si el respeto por el desempeño de las funciones constitucionales (de la monarquía y de todos los poderes del Estado) sí debe



considerarse un deber jurídico del ciudadano, ello está implícito en la obediencia al Derecho y no parece necesario obligar a una declaración de fidelidad al Rey para garantizarlo. Como ha puesto de manifiesto Morelli, los símbolos «simplifican en exceso el sistema de creencias del (sujeto) fiel, y no por medio de una “síntesis razonada” sino “de un modo adialéctico, arracional, adialógico”», por lo que pueden promover que el debate sobre la inmigración adquiera peligrosos tintes identitarios<sup>22</sup>.

Pese a lo que pudiera pensarse, lo cierto es que esta declaración no procede de la redacción original del Código Civil de 1889. Por el contrario, se trata de una fórmula heredera de la “fidelidad al Jefe del Estado”, introducida en el antiguo artículo 19 por una reforma de 1954, que sin embargo ha permanecido en vigor tras las sucesivas reformas de la nacionalidad posteriores a la Constitución de 1978. No obstante, y como he expresado más arriba, considero que se trata de un requisito contrario al modelo de democracia y libertades que establece la propia Constitución.

Por lo que respecta al caso italiano, la exigencia de jurar «fidelidad a la República» probablemente resulte mucho menos problemática en la práctica<sup>23</sup>. Aun así, desde el punto de vista teórico quizá puedan formularse algunas objeciones similares a las que he expuesto en relación con el juramento o promesa de fidelidad al Rey. ¿Podría un extranjero con

<sup>22</sup> Morelli (2017, 19).

<sup>23</sup> Este juramento, por cierto, ha sido declarado inconstitucional por la *Corte Costituzionale* en su sentencia de 8 de noviembre - 7 de diciembre de 2017, n. 258, por lo que respecta a «la persona incapaz de satisfacer tal adhesión por motivos de grave y acreditada discapacidad».



convicciones favorables a la monarquía, por ejemplo un español que hubiera militado en algún partido político de esa orientación, obtener la nacionalidad italiana?

## 5. Reflexiones finales

El término italiano de *cittadinanza* puede traducirse en español por “ciudadanía” o por “nacionalidad”. De estos dos conceptos, que etimológicamente son diversos pero jurídicamente no resultan tan lejanos (al menos en determinadas acepciones), la legislación ordinaria emplea habitualmente el segundo para referirse al estatuto jurídico de que trata este trabajo.

Así pues, el ordenamiento español permite la adquisición de la *nacionalidad* por seis vías distintas. Desde el punto de vista cuantitativo, sin duda las modalidades de adquisición *iure sanguinis* y por residencia son las más utilizadas. Sin embargo, el Código Civil recoge también ciertas posibilidades de obtener la nacionalidad por nacer en el territorio español (son miles los españoles nacidos cada año en España de padres extranjeros) y por otro tipo de razones muy variadas, como las causas que permiten optar a la nacionalidad en cierto plazo, la naturalización por *circunstancias excepcionales* e incluso la adquisición por “posesión de estado” cuando el sujeto haya utilizado (¡sin tenerla!) la nacionalidad española de buena fe durante diez años.

Existe, de este modo, un rico conjunto de situaciones que se consideran fundamento suficiente para otorgar la nacionalidad española. Por lo que respecta a la comparación con la propuesta de reforma italiana, el



régimen vigente en España incluye ya una vía de acceso a la nacionalidad basada en el llamado *ius culturae*, aunque es cierto que el menor de edad debe cumplir los requisitos generales del acceso por residencia (con la excepción de los exámenes de conocimientos culturales y de lengua española). La adquisición *iure soli*, por otra parte, se permite por motivos muy parecidos a los de la ley italiana 91/1992 pero a ellos se añade, además, la atribución de la nacionalidad española al niño nacido en España de padres extranjeros siempre que «al menos uno de ellos hubiera nacido también en España». Es decir, que el Derecho español se aproxima en ambos casos a la reforma propuesta en Italia pero exige, sin embargo, algunos requisitos adicionales para la adquisición tanto *iure culturae* como *iure soli*.

Con todo, y a pesar de la relativa apertura del ordenamiento español, lo cierto es que subsisten en esta materia algunos elementos poco adecuados a la realidad jurídica y social actual. Así, la amplitud con que las normas legales configuran las potestades administrativas en los casos de la adquisición por residencia y por carta de naturaleza puede entrañar serios problemas desde el punto de vista de la seguridad jurídica y de los derechos fundamentales, como también sucede –aunque no presente la misma importancia práctica– con la obligación de declarar fidelidad al Jefe del Estado (hoy, “fidelidad al Rey”), heredada de la dictadura.

Quisiera terminar con una reflexión general que alude al contexto político, económico y jurídico en que se integra el sistema de adquisición de la nacionalidad. Y es que, como sucede en otros países europeos, en este importante sector del ordenamiento se manifiesta la tensión entre la



necesidad de integrar (no “separar” ni “asimilar”<sup>24</sup>) a la población de origen extranjero y el temor a un “efecto llamada” masivo. Pero teniendo en cuenta aspectos tan relevantes como son el espacio europeo de libre circulación y el mercado común, probablemente convenga abordar la cuestión en sede europea para definir, al menos, ciertos criterios comunes. En este sentido, el presente número de *Democrazia e Sicurezza* supone en mi opinión una iniciativa muy acertada para dotar al debate sobre la adquisición de la ciudadanía de una perspectiva europea que hoy resulta imprescindible.

<sup>24</sup> Bonfiglio (2016, 110) explica cómo ambos modelos, el británico (de separación) y el francés (de asimilación), tienen una raíz común como es el prejuicio de la superioridad de una cultura sobre todas las demás.



## Bibliografia

Aláez Corral, B. (2006), *Nacionalidad, ciudadanía y democracia*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Bonfiglio, S. (2017), *Constitutionalismo mestizo. Más allá del colonialismo de los derechos humanos*, Valencia: Tirant-lo-blanch (ed. orig.: *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, Torino: Giappichelli, 2016).

Carotti, B. (2014), *Spagna*, in M. Savino (cur.), *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Napoli: Ed. Scientifica, pp. 151-169.

Cerdeira Bravo de Mansilla, G. (2010), *Nacionalidad por carta de naturaleza: un ejemplo de equidad*, in *Anuario de Derecho Civil*, LXIII (III).

Díez-Picazo, L. e A. Gullón (2012), *Sistema de Derecho Civil*, Vol. I, 12ª ed., Madrid: Tecnos.

Di Maio, C. (2013), *La partecipazione politica del cittadino europeo. Aspetti evolutivi di un rapporto tra 'cittadinanze'*, in *La Cittadinanza Europea*, 2.

García de Enterría, E. e T.-R. Fernández (2013), *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 16ª ed., Madrid: Civitas.

Magaldi Mendaña, N. (2004), *Derecho a saber, filiación biológica y administración pública*, Madrid: Marcial Pons.

Macara Tiragallo, B.-F. (2017), *El "Burkini" en la jurisprudencia del "Conseil d'État" sobre los límites de la policía administrativa*, in J.C. Laguna de Paz, I. Sanz Rubiales, I.M. de los Mozos y Touya (coords.): *Derecho Administrativo e integración europea. Estudios en homenaje al profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, tomo I, Madrid: Reus, pp. 279-286.



*Saggi*

Martín-Retortillo Baquer, L. (1982): *El orden público como límite al derecho de libertad religiosa*, in VV.AA., *El desarrollo de la Constitución Española de 1978*, Zaragoza: Libros Pórtico, pp. 113-143.

Morcillo Moreno, J. (2013), *Validez y eficacia de los derechos estatutarios*, Toledo: Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha.

Morelli, A. (2017), «*Valori occidentali*» e principi costituzionali. Il tema identitario nella giurisprudenza in materia di simboli religiosi, in *Democrazia e Sicurezza*, 2, pp. 15-33.

Pérez Royo, J. e Carrasco Durán, M. (2016), *Curso de Derecho Constitucional*, 15ª ed., Madrid: Marcial Pons.

Prieto de Pedro, J. (2014), *Cultura, culturas y Constitución*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Rétat, P. (1988), *Citoyen-Sujet, Civisme*, in R. Reichart (dir.), *Handbuch politisch-sozialer Grundbegriffe in Frankreich 1680-1820*, Vol. 9, Munich: Oldenbourg, pp. 75-105.

Savino, M. (2014) *Quale cittadinanza per l'Italia*, in M. Savino (cur.): *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Napoli: Ed. Scientifica, pp. 13-33.

Vagni, L. (2016), *Brevi riflessioni su cittadinanza, diritti fondamentali e proprietà*, in *La cittadinanza europea*, 1, pp. 93-108.



## Abstract

### *The Acquisition of Nationality in Spain*

This paper discusses the modes of acquisition of nationality under Spanish law with the primary aim of enriching the discussion on the Italian bill proposal. Before examining the legal rules in the Spanish *Código Civil*, the text seeks to clarify the constitutional meaning of the terms *nacionalidad* and *ciudadanía* in the Spanish Constitution of 1978. The six modes of acquisition are subsequently discussed: *ius sanguinis*; qualified *ius soli*; option; putative possession; residence; and lastly, naturalization (the 2015 bill for the Sephardim deserves specific consideration here).

Keywords: Citizenship; acquisition of nationality; *ius soli*; residence; *ius culturae*; Sephardim, Spain.



# L'evoluzione della legge sulla cittadinanza a Malta e Cipro: profili storico-giuridici e sviluppi recenti

di Claudio Di Maio \*

## **1. La cittadinanza maltese dopo l'indipendenza del 1964**

La legge sulla nazionalità e la cittadinanza, spesso, racchiude al suo interno tutte le caratteristiche essenziali che riguardano un determinato ordinamento. Essa, infatti, viene influenzata da diversi fattori, siano essi costituzionali, filosofici, sociali o, più semplicemente, storico-politici. In base a queste determinanti, si dà sostanza ai vincoli che guidano il rapporto tra lo Stato e il territorio, ovvero tra il potere sovrano e il suo popolo. Solamente seguendo questo approccio è possibile dare una sequenza coerente ai numerosi cambi avvenuti in materia di cittadinanza all'interno dell'ordinamento maltese.

\* Docente a contratto di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università della Calabria – Dipartimento di Scienze politiche. Contributo sottoposto a referaggio anonimo (*double blind peer review*).



L'isola ha fatto parte dei *dominions* britannici fino al 21 settembre 1964 e, solo a partire da questa data, si è dotata di uno status autonomo e abbastanza definito per i propri cittadini. Proprio in occasione dell'indipendenza, la nuova Costituzione, che risente evidentemente di quei testi che la stessa Corona aveva riconosciuto alle sue ex-colonie, si è dotata di una sezione, capitolo III, sulla cittadinanza, che conferisce automaticamente la cittadinanza maltese a tutte le persone nate a Malta, già cittadini del Regno Unito e delle colonie prima del 21 settembre 1964, a condizione che uno dei genitori sia nato sul territorio dello Stato.

Si tratta, in definitiva, di un riconoscimento misto, giacché unisce al suo interno un meccanismo di riconoscimento tipico dello *ius soli*, insieme a quello di discendenza. Tale scelta, verosimilmente, preserva in questa fase la condizione di coloro che, seppur nati sul suolo nazionale, manifestano la volontà di preservare la cittadinanza originaria. Questo precetto si applica, in ogni caso, anche alle persone nate all'estero, a patto che la discendenza di sangue (in linea retta e fino alla seconda generazione) sia con un soggetto già cittadino dell'isola. Quest'ultimo criterio, tuttavia, è stato alquanto inutilizzato poiché l'evoluzione normativa ha sancito una sostanziale prevalenza dello *ius soli*, sanando qualsiasi tipo di condizione giuridica alternativa o simile.

Sempre al fine di preservare la cittadinanza dello Stato, in piena continuità con l'intento legislativo proprio del periodo storico, la Costituzione entrata in vigore nel 1964 proibisce *de facto* qualunque altro titolo che non sia quello nazionale. Come è noto, anche altri ordinamenti hanno limitato da subito l'acquisto di una doppia cittadinanza, ammessa solamente se rilasciata a determinate condizioni (es. quanto si desume nel caso italiano dall'art. 26, co. 3, della Legge n. 91/1992); l'esempio maltese,



al contrario, stabilisce a livello costituzionale la perdita automatica o l'obbligo dell'esercizio di opzione per tutti coloro che siano in possesso di un doppio titolo al momento dell'entrata in vigore del Testo Costituzionale, stabilendo come data ultima il 21 settembre 1967.

In concreto, il soggetto minore che si trovi in possesso della cittadinanza maltese e di un titolo straniero, entro un anno dal raggiungimento della maggiore età ha l'obbligo di operare una scelta tra le due *status* giuridici. Parimenti, i soggetti adulti di cittadinanza maltese, acquistata attraverso l'entrata in vigore della Costituzione, perdono automaticamente qualsiasi altro *status* straniero pregresso. Differente, invece, il caso di coloro che acquistano la cittadinanza maltese per effetto di una registrazione, vale a dire su istanza stessa del soggetto o di una naturalizzazione: per queste particolari tipologie, viene prevista una precisa prescrizione che comporta la rinuncia a qualsiasi altra cittadinanza detenuta posteriormente, entro sei mesi dalla registrazione o entro tre mesi dall'avvenuta naturalizzazione.

Come già accennato, il sistema vigente in questo periodo è sostanzialmente misto. Pertanto, per i soggetti nati in territorio straniero viene rilasciato il titolo di cittadino maltese se (e solo se) il suddetto *status* viene trasmesso dal genitore maschio, già residente all'interno dello Stato. Tale approccio, assai simile a molte leggi in vigore in questa epoca, definisce una sostanziale esclusione dalla linea di discendenza del genitore di sesso femminile, a meno che non sia già coniuge di un nazionale maltese<sup>1</sup>. Questa situazione, in ogni caso, può essere superata dalla richiesta

<sup>1</sup> Tale previsione costituzionale è stata, tra l'altro, oggetto della sentenza del 22 febbraio 1996 nel caso *Paul Stoner et vs The Hon. Prime Minister et*, dove la Corte Cost. ha ri-



di una cittadinanza per registrazione da parte della coniuge sprovvisto del titolo in questione.

In ogni caso, ciò che appare evidente sin da ora e che influenzerà, in un certo senso, sia la legislazione immediatamente successiva che le rispettive riforme, è l'utilizzo univoco del termine cittadinanza, a dispetto del termine maltese "nazzjonalità", nozione spesso omologata ma non esattamente coincidente. Questa distinzione, non superata in alcune leggi e Costituzioni europee, ha certamente lo scopo di non confondere l'interprete e l'operatore del diritto nella definizione e nell'applicazione delle norme. Tuttavia, non riscontriamo nella Costituzione in esame una definizione dei due termini: quando ci si riferisce alla nozione di nazionalità, nella legislazione vigente, il termine «è usato in un modo non tecnico e generico per indicare la provenienza di una persona piuttosto che uno status che conferisce diritti legali specifici» (Buttigieg, DeBono 2015, 2).

## 2. La legge sulla Cittadinanza e le prime modifiche del 1989

Le previsioni costituzionali sono state prontamente integrate con l'approvazione del *Maltese Citizenship Act del 1965* (Atto XXX, oggi Capitolo 88 delle Leggi maltesi) sull'acquisizione, perdita e rinuncia alla cittadinanza di Malta e a scopi accessori o connessi con le suddette questioni. Il testo di questo provvedimento si suddivide in cinque parti ed

levato una discriminazione per ragioni di sesso nel caso di specie, rilevando un trattamento iniquo se raffrontato con quanto riservato alle donne straniere che sposano cittadini maltesi di sesso maschile o quello previsto per i cittadini maltesi di sesso maschile che sposano donne straniere.



ha lo scopo di raccogliere al suo interno tutti i criteri e le procedure a cui la Costituzione fa riferimento e a cui la previsione legislativa da seguito. Non a caso, nei primi due articoli del testo sono presenti alcune precisazioni circa la portata terminologica utilizzata dal legislatore e i suoi legami con gli articoli del Capitolo III della Costituzione (artt. da 22 a 31) così come i richiami all'interpretazione generale previsti dall'art. 124.

Nella sua prima versione, la Legge del 1965 stabilisce il procedimento per l'acquisto della cittadinanza attraverso la registrazione e la naturalizzazione. Questi due meccanismi, che rimarranno alla base delle scelte legislative anche a seguito dei numerosi emendamenti al testo originario, adottano un trattamento più favorevole verso quei soggetti che provengono dai territori del Commonwealth, poiché riservano ad essi il privilegio di poter richiedere la cittadinanza su istanza dell'interessato dopo cinque anni di residenza previa nel territorio; per tutti gli altri stranieri, il periodo ha una maggiorazione di un anno e vi possono accedere per naturalizzazione. Tale regolamentazione è stata poi integrata dall'*Immigration Act* del 1970, che stabilisce per la prima volta un regime generale di controllo dei flussi nel Paese.

Quasi contestualmente, il 13 dicembre del 1974 il Paese compie il suo passo più grande, trasformandosi definitivamente in Repubblica e dotandosi, per questo motivo, di mezzi capaci di dare maggiore slancio al nuovo assetto giuridico e legislativo. Per questo motivo, ha inizio un'opera costante di riforma, che tocca lo stesso Titolo III della Costituzione, influenzando inevitabilmente anche la legge sulla cittadinanza e il regime generale sull'immigrazione. Gli interventi sono avvenuti tutti nello stesso periodo, a partire dall'adozione degli atti XXIII, XXIV e XXV del 1989: *in primis*, viene riconsiderata la politica sino ad allora adottata



per la doppia cittadinanza, dando modo a tutti i soggetti nati nel territorio dello Stato (allontanatisi per un periodo non maggiore di sei anni) di conservare il titolo acquisito. L'art. 27(3) della Costituzione è stato emendato proprio per consentire agli emigrati di origine maltese di continuare a godere della doppia cittadinanza, a condizione che il Paese di cui erano diventati cittadini successivamente consentisse a sua volta il riconoscimento di un doppio titolo. Tuttavia, non viene fatta menzione alcuna circa la possibilità di estendere il diritto di suffragio e gli altri diritti connessi a coloro che non posseggono la residenza stabile nel territorio dell'isola (es. cittadini residenti all'estero).

Attraverso queste riforme, è stata maggiormente favorito l'iter di acquisizione della cittadinanza per discendenza (*ius sanguinis*) permettendo, anche in virtù della già citata giurisprudenza costituzionale, la trasmissione anche alle donne, madri di soggetti nati in territorio straniero. Dall'entrata in vigore di questi emendamenti, nell'agosto 1989, una persona nata a Malta è in grado di acquistare la cittadinanza maltese solo se almeno uno dei genitori è un cittadino dello Stato, oppure vi è nato, ovvero è emigrato e gode delle libertà garantite dall'art. 44 della Costituzione. Anche la giustizia Costituzionale ha cercato di sanare alcune situazioni giuridiche considerate discriminatorie e poco coerenti con il resto della legislazione vigente: i giudici supremi si sono espressi più volte circa l'equiparazione, già affrontata nel citato caso *Stoner*, tra i diritti per i coniugi stranieri di cittadini maltesi e l'acquisto della cittadinanza in seguito ad una adozione.

Ciò che il testo di riforma del 1989 abbandona definitivamente è la relazione di maggior favore per i nazionali provenienti dai territori del Commonwealth o di origine britannica. In effetti, con questa modifica si estende la naturalizzazione a chiunque abbia risieduto nella Repubblica di Malta



per almeno cinque anni. Dunque, gli emendamenti del 1989 alla legge sulla cittadinanza estendono la naturalizzazione a chiunque sia discendente di una persona nata a Malta, ovvero sia cittadino di uno Stato diverso da quello in cui risiede o, come avviene in molti ordinamenti in questa epoca, gli sia impedito il mantenimento della nazionalità nel Paese d'origine.

Queste prime modifiche al regime generale della Cittadinanza hanno contribuito ad uniformare la legislazione maltese agli standard internazionali in materia, superando determinate situazioni ritenute in contrasto con gli standard relativi alla protezione dei diritti umani. Per altri versi, anche in virtù dei cambiamenti socio-politici avvenuti dopo il 1987 e la progressiva affermazione della forma repubblicana, le scelte di ammodernamento di questo istituto hanno superato le posizioni restrittive originarie e la diversità di trattamento in base alla nazionalità, ereditate dall'esperienza maltese all'interno dell'impero britannico. In ogni caso, proprio in questa fase constatiamo quelle che poi saranno le principali linee guida della legislazione contemporanea, vale a dire un maggior privilegio nei confronti della naturalizzazione e l'accettazione consueta di un doppio titolo di cittadinanza. Certamente, un gran rilievo assume il trattamento riservato in questa fase ai soggetti minori nati all'estero, seppur nella sua interrelazione con la discendenza di sangue.

### **3. Le fasi di ammodernamento della cittadinanza: le riforme del 2000 e del 2007**

L'intento regolativo e di apertura manifestato negli anni precedenti ha ricevuto una maggiore razionalizzazione nel periodo che va dal 2000



al 2007. Questo lasso di tempo è stato necessario per adeguare l'ordinamento maltese, non solo alle tendenze mutate sia a livello internazionale che europeo, bensì per correggere e interpretare correttamente alcuni istituti che alla cittadinanza sono collegati e che sono direttamente connessi alla portata dei flussi migratori.

Gli atti III e IV del 2000, infatti, da un lato favoriscono ancor di più quel mutuo riconoscimento che ormai viene consentito dalla legislazione rispetto all'acquisto di un doppio titolo da parte del soggetto, sia esso nazionale che straniero. Dall'altro lato, invece, viene maggiormente regolamentata l'intera materia e la titolarità stessa della cittadinanza per registrazione, in particolar modo per coloro che intendono richiedere il titolo in quanto coniugi di un cittadino maltese: all'automaticità precedentemente prevista, viene sostituito un procedimento più ponderato. Gli artt. 4 e 6 della Legge, così come riformati, riconoscono il diritto allo *status civitatis* del coniuge dopo cinque anni dall'avvenuta unione e conseguente richiesta di registrazione.

Tutti questi importanti cambiamenti sono stati necessari anche al fine di dotare il testo normativo di maggiore automatismo rispetto alle previsioni contenute inizialmente nella Costituzione. La Carta costituzionale, infatti, si limita a contenere solamente i principi generali (art. 22) riservando al *Citizenship Act* del 1965 la regolamentazione più dettagliata. Questa serie di modifiche, che hanno ricevuto un impulso dallo stesso potere esecutivo, è stata accompagnata dall'elaborazione di un Libro bianco sulla proposta di modifica delle leggi sulla cittadinanza e sull'immigrazione, presentato dal Primo ministro (Buttigieg 2009, 386).

In concreto, il godimento della doppia cittadinanza viene esteso, diventando una regola per tutti i cittadini maltesi. Dalla disciplina del



1989, infatti, si evince che questa situazione giuridica sia riservata solo ad alcuni soggetti capaci di rispettare specifici requisiti già citati. Tale estensione, invece, contempla addirittura il cumulo di uno o più titoli aggiuntivi e discende dall'applicazione del combinato disposto degli artt. 2 Cost. e 7 della Legge sulla cittadinanza. L'opera di riforma interessa anche coloro che sinora erano coperti dal cd. obbligo di opzione, vale a dire i soggetti minori di età e gli stranieri che avevano già acquisito lo *status* per registrazione. Nel caso dei primi, la legge precedente obbligava i soggetti a scegliere quale titolo mantenere entro il compimento del diciannovesimo anno; tale obbligo, con la riforma del 2000, decade e garantisce il mantenimento di entrambe le situazioni giuridiche acquisite. Nel caso degli stranieri, parimenti, è autorizzata la registrazione senza dover optare per una delle cittadinanze.

Il fatto normativo di maggiore interesse riguarda la natura delle prerogative contenute nel documento di riforma, poiché ad esse viene riconosciuto un carattere retroattivo: coloro che sono stati costretti a perdere la cittadinanza in seguito ai dettami di legge precedenti, sono considerati cittadini maltesi, a condizione che abbiano totalizzato un periodo di soggiorno nel Paese di almeno sei anni. Di conseguenza, anche coloro che hanno perso la cittadinanza a causa di un loro soggiorno all'estero, la riacquistano in virtù di quanto stabilito dal novellato art. 9 del *Citizenship Act*; in tutti gli altri casi, il soggetto può accedervi attraverso il meccanismo della registrazione, per come previsto dall'art. 8 della stessa legge. Allo stesso tempo e sulla scorta di questi cambiamenti, viene definitivamente sanata la situazione giuridica di tutti coloro che sono nati tra il 21 settembre 1964, ovvero la proclamazione dell'indipendenza e l'1 agosto 1989: questi soggetti vengono autorizzati alla registrazione come



cittadini maltesi, indipendentemente dal fatto che essi risiedano o no nel territorio dello Stato e con possibilità di conservare l'eventuale doppia cittadinanza.

Infine, merita di essere menzionata la fattispecie prevista dall'art. 9 della Legge, così come riformato dall'organo legislativo. Il suddetto precetto disciplina la condizione giuridica di tutti quei soggetti che, ritrovati nel territorio dell'isola, vengono considerati orfani o abbandonati alla nascita. Il testo riformato nell'89 rende necessaria la determinazione della nazionalità dei genitori perché i nati siano considerati meritevoli del titolo di cittadino. Tuttavia, questa previsione avrebbe senz'altro causato l'emergere di numerosi casi di apolidia. Pertanto, la riforma del 2000, con l'articolo sopra citato, garantisce lo *status* anche a questi soggetti, in ottemperanza al diritto internazionalmente garantito ad avere una cittadinanza.

Dopo questa stagione di riforme, come è noto, il Paese si è preparato ad affrontare il passo politico-istituzionale più importante della sua storia dopo l'indipendenza. Con l'allargamento del 2004, Malta è entrata a far parte come Stato membro dell'Unione europea. Il 16 aprile 2003, ad Atene è stato firmato il cd. trattato di adesione tra gli allora 15 membri UE ed i 10 Paesi aderenti. Questo passaggio ha generato, senza dubbio, un impatto maggiore su alcuni dei principali regolamenti già adottati dall'UE, più che sugli ordinamenti in questione. Si pensi, tra i tanti esempi possibili, al meccanismo di voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio dell'Unione europea. Il trattato di Atene è stato ratificato in tempo dal "gruppo dei dieci" ed è entrato in vigore l'1 maggio 2004.

Rispetto al tema della cittadinanza, l'ingresso di Malta tra i membri dell'UE non ha comportato repentine modifiche, probabilmente per la



progressiva apertura alla libera circolazione e l'adozione tardiva (solo nel 2008) della moneta unica. In concomitanza con quest'ultimo passo verso la piena integrazione nell'UE avremo un'altra ondata di riforme, inaugurate proprio dall'atto X del 2007. Le riforme sono ancora più sostanziali, seppur qualcuna nel solco dei progressi già avviati attraverso gli emendamenti precedenti.

Un caso peculiare è rappresentato, ancora una volta, dai minori nati all'estero e verso cui le riforme precedenti avevano già allargato il *corpus* dei diritti. In questo caso, il motivo che ha ispirato l'opera di ulteriore modifica del legislatore è stato dettato da connotazioni puramente inerenti all'ambito dei flussi migratori, vale a dire alla corposa presenza di cittadini stranieri di origine maltese all'estero. Come è stato già detto, la legislazione dell'isola in materia si è sempre caratterizzata per il suo approccio misto, con una componente principale che predilige l'acquisto per discendenza, con l'influenza costante anche di meccanismi di *ius soli*. In virtù di questa maggiore rilevanza dello *ius sanguinis*, gli emendamenti del 2007 estendono la doppia cittadinanza anche alle seconde e terze generazioni di minori stranieri: il requisito dello *ius soli*, infatti, è stato ritenuto iniquo verso coloro che continuano a non poter avere diverso accesso al titolo di cittadino maltese. Pertanto, chiunque possa vantare in linea diretta una discendenza maltese, vale a dire un ascendente nato a Malta o un genitore già nazionale, ha accesso allo *status civitatis* in regime di uguaglianza con quanti già ne hanno beneficiato dello stesso statuto in seguito alla riforma del 2000. In base al novellato art. 5 della *Citizenship Act*, i nati al di fuori dell'isola, a partire dalla data dell'indipendenza, hanno il diritto di richiedere la registrazione come cittadini, sempre che possano dimostrare attraverso prove documentali



che sono i diretti discendenti di un ascendente maltese nato a Malta da un genitore nato anch'esso sull'isola. In questo senso, è molto importante che la linea di ascendenza sia attiva, ovvero che i legami parentali da cui il soggetto fa risalire il vincolo siano effettivamente in possesso di un titolo *pleno iure*. In ogni caso, se uno qualsiasi di questi ascendenti aventi diritto alla cittadinanza maltese è deceduto prima dell'1 agosto 2007 o se un genitore muore entro tre anni da tale data senza richiedere la cittadinanza, si ritiene che il richiedente possa acquisirla ugualmente (nelle more di questa disposizione) attraverso la discendenza generazionale che, nei suddetti casi, non sarebbe considerata interrotta.

Un ulteriore emendamento - il terzo del testo in commento - è stato discusso e ritenuto necessario per sanare una vecchia e ripetuta anomalia che riguarda coloro che hanno acquisito la cittadinanza maltese in quanto nati all'estero prima della data dell'indipendenza, ma ritenuti meritevoli in quanto cittadini del Regno Unito o del Commonwealth, a patto che avessero un ascendente di linea retta già in possesso del titolo. In questi particolari casi, coloro che non posseggono questo requisito di parentela, avrebbero dovuto attendere cinque anni, al fine di poter soddisfare il particolare requisito di residenza previa. L'opera di riforma del 2007, modificando l'art. 3 del *Citizenship Act*, contribuisce a rimuovere questo requisito previo e autorizza, *de facto*, tali persone a chiedere una registrazione come cittadini maltesi. Va detto, in ogni caso, che quanto già sancito dal primo emendamento, che riguarda l'estensione della doppia cittadinanza per la seconda e le successive generazioni, copre anche questi soggetti nati all'estero prima della data dell'indipendenza.

Un'analisi più approfondita è necessaria per ciò che concerne il secondo emendamento, soprattutto perché costituisce la prima introdu-



zione di modifiche che saranno molto influenti sugli sviluppi legislativi futuri, sul modo di intendere la cittadinanza nell'ordinamento maltese e, ancor di più, rispetto al potere di naturalizzazione conferito al Primo Ministro. Come è noto, quest'ultima facoltà, presente tra l'altro anche nell'ordinamento di altri Stati membri e relegato alla volontà del Capo dello Stato, è fortemente discrezionale: nella sua eccezionalità, consente proprio ad un'alta autorità di concedere (non già di riconoscere) lo *status civitatis* a taluni soggetti in possesso di altrettanti meriti (e non prerequisiti).

Nel caso di specie, è quanto prevede il secondo emendamento entrato in vigore il 6 luglio 2007, che opera un'eccezione alla regola secondo cui un coniuge di un cittadino maltese può acquisire la cittadinanza solo cinque anni dopo il matrimonio. Il nuovo testo dell'art. 10 prevede, infatti, che il Primo Ministro possa, mediante una nota pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, autorizzare il Ministro competente a concedere un certificato di naturalizzazione al coniuge di qualsiasi cittadino di Malta, senza che ad egli siano richiesti requisiti di residenza previa, sempre quando il coniuge o il suddetto cittadino abbia reso servizi eccezionali allo Stato maltese o all'umanità. Il potere di naturalizzazione, infine, può essere utilizzato anche per includere nel popolo della Nazione anche i genitori di quei soggetti, minori di età, nati nel territorio dello Stato prima del 1989, che hanno mantenuto una residenza stabile per almeno quindici anni.

In effetti, la legge sulla cittadinanza per Malta ha rappresentato, almeno sino al periodo descritto, un metodo di inclusione, seppur frammentata e dilazionata nel tempo, e rivolta a numerose tipologie di soggetti. Se da un lato, si nota un atteggiamento più precauzionale, che può



dirsi concluso con l'azione di riforma del 2000, dall'altro lato vi è un uso sempre meno velatamente politico di questo istituto che, come si avrà modo di discutere nei passi successivi, sarà utilizzato anche come strumento di attrazione e di regolamentazione di specifici flussi di migrazione economica.

#### **4. L'introduzione di una *cash-for-citizenship*: l'IIP nella riforma del 2013**

Negli ultimi mesi del 2013, il governo di Malta ha annunciato la creazione di un Programma per gli investimenti (IIP) al fine di attrarre qualunque soggetto fosse interessato a realizzare un impegno economico, più o meno duraturo, nel sistema finanziario del Paese. Tale scelta, evidentemente dettata dalle condizioni di crisi economico-finanziaria, ha influenzato anche l'ambito della cittadinanza, incrementandone alcuni aspetti che, nelle passate riforme, rimanevano residuali o connotate da un carattere di eccezionalità. Il meccanismo con cui si è scelto di emendare la regolamentazione vigente è stato il medesimo, ovvero attraverso l'approvazione del *Act XV* del 2013, quale testo di riforma che, stavolta, è stato accompagnato dalla *Legal Notice* n. 450 e dal regolamento attuativo di un *Individual Investor Programme* of the Republic of Malta (da ora, IIP). Certamente ispirato da una manovra socio-economica, l'impianto legislativo fa perno proprio su quella libertà di naturalizzazione a cui faceva riferimento la riforma del 2007. Per incardinare questa prerogativa, destinata a coloro che contribuiscono allo sviluppo economico dell'isola di Malta (art. 3 dell'IIP), è stata incoraggiata la previsione di una *fast-*



*track naturalization* per tutti i titolari di un investimento, con la possibilità di includere tra i beneficiari della suddetta misura anche i familiari diretti e i minori a carico.

Al di là delle soglie di spesa annunciate nel primo disegno di riforma, questa misura comporta un'ampia discrezionalità da parte del Ministero degli interni nel concedere il titolo di soggiorno e una evidente scarsità di pre-condizioni per i potenziali richiedenti. Le autorità maltesi hanno successivamente deciso di esternalizzare la gestione amministrativa del procedimento ad una agenzia governativa (*Identity Malta Agency*), riservandosi la mera soprintendenza nel procedimento. Questa agenzia, in effetti, è stata istituita attraverso la *Legal Notice* n. 269 del 2013 ed è di competenza del Ministero degli Interni. Tuttavia, l'organismo viene agevolato da un'altra entità, che ha una personalità giuridica separata. Si tratta, nello specifico, della Società *Henley & Partners*, una *Law firm* internazionale specializzata in programmi di cittadinanza, che assume il ruolo di esclusività nel *IIP Process* ed è responsabile della promozione e dell'elaborazione delle domande.

Il Parlamento europeo ha risposto con preoccupazione a questi eventi, avvertendo indirettamente la Commissione che «queste forme di ottenimento della cittadinanza maltese, [...] compromettono il concetto stesso di cittadinanza europea» (Risoluzione 2013/2995, p. 1) fornendo, così, una base su cui iniziare i negoziati tra l'organo centrale europeo e il governo de La Valletta. Da qui, la seconda proposta modifica contenuta nella L.N. 47/2014 che, per la prima volta, è stata frutto di una vera e propria negoziazione con gli organi di Bruxelles: il secondo pacchetto di emendamenti, infatti, introduce una prova di residenza di almeno 12 mesi nel territorio dello Stato, che conferisce l'accesso alla particolare



forma di naturalizzazione. Tale requisito non era richiesto per l'accesso alla cittadinanza dello Stato nel disegno originale. A ciò si aggiunga che le istanze, essendo concesse direttamente attraverso una prerogativa dell'esecutivo, non sono appellabili, né suscettibili di modifica in seguito ad un diniego, restando solo al Ministero competente o all'autorità preposta la responsabilità del procedimento. (De Bono 2013, 6).

I soggetti che beneficiano di questa misura - va specificato - assumono in sé una posizione giuridica assai più vantaggiosa rispetto ad altre e similari categorie di stranieri ammessi nel territorio dello Stato. Si pensi, tra gli altri, ai titolari di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, che sono *de facto* esclusi da tutto un catalogo di diritti che, al contrario, sono riconosciuti a questi soggetti. Si pensi, tra gli altri, ai diritti elettorali o alla larga cerchia di diritti accessori derivanti dalla cittadinanza dell'Unione europea. Rispetto a quest'ultimo punto, il caso maltese accende i riflettori su una frontiera che, a nostro modesto avviso, risulta - *sic stantibus rebus* - invalicabile per l'Unione: la decisione degli Stati Membri di considerare la cittadinanza Ue come accessoria non combacia con un altrettanto meccanismo di armonizzazione delle leggi nazionali; questa tendenza, più volte auspicata dagli organismi europei, lascia ancora aperti alcuni "spazi" che rende difficile l'adeguata dialettica tra beneficiario di diritti e titolare di precisi doveri. In tal senso, il caso maltese approfitta di questa mancanza di uniformità tra gli ordinamenti che, come nell'esempio in questione, può rivelarsi creativa (Margiotta 2014, 137).

Questa misura, abbastanza controversa ma non unica nel suo genere, almeno nel panorama del Vecchio Continente, costituisce per l'ordinamento di riferimento un'evoluzione di quel concetto della citta-



dinanza inizialmente implementato che, a nostro avviso, ne modifica i contorni e la natura stessa di quanto previsto dal legislatore del 1965 e che, in un certo modo, non era stato mai tradito dalle riforme successive. Si tratta, infatti, di una visione assai estensiva della naturalizzazione, con ricadute assai rilevanti anche sul piano del principio democratico e di pari trattamento dello straniero. Del resto, la dottrina è stata sempre concorde nell'affermare che «la mutevolezza della categoria della cittadinanza [...] è data dal fatto che è tramite quest'espressione che si tende a richiamare il rapporto giuridico fondamentale che lega l'individuo [...] sia all'ordine politico, sia all'ordine sociale» (Azzariti 2011, 1). Tuttavia, la concretezza del vincolo non deve mai oltrepassare l'eccessiva discrezionalità e la poca trasparenza, poiché costituirebbe il rischio che una «marketable commodity» (Bauböck 2014, 5) possa alterare la natura di un determinato status giuridico.

## 5. Le ultime modifiche e le tendenze future nell'ordinamento maltese

Malta è uno dei Paesi membri geograficamente più piccoli ma anche con maggiore valor strategico per l'Unione europea. *In primis*, per la sua economia e la sua posizione e, in secondo luogo, per il ruolo che può giocare nella gestione dei flussi migratori e nella difesa dei confini esterni dell'Unione. Si è cercato, seppur non in maniera esaustiva, di dimostrare come il tema della cittadinanza ha svolto un ruolo cruciale nell'affermazione della Repubblica maltese, sin dalle prime fasi successive all'indipendenza del 1964. In realtà, se volessimo disegnare una parabola che riassume lo sviluppo normativo, ci renderemmo conto ben



presto che le tappe caratterizzanti la riforma del *Maltese Citizenship Act* non si distribuiscono su una linea sempre crescente. Nella fase iniziale, infatti, il legislatore nazionale si è maggiormente preoccupato di controllare l'accesso al territorio e di forgiare un proprio modello di cittadinanza che, per l'epoca storica e le necessità demografiche, manteneva al di fuori di questo istituto una gran parte della popolazione.

La *vis* riformista del 1989 e del 2000, invece, ha risentito inevitabilmente dell'apertura da parte dell'ordinamento alla comunità internazionale. Grazie all'opera costante ed interpretativa della giurisprudenza, la cittadinanza maltese ha assunto connotazioni più simili ai trend del contesto di riferimento ed ha sopperito, seppur in parte, a mancanze circa la condizione giuridica di alcuni soggetti (es. coniugi, minori) che restavano ancora penalizzati nell'accesso. In tal senso, l'utilizzo del meccanismo di registrazione ha sempre rappresentato una possibile via di inclusione all'interno della schiera dei soggetti meritevoli; ciò nonostante, si è resa necessaria un'ulteriore opera di "ammodernamento" avvenuta nel 2007, che ha decretato anche il definitivo passaggio ad un sistema misto, con il progressivo utilizzo dello *ius soli* solamente per alcuni casi concreti. Si può affermare, pertanto, che dopo questo periodo, la cittadinanza maltese ha guadagnato quell'alto grado di incisività che verrà, in un certo senso, confermata anche dall'utilizzo sempre più evidente del potere di naturalizzazione da parte dell'esecutivo.

Questa tendenza la riscontriamo, altresì, nelle ultimissime modifiche entrate in vigore lo scorso 24 novembre, con l'atto XXVI del 2017: questa proposta modifica ulteriormente il testo dell'art. 10 e 21 della Legge generale, garantendo il diritto di presentare un'istanza di cittadinanza per una persona che sia in possesso dei requisiti anagrafici ma non delle



piene capacità mentali. Tale richiesta deve essere autorizzata da una *Civil Court* (giurisdizione volontaria); la suddetta Corte dovrà valutare i requisiti di legge, appurando che la domanda sia presentata nel reale interesse del soggetto. Questa serie di emendamenti, votati con l'appoggio dell'intero parlamento, contribuisce senza dubbio a rendere maggiormente fruibile e esteso il fascio dei diritti di cittadino, ampliando la schiera dei soggetti titolari.

Qualche considerazione, tuttavia, va fatta circa l'intenzione manifestata dall'organo esecutivo nel proseguire con strumenti di naturalizzazione attraverso una nuova versione dell'IIP. Il governo de La Valletta giustifica questo atteggiamento con la sempre più alta diffusione di questi meccanismi all'interno dell'Ue (es. Bulgaria, Austria, Cipro) ribadendo la grande attenzione messa in atto dalle autorità competenti, seppur nell'esercizio di un potere discrezionale, nella selezione dei soggetti.

In ogni caso, gli organi comunitari allo stato attuale non dispongono di un reale potere che possa dissuadere o correggere un atteggiamento simile relativo alla concessione della cittadinanza da parte di uno Stato membro. Quest'ultima potestà, infatti, rimane in capo ad ogni Paese, quale unico titolare nel determinare quale siano i requisiti per l'accesso sul proprio territorio. Ciò nonostante, appare alquanto rischiosa la scelta maltese, poiché sembrerebbe che tenti di elevare il concetto di investimento a criterio di *genuine link* con il territorio (nell'accezione data dal noto caso *Nottebohm, Liechtenstein c. Guatemala*, del 1955). A tal proposito, vale la pena ricordare che la titolarità di diritti (inclusi quelli di natura europea) non possono essere vincolati a ragioni di fabbisogno economico, difficilmente assimilabili – a sommosso parere di chi scrive – alle condizioni costitutive di un principio di solidarietà nazionale.



## **6. La peculiare situazione cipriota: considerazioni preliminari**

Cipro è la terza isola per estensione all'interno del Mediterraneo. Proprio come i territori sinora analizzati, la sua peculiarità è proprio la sua posizione geografica: dal 2004, l'isola è formalmente membro dell'Unione europea, pur essendo a pochi chilometri dal cd. Vicino oriente. Peraltro, è proprio la sua speciale posizione geo-politica che ha determinato il relativo sviluppo socio-culturale e l'evoluzione giuridico-amministrativa. Potremmo affermare, sin da ora, che si tratta di un ponte (forse, anche più della vicina Turchia) tra la tradizione europea e il continente asiatico. Anche per questi motivi, non è possibile determinare una *policy* univoca sulla cittadinanza, se non altro prima della sua indipendenza (Trimikliniotis 2010). Al contrario, è più opportuno tentare di ricostruirne le prassi che ne hanno ispirato il regime attuale. Senza per questo voler descrivere l'intera evoluzione storica del Paese, vale la pena ricordare ai fini della nostra analisi che Cipro è diventata una Repubblica indipendente nel 1960. Negli anni post-coloniali, si è consumato un conflitto interno, seguito da un costante intervento straniero a supporto di entrambe le fazioni dell'isola. Nel 1974, con un pretesto è stata portata a termine una occupazione da parte dell'esercito turco, dalla quale ne è derivata una suddivisione territoriale dell'isola che sostanzialmente si è protratta sino ai tempi odierni (Hitchens 1997).

La zona di influenza turca occupa, ancora oggi, il 34% del territorio dell'isola; la parte meridionale del paese è, invece, divisa in sei distretti. I tentativi di risolvere il problema territoriale di Cipro sono di fatto ancora in corso, sin dal concreto rilancio avuto nel 2008: in questa fase, infatti, è stata lanciata l'ipotesi di una federazione bi-zonale e bi-comunitaria, do-



tata di una unica sovranità, un solo territorio e, quindi, una sola cittadinanza. Sfortunatamente, questi tentativi non hanno avuto mai seguito, anche per via delle rivendicazioni portate avanti dalla *Repubblica turca di Cipro del Nord* (TRNC), che a livello internazionale è uno stato auto-proclamato e riconosciuto solo dalla Turchia. Sin dal 2013, sono stati celebrati numerosi incontri, sotto l'egida europea e in virtù di una mediazione da parte delle Nazioni Unite. Nel luglio del 2017, nella cittadina svizzera di Crans-Montana, il segretario generale dell'Onu, Antonio Guterres, ha annunciato il fallimento dell'ultimo *round* di negoziati per la riunificazione. Pertanto, quest'isola, che è stata colonia britannica dal 1878 al 1959, vive ancora in un limbo socio-politico che ne ha caratterizzato, senza dubbio, anche l'evoluzione giuridica. Da qui, l'estrema cautela nel parlare di *status civitatis* in un luogo dove, ad oggi, sussiste ancora la cosiddetta "linea verde" che attraversa Nicosia (Lefkosa, per i turco-ciprioti) e che non divide in due solo la capitale, bensì un intero territorio.

La questione della cittadinanza è, quindi, una componente assai rilevante del "problema di Cipro", specie se incastonata nello scenario storico e politico-sociale dell'isola e nella travagliata evoluzione del Vicino Oriente. Per ciò che concerne la nostra analisi, vale la pena assumere sin da ora la centralità della cittadinanza, quale motore del dibattito politico, a partire già dal *referendum* sul piano di divisione proposto dalle Nazioni Unite nell'aprile 2004. Senza dubbio, in questo istituto si intravede la ricerca di una legittimità, considerata prioritaria per il controllo dello Stato o, per così dire, di parte del territorio. In questo conflitto, le due anime territoriali (i greco-ciprioti e i turco-ciprioti) hanno sempre perseguito due distinti obiettivi: da un lato, l'ideale di *ένωσις* (l'unione con la Gre-



cia) e dall'altro l'obiettivo di *taksim* (partizione). Pertanto, il concetto stesso di cittadinanza non assume solo un profilo etnicamente orientato nella Costituzione, bensì diventa una questione fortemente controversa tra greci e turchi, acquisendo forti connotazioni identitarie (Bozkurte, Trimikliniotis 2012). È ciò che si desume dall'articolo 2, così come dall'art. 198 della Costituzione, che ne dà maggiore rilevanza. Al contrario, quindi, dell'esempio maltese, questo ordinamento ci costringe ad utilizzare un metro di misura da utilizzare con cautela, con lenti nitide, culturalmente e storicamente polarizzate. Vista l'estrema complessità, ci limiteremo ad analizzare la legislazione vigente, non solo per sottolineare possibili linee di continuità con quanto già visto sinora, bensì per cercare di carpirne gli sviluppi futuri.

## 7. L'acquisizione della cittadinanza cipriota nel regime vigente

Il *Cyprus Annexation Order-in-Council* del 1914 stabilisce l'annessione di Cipro al Regno Unito. Il particolare *status* riservato a questi territori ha reso vigente, in questo lungo periodo, la legge sulla cittadinanza britannica del 1948. All'indomani dell'indipendenza, ottenuta con il Trattato di Zurigo del 19 febbraio 1959 ma effettiva l'anno successivo, il regime generale è stato sostituito dall'entrata in vigore di un Testo costituzionale riformato e dal c.d. *Trattato di istituzione*, in vigore grazie al corrispettivo *Trattato di Alleanza* e ad uno specifico *Trattato di Garanzia*, che ha reso più agevole la transizione giuridica. In particolare, l'articolo 198 della Costituzione della Repubblica di Cipro e il conseguente "Allegato D" al Trattato di istituzione, annesso ad essa, regola i criteri essenziali della



cittadinanza per ciò che concerne il riconoscimento e la titolarità. In effetti, è proprio questa parte che disciplina in maniera assai dettagliata i metodi di acquisizione e distingue la varietà dei soggetti, come una linea guida per l'intera legislazione di riferimento (Tornaritis 1982, 33).

All'indomani dell'indipendenza e in conseguenza della peculiare presenza etnica sull'isola, l'articolo 195 della Costituzione ha codificato il principio generale di diritto internazionale per cui tutti i residenti che abitano nel territorio coloniale, per successione, hanno diritto ad acquisire automaticamente la cittadinanza della nuova Repubblica (Loizou 2001, 441). Dal canto suo, l'articolo 198, paragrafo 1, lettera b) della Costituzione stabilisce che «chiunque sia nato a Cipro, a partire dalla data di entrata in vigore della Costituzione, diventa un cittadino della Repubblica se in tale data il padre è diventato anch'egli cittadino della Repubblica» o per quanto sancito dall'allegato D.

Anche nel caso di Cipro, le fasi scaturite dall'implementazione di un regime repubblicano e la conquista dell'indipendenza, hanno influito sull'assetto legislativo relativo alla cittadinanza. La prima disciplina generale è affidata alla Legge sulla Cittadinanza n. 43 del 1967<sup>2</sup>. A prescindere dalle numerose integrazioni, l'opera del legislatore appare orientata, sin da subito, verso una razionalizzazione della materia, con interventi tesi a riordinare le disposizioni anche per quegli ambiti considerati inerenti e affini alla materia. Di particolare rilievo, ad esempio, quanto previsto dalla Legge n. 141(I)/2002 che ha unificato tutte le disposizioni

<sup>2</sup> Così come emendata dalle leggi n. 1/72, 74/83, 19(I)/96, 58(I)/96, 70(I)/96, 50(I)/97, 102(I)/98, 105(I)/98, 65(I)/99, 128(I)/99, 168(I)/2001.



riguardanti l’inserimento delle nascite e dei decessi, il censo dei residenti, la lista degli elettori e la registrazione dei cittadini. Il Testo, di recente, ha subito ulteriori modifiche ma non per ciò che concerne l’acquisto e la perdita dello status di cittadino. Pertanto, la legislazione vigente è solo integrata da quanto già stabilito a livello costituzionale e, soprattutto, dal suddetto Allegato D. Alcune situazioni giuridiche, poi, vengono stabilite a livello regolamentare.

Nell’ordinamento in esame, il legislatore ha optato per un sistema misto, rendendo possibile l’acquisizione sia per discendenza che per nascita. Tuttavia, l’impatto dello *ius sanguinis* nei meccanismi di riconoscimento del titolo di cittadino è assai più rilevante, quasi da essere preminente sulle altre disposizioni. Così come nell’esempio precedente, in ogni caso, è possibile accedere al titolo attraverso la registrazione volontaria, ovvero su istanza dell’interessato e grazie anche a determinati meccanismi di naturalizzazione. Viene fatto salvo, tuttavia, il criterio per cui ogni discendente di cittadino cipriota può sempre richiedere di acquisire lo *status civitatis* nel Paese.

Rispetto, quindi, ai criteri di acquisto e relativamente alla discendenza, viene considerato cittadino cipriota qualunque soggetto nato a Cipro o all’estero, a partire dal 16 agosto 1960. Tale meccanismo dà luogo alla cd. acquisizione automatica. Tuttavia, è necessario approfondire alcune prerogative: al momento della nascita, il soggetto può essere considerato titolare del suddetto *status* anche se solo uno dei genitori sia già cittadino della Repubblica; ciò consente la possibilità di presentare istanza anche a coloro che sono nati dopo l’11 giugno 1999, la cui madre sia già cittadina cipriota al momento della nascita. Nel caso in cui i genitori siano deceduti al momento della nascita, ma entrambi avevano il diritto di acquisire la cit-



tadinanza cipriota, la trasmissione per discendenza sarebbe comunque riconosciuta. Nel caso specifico, poi, di persone residenti in modo permanente in un Paese estero, la discendenza sarebbe negata, a patto che alla nascita il soggetto non sia già meritevole del titolo di cittadino in virtù dei criteri appena espressi. Tuttavia la legge rimane molto vaga sulla possibile procedura di inserimento nei registri statali rispetto a questi esempi.

Per ciò che concerne, invece, la possibilità di accedere alla cittadinanza per registrazione, il ministro proponente può richiederne la concessione per i cittadini del Regno Unito e delle Colonie o di un Paese del *Commonwealth*, di discendenza cipriota, a condizione che abbiano scelto il territorio dello Stato come propria residenza abituale, con un periodo previo di 12 mesi continuativi. Ad essi potrà essere concessa anche in virtù di particolari servizi resi alla Repubblica. In questa determinata categoria rientrano anche coloro che sono coniugi o vedovi di soggetti già cittadini della Repubblica o coniugi di persone che, se non fossero decedute, sarebbero diventate o avrebbero avuto il diritto di diventare cittadini ciprioti. La peculiarità di questa disposizione si riscontra nel periodo di residenza previa e necessaria a presentare l'istanza: in generale, si richiede un periodo di matrimonio di 3 anni, accompagnato da una residenza di 3 anni precedente alla richiesta; nel caso in cui, invece, il cittadino cipriota risieda all'estero, il richiedente deve essere stato sposato con detto soggetto per almeno 3 anni e presentare una lettera di accompagnamento che indichi le ragioni della richiesta. Qualora si voglia ovviare a questa giustificazione, il periodo di matrimonio per i residenti in un altro Paese si estende a 5 anni, sempre che sia presente almeno un figlio a carico. Nel meccanismo di registrazione, tra l'altro, devono essere inclusi, su istanza del tutore, anche i minori di età che non rientrano nei criteri precedenti.



Va precisato che i coniugi di cittadini ciprioti residenti a Cipro possono richiedere la registrazione se soddisfano i requisiti ma sono totalmente dipendenti dall'accordo e dalla firma della controparte autoctona. Inoltre, il diritto dei coniugi dei cittadini ciprioti di accedere per registrazione, anche quando soddisfa i requisiti di legge, è severamente posto al vaglio dalle autorità nel contesto di rigorosi controlli sull'immigrazione<sup>3</sup>. Tale atteggiamento conferisce alle autorità una notevole discrezionalità amministrativa, sia al fine di evitare l'utilizzo fraudolento di tale istituto, sia nell'esercitare una potestà che la stessa Corte Suprema (casi *Tulin Sabahatin Veysel*, n. 184/2008 del 6/7/2010 e *Ahmad Saeed*, n. 120/2007 del 14/5/2009) ha considerato come inerente alla «sovranità statale» riconoscendo a sé stessa il limite di intervento in queste decisioni che rimangono in capo al potere esecutivo. Su questi punti si basa, a nostro avviso, anche la facoltà di concedere lo *status civitatis* per naturalizzazione, largamente adottata nel sistema cipriota.

## 8. L'implementazione di un *CypriotScheme for Naturalization of investors*

Così come nell'esempio Maltese, corre l'obbligo di dedicare particolare attenzione al potere di naturalizzazione che la stessa legge sulla cittadinanza conferisce alle autorità dello Stato. In concreto, può presentare

<sup>3</sup> A ciò si aggiungano le particolari limitazioni già previste dall'art. 109 della Legge n. 141(1)/2002. Sul punto, cfr. N.Trimikliniotis, *Report on Citizenship Law: Cyprus*, <http://eudo-citizenship.eu>, p.17 ss.



istanza di cittadinanza a Cipro qualunque soggetto intenda: a) risiedere stabilmente nel territorio della Repubblica; b) dimostri di aver risieduto per almeno 12 mesi precedenti al momento della richiesta o, parimenti, abbia prestato servizi alla Repubblica per un periodo antecedente all'istanza compreso tra quattro e sette anni in totale.

Per ciò che riguarda la titolarità, la legge prevede che l'acquisizione della cittadinanza attraverso la naturalizzazione sia accordata anche a studenti, lavoratori autonomi, atleti e allenatori, lavoratori domestici, infermieri e dipendenti che risiedono a Cipro con l'unico scopo di portare avanti una attività lavorativa, siano essi coniugi, figli o soggetti alle dipendenze di altre persone. Per tutti, viene fatto salvo il prerequisite di residenza previa nella Repubblica per un massimo di sette anni, di cui un anno nel periodo immediatamente precedente alla domanda; inoltre, la loro permanenza deve essere continuativa e senza interruzioni. Così come previsto dall'emendamento 70(1)/1996, la cittadinanza può essere concessa, in via eccezionale, anche a persone che hanno offerto servizi molto apprezzati alla Repubblica, indipendentemente dagli anni di residenza.

A dire il vero, da una corretta lettura del testo di legge di rango primario non si denota alcun riferimento alla residenza legale, perlomeno ai fini della naturalizzazione; quanto esposto è frutto anche della prassi amministrativa. L'interruzione della residenza legale, con periodi di soggiorno irregolare, non dovrebbe influenzare l'esito dell'istanza, a condizione che il richiedente sia in possesso del periodo totale di soggiorno legale richiesto dalla legge. Tuttavia, il regime generale della naturalizzazione nell'ordinamento cipriota, attualmente, si basa sul potere discrezionale delle autorità e in particolare sulla discrezione del Consi-



glio dei ministri e del ministro degli Interni. Si tenga conto che, sin dall'entrata in vigore delle modifiche del 30 aprile 2013, tale potestà viene rafforzata con la facoltà per il potere esecutivo di accordare la cittadinanza anche a imprenditori stranieri e investitori che non soddisfano in altro caso i requisiti della legge per la naturalizzazione. Il dispositivo prevede, altresì, che il Consiglio dei ministri informi di tale decisione, presa attraverso lo schema *case-by-case*, la Camera dei rappresentanti.

A tal proposito, si presti attenzione al *Cypriot Scheme for Naturalization of Investors*, che si muove su basi giuridiche assai simili a quelle maltesi. Adottato dal Consiglio dei Ministri il 19 maggio del 2014<sup>4</sup>, prevede una forma accelerata di naturalizzazione con l'investimento in beni industriali, donazioni allo Stato o acquisto di parti immobiliari ma, rispetto al caso precedente, non contempla alcuna necessità di residenza effettiva nel territorio nel suo progetto iniziale. All'incremento delle istanze, tuttavia, è seguita una certa attenzione da parte delle istituzioni comunitarie<sup>5</sup> che ha implicitamente portato alla modifica di alcune peculiarità nel testo attualmente vigente, seppur non sempre in senso restrittivo.

<sup>4</sup>Cfr. *Scheme for naturalisation of investors in Cyprus by exception*, subsection (2) of section 111A of the Civil Registry Laws 2002-2015. <http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/All/1562764E412F7B6DC2257B80005235CF>

<sup>5</sup>Cfr. *Commission statement* del 15 gennaio 2014, relativo al dibattito nel Parlamento UE su "EU citizenship for sale". Sul punto anche *Answer given by Ms Jourová on behalf of the Commission* del 28 gennaio 2015. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2014-009831&language=EN>



Per questo motivo, il 13 settembre 2016, il Consiglio dei ministri ha approvato un nuovo Programma di criteri finanziari per gli investitori<sup>6</sup> che desiderano ottenere la cittadinanza di Cipro. Secondo le nuove disposizioni, il soggetto straniero che desidera presentare istanza di naturalizzazione “agevolata” non deve aver riportato condanne penali e potrà candidarsi al procedimento quale già titolare di un permesso di residenza o poiché in possesso di un bene immobile del valore di 500.000 euro. A ciò si aggiunge il rispetto di uno tra i seguenti requisiti: a) il soggetto deve essere titolare di un investimento diretto nel territorio dello Stato per almeno 2.000.000 di euro, che possono essere impegnati in attività residenziali, commerciali, turistiche o nel settore delle infrastrutture; b) il soggetto può, altresì, aver acquisito partecipazioni in società con sede legale nell’isola, in virtù di un investimento minimo di 2.000.000 euro; in questo caso, le attività devono avere una ricaduta diretta nel sistema economico nazionale, ovvero hanno alle dirette dipendenze almeno 5 cittadini di nazionalità cipriota o di uno Stato membro dell’UE, che abbia risieduto legalmente per un periodo continuativo di 5 anni; c) il medesimo volume di investimento può avvenire in fondi alternativi o in titoli societari con quotazione nazionale, ovvero che svolgano un’attività economica sostanziale a Cipro.

Va precisato che il richiedente può anche rispettare in maniera combinata la lista dei criteri appena espressi, purché l’investimento totale abbia un volume pari a 2.000.000 di euro che derivi, ad esempio, dal cu-

<sup>6</sup> Cfr. *Scheme for naturalisation of investors in Cyprus by exception* con le modifiche del 2016, anche per il nucleo familiare.  
<http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/All/36DB428D50A58C00C2257C1B00218CAB>



mulo del prezzo di un immobile e l'acquisto di obbligazioni statali. Tali disposizioni si riferiscono, sempre su istanza dell'interessato, anche ai familiari diretti dell'investitore straniero: ad essi può essere estesa la *fast track Visa* qualora siano proprietari di un bene immobile del valore minimo di 500.000 euro nel territorio dell'isola. Come è evidente, nonostante la presenza di diversi criteri propedeutici all'istanza, anche questa volta viene lasciato ampio margine di esame alle autorità competenti, seppure con maggiore possibilità di definirne i passaggi del procedimento, rispetto al caso maltese.

Entrambe le realtà, in ogni caso, favoriscono una concreta possibilità di adesione del soggetto interessato ad un vero e proprio programma di investimento che si concretizza, *de facto*, con la concessione di una situazione giuridica *pleno iure*, non già del mero titolo di soggiorno (come ad esempio nel caso della Bulgaria). Senza ombra di dubbio, quanto previsto dall'ordinamento cipriota si caratterizza per l'impatto del volume di investimento su altri criteri propedeutici e, a nostro modesto avviso, il sistema *cash-for-citizenship* costituisce l'elemento fondante di questa figura. Trattasi, in entrambe le esperienze, di un vero e proprio *ius pecuniae* (Stern 2011) che pone evidenti interrogativi, specie se messo in relazione con il conseguente usufrutto dei diritti accessori derivanti dalla Cittadinanza europea.

## 9. Considerazioni a margine delle possibili prospettive di riforma

Nell'ordinamento cipriota, come anticipato, le modifiche al regime generale di concessione e titolarità della cittadinanza sono state molto



circoscritte, sebbene ripetute nel tempo. Ciò nonostante, la cittadinanza ha assunto un ruolo cruciale poiché fortemente intesa in senso etnico-culturale. Proprio per questo motivo, l'impianto generale, benché si avvalga di un sistema misto *tra ius sanguinis* e *ius soli*, predilige il criterio della discendenza come predominante. Tra l'altro, alcune limitazioni sono poste proprio in virtù dei flussi di migrazione interna di cui l'isola è sempre stata scenario.

Da qualche anno a questa parte, tuttavia, i riflettori della comunità internazionale sono orientati su questa realtà poiché, al pari dell'esempio maltese, lo Stato si è fatto promotore di un programma di attrazione dell'investimento privato nel territorio, legandolo al conseguimento del titolo di cittadino. Ancora una volta, le preoccupazioni provengono non solo dal settore finanziario interno, largamente preoccupato per le ricadute economiche a lungo termine, bensì dagli organismi di Bruxelles. Questi ultimi, a ragion veduta, intendono preservare la possibilità di usufruire in maniera diretta di diritti già riconosciuti a coloro che, almeno in via interpretativa, scelgono il territorio di uno Stato membro come residenza abituale e duratura. Difatti, va detto, la cittadinanza dell'UE è essa stessa basata sulla residenza, capace di creare un nuovo rapporto di solidarietà tra gli Stati membri (Sentenza CGUE C-135/08 nel *caso Rottmann*) benché si innesti su meccanismi di riconoscimento di diritto interno. Rispetto a questo punto, va ulteriormente precisato che, all'atto pratico, l'Unione europea non gode dei mezzi normativi necessari per incardinare o correggere determinati utilizzi altamente discrezionali del potere statale di concessione dello *status civitatis* o, per centrare meglio il problema, delle possibili ripercussioni e derive addebitabili alla discrezionalità amministrativa collegata al procedimento di naturalizzazione.



A dir la verità, una delle principali storture di questo sistema, risiede nel fatto che questi procedimenti (come già evidenziato per il caso maltese) sono talvolta oggetto di attenzione da parte di società di servizi esterne e difficilmente controllabili dallo Stato. Tra l'altro, come evidenziato più volte dalle autorità cipriote, tali possibilità di acquisizione di una *fast trackcitizenship* vengono intraprese in Paesi dove non è contemplato il regime di doppia cittadinanza, rischiando di compromettere l'integrità dello status legale, a vantaggio dell'impegno economico. Per questo motivo, il governo di Cipro ha annunciato che presto si procederà ad un'ulteriore riforma dello *Scheme of Investor Citizenship*, sebbene difenda la già razionalizzata legislazione vigente, considerata poco permissiva rispetto a quella di altri ordinamenti all'interno dell'Unione europea.

Un ulteriore ragionamento, a questo punto, va svolto in relazione al profilo storico-giuridico di questo istituto. L'impatto della cittadinanza in questo ordinamento statale, ancor di più che in quello maltese, è assai rilevante, specie se considerato alla luce degli ormai sempiterni negoziati per una pacificazione dell'isola. L'elemento etnico è solo uno degli aspetti fondanti, specie da quando Cipro è diventata membro dell'Unione europea e quindi si è naturalmente esposta non solo al patrimonio dei diritti garantiti in seno allo spazio europeo, bensì è diventata soggetto di una più ampia copertura giurisdizionale. Pertanto, ci sentiamo di affermare che, all'interno delle discussioni bilaterali tra le due porzioni di territorio, la cittadinanza può essere un elemento di ragionevole unione, con il rispettivo riconoscimento di uno status che potrebbe portare (sebbene poco auspicabile in tempi brevi) ad un altrettanto disgelo politico. Nel panorama internazionale esistono situazioni simili,



probabilmente dagli esiti ancora più districati dal punto di vista normativo (si pensi al caso di Haiti e della Repubblica Dominicana) che dovrebbero favorire un ragionamento più ampio e propenso alla riforma della cittadinanza in senso inclusivo, seppur etnicamente connotato.

Infine, in una prospettiva *de iure condendo*, vale la pena porre l'accento su un fatto giuridico apparentemente minore ma di estrema rilevanza: tanto Malta come Cipro, sono due isole che condividono un determinato passato e similari prospettive di futuro. A tal proposito, si pensi al ruolo sempre più influente che giocherà la legislazione in tema di cittadinanza di questi Paesi all'indomani del divorzio del Regno Unito dall'Unione europea, avendo i soggetti di nazionalità britannica uno statuto simile a quello di richiedenti "privilegiati", in forza delle rispettive leggi vigenti e in virtù del regime di discendenza più squisitamente storico-coloniale. Da qui, la centralità di due territori che, come ci si propone sin da ora, saranno oggetto di analisi più profonde e complete in futuro.



## Bibliografia

Azzariti, G. (2011), *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Diritto Pubblico*, 2.

Bauböck, R. (2014), *What is wrong with selling citizenship? It corrupts democracy!*, in A. Shachar (ed.), *Should Citizenship be for Sale?* Firenze: Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

Bozkurt, U. & N. Trimikliniotis (2012), *Beyond A Divided Cyprus: A State and Society in Transformation*, New York: MacMillan Palgrave.

Buttigieg, E.n. (2009), *Malta's citizenship law: evolution and current regime*, in B.P. Rainer Bauböck & W. Sievers (eds.), *Citizenship Policies in the New Europe*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Buttigieg, E.n., & D. DeBono (2015), *Country report on Citizenship Law: Malta*, EUDO Citizenship observatory.

DeBono, D. (2013), *Access to the electoral rights*, Florence.

Hitchens, C. (1997), *Hostage to History. Cyprus From the Ottomans to Kissinger* (II ed.), London: Verso.

Loizou, A.N. (2001), *The Constitution of the Republic of Cyprus*, Nicosia: KailaPrinting.

Margiotta, C. (2014), *Cittadinanza europea*, Laterza: Roma-Bari.

Stern, J. (2011), *IusPecuniae. Staatsbürgerschaftzwischenausreichendem-Lebensunterhalt, Mindestsicherung und Menschenwürde*, in J. Dahlvik (ed.), *Migration und Integration. WissenschaftlichePerspektivenausÖsterreich*, Vienna: Vienna University Press.

Tornaritis, C. (1982), *The Law Relating to Government of the Republic of Cyprus*, Nicosia: Cyprus Research Centre.



*Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*  
ISSN: 2239-804X

*anno VII, n. 4, 2017*

*data di pubblicazione: 20 marzo 2018*

*Saggi*

Trimikliniotis, N. (2010), *The Nation-State Dialectic and the State of Exception: Sociological and constitutional Studies on the Euro-Cypriot Conjunction*, Atene: Savalas.

Trimikliniotis, N. (2015). *Report on Citizenship Law: Cyprus*. EUDO Citizenship observatory.



## Abstract

### *The Evolution of Citizenship Laws in Malta and Cyprus: Historical and Law Profiles, Recent Developments*

After the 2004 enlargement, Cyprus and Malta have become EU members. Despite the same geography and British colonial past, the development of citizenship in these countries was unique and distinct, even for the different roads that led to independence. This article discusses the evolution of citizenship laws of these legal orders, highlighting the main features and the latest developments.

Keywords: Citizenship; nationality; residence; IIP; Malta; Cyprus.



# La disciplina della cittadinanza in Grecia. Il percorso accidentato dello *ius soli* temperato e il tardivo abbandono di antichi feticci

di Giulia Aravantinou Leonidi \*

## 1. Premessa

Il criterio dello *ius soli* ha assunto progressivamente rilievo nel dibattito nazionale ed internazionale, in ragione dell'intensificazione del fenomeno migratorio sia da Paesi extra-europei che tra gli Stati membri dell'UE. La presenza nel territorio dello Stato di stranieri la cui prospettiva di permanenza è di lungo periodo e sono portatori di un interesse all'effettiva partecipazione alla vita pubblica ha contribuito a riportare il

\* Dottoressa di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate, Università di Roma Sapienza. Contributo sottoposto a referaggio anonimo (*double blind peer review*).



dibattito sulla cittadinanza in primo piano nelle agende politiche degli Stati europei.

D'altra parte, le decisioni politiche e l'evoluzione normativa in tema di cittadinanza sono destinate ad influenzare in maniera significativa la struttura demografica e sociale di uno Stato, come dimostra in ampia misura l'evoluzione e l'impatto della legislazione francese in materia a partire dal XIX secolo fino all'epoca più recente<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> L'evoluzione del diritto francese in materia di cittadinanza presenta, pertanto, alcuni elementi comuni ad altri ordinamenti. In particolare, anche negli Stati Uniti d'America il percorso del diritto di cittadinanza ha conosciuto un'evoluzione segnata dalle vicende storiche e politiche che hanno segnato la vita del Paese e dagli obiettivi perseguiti dagli attori politicamente rilevanti. A tal proposito si ricorda che il diritto di acquisto della cittadinanza *iure soli* è stato sancito dal XIV emendamento approvato nel 1868 a pochi anni dal termine della sanguinosa guerra di secessione che aveva visto contrapporsi il Nord e il Sud del Paese. Prima dell'adozione del XIV emendamento a norma del quale «All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside», il principio dello *iure soli* era applicato sul territorio statunitense sulla base del Calvin's Case deciso dalla Court of King's Bench nel 1608, che aveva assunto autorità di precedente nella giurisprudenza delle colonie americane. Recentemente, in argomento, si veda Di Cosola (2017). Nel suo studio l'autrice sottolinea come le regole relative all'acquisto della cittadinanza negli Stati Uniti siano saldamente legate ai concetti di Stato, nazione e sovranità.

Con riferimento all'ordinamento statunitense il tema dell'acquisto della cittadinanza e dei diritti derivanti dallo status di cittadino si lega anche ad uno dei momenti topici della democrazia americana, l'elezione del Presidente. Il tema della cittadinanza è riemerso con vigore in occasione della campagna elettorale per le elezioni presidenziali del 2008 che ha visto contrapporsi il candidato repubblicano John McCain e il democratico Barack Obama. Al senatore McCain veniva contestata la mancanza del requisito prescritto dalla *eligibility clause*, contenuta all'Art. II, sez. I, 5, in quanto nato nel 1936 nella zona del Canale di Panama. Poiché tradizionalmente il concetto di cittadinanza si lega negli Stati Uniti a quello del territorio dello Stato, nel caso specifico i dubbi sollevati riguar-



Le sfide poste ai tradizionali ordinamenti di democrazia pluralista dalla molteplicità delle crisi che hanno innescato negli ultimi anni profondi cambiamenti sia sul piano economico che su quello sociale-culturale ed infine, su quello istituzionale<sup>2</sup>, hanno alimentato la riemersione di spinte nazionalistiche che hanno indotto a maturare nel dibattito

davano lo status di un individuo nato al di fuori dei confini geografici del Paese da genitori in possesso della cittadinanza americana e quindi cittadino per discendenza. Diverse teorie e, perlopiù, suggestioni hanno fatto da corollario anche alla contestazione della candidatura di Obama. I ricorsi sono stati tutti rigettati, in alcuni casi per la mancanza di giurisdizione della corte presso la quale erano stati promossi, in altri perché i ricorrenti non avevano i requisiti per agire in giudizio, in altri ancora perché ritenuti «not likely to succeed on the merits». La storia costituzionale americana, la giurisprudenza e la dottrina costituzionalistica, ormai in maniera pressoché unanime, indicano che l'interpretazione della disposizione costituzionale debba consentire di includere nella categoria di *natural born citizen* ogni individuo nato sul territorio degli Stati Uniti e soggetto alla giurisdizione della federazione indipendentemente dalla cittadinanza dei genitori. I profili giuridici della *natural born citizenship* sono stati ampiamente dibattuti negli Stati Uniti e risalgono al momento stesso della nascita dell'ordinamento e della nazione americana. La recente giurisprudenza federale e la dottrina che ha frequentato il tema sembrano oggi indicare che l'orientamento prevalente sia quello che vuole la ricomprensione nella categoria del *natural born citizen* anche di coloro che sono nati all'estero da genitori in possesso della cittadinanza americana, o di coloro che sono nati all'estero da un genitore cittadino degli Stati Uniti che, prima della nascita, era in possesso dei requisiti di legge inerenti la presenza fisica nel Paese. In argomento Seymore (2005, 991-994), in cui l'Autrice discute le ragioni per cui l'abolizione della *Natural Born Citizen Clause* è necessaria; Muller (2016, 1111 s.) passa in rassegna la letteratura e spiega come l'ipotesi di un emendamento costituzionale che modifichi l'Art. II, sez. I, 5 non rappresenti una novità nel dibattito costituzionalistico americano. Per la dottrina italiana si è occupato del tema Mezzanotte (2008).

<sup>2</sup> In argomento v. Lanchester (2014).



to politico e scientifico la consapevolezza che il tema dell'acquisto della cittadinanza rappresenta uno dei nodi principali da dirimere.

Nel contesto attuale la crisi economica globale, la minaccia del terrorismo internazionale, l'imporsi del tema della sicurezza<sup>3</sup> e il fenomeno dei massicci flussi migratori<sup>4</sup> inducono a ripensare le categorie della cit-

<sup>3</sup> Con riferimento alle norme adottate in tema di sicurezza e immigrazione e alla questione del riconoscimento del diritto di cittadinanza in Italia si veda Bonfiglio (2015).

<sup>4</sup> In Europa le politiche migratorie rimangono caratterizzate dall'asimmetria. Esse sono largamente influenzate dall'esperienza che i singoli Stati hanno su questa materia. La dimensione del nuovo flusso migratorio, a partire dal 2011, ha provocato reazioni contro il processo di unificazione europea inducendo un effetto politico molto forte. La Francia ha deciso di ripristinare controlli alla frontiera con l'Italia, mentre la Danimarca ha infranto gli accordi di Schengen e stabilito, unilateralmente, di ripristinare i controlli alle frontiere con la Svezia e la Germania. In questo contesto, comparando la Grecia con altri paesi europei, si potrebbe facilmente osservare che si è distinto per essere piuttosto un paese di emigrati che di immigrati. Questo spiega le ragioni della scarsa esperienza di gestione dell'immigrazione. Al termine della Guerra Fredda la Grecia si è trovata impreparata a dover affrontare i cambiamenti geopolitici e a rispondere alle nuove sfide. Prima dei primi anni '90, il tema dell'immigrazione non rientrava nell'agenda politica, né tantomeno costituiva una priorità dei governi. Non esisteva una normativa, fatta eccezione per la legge n°3275, «Abitazione e circolazione degli stranieri in Grecia», approvata nel 1925 e applicata solo per due anni: dal 1927 (l'anno in cui entrò in vigore) al 1929. La legge n°4310 del 1929 «sullo stabilimento e il movimento degli stranieri in Grecia, controlli di polizia, passaporti, espulsioni e deportazioni», che ha sostituito la legge precedente, è rimasta in vigore per oltre 60 anni, fino all'inizio degli anni novanta del XX secolo. Negli anni '80 divenne chiaro che la normativa esistente, introdotta per regolamentare l'arrivo dei rifugiati provenienti dall'Asia minore, non era sufficiente a regolare il fenomeno delle migrazioni e in particolare l'afflusso di stranieri verso la Grecia. Come sottolineano Triandafyllidou, Marouf e Nikolova (2009): «Le crescenti pressioni migratorie della fine degli anni '80 hanno portato alla presentazione della legge n°1975/1991, approvata dal Parlamento greco nell'ottobre del 1991, formalmente applicata nel giugno 1992 e rimasta in vigore fino al 2001».



tadinanza, nel tentativo di individuare soluzioni dirette al superamento degli egoismi nazionali, e che siano in grado di offrire un'adeguata salvaguardia al principio democratico e alla tutela dei diritti fondamentali.

Le legislazioni nazionali sono il risultato delle vicende storiche, legate alla configurazione dei rapporti tra società e autorità statale nonché alle modifiche territoriali che sino ad anni recenti hanno mutato l'assetto geopolitico del vecchio continente. Nel diritto comparato sembrano es-

I decreti presidenziali n°358/1997 e n° 359/1997 hanno inaugurato il primo programma di regolarizzazione degli immigrati, che è stato avviato nella primavera del 1998. Questo programma ha posto le prime basi in Grecia per un quadro istituzionale formulato specificamente per affrontare l'immigrazione. Il secondo programma di regolarizzazione inizia con la legge 2910/2001 intitolata «Ingresso e soggiorno di stranieri nel territorio greco. Acquisizione della cittadinanza greca per naturalizzazione e altre disposizioni». La riforma radicale della legge sugli stranieri è iniziata nel 2001 ed era stata modificata cinque volte fino al 2003 – questo è stato l'inizio dell'istituzionalizzazione della politica di immigrazione greca. L'avvio del terzo programma di regolarizzazione è segnato dall'approvazione della legge n°3386/2005, «Sull'ingresso, la residenza e l'integrazione sociale di cittadini di paesi terzi sul territorio greco», che rappresenta un nuovo sforzo per facilitare la riacquisizione dello status giuridico da parte di persone che detengono permessi di soggiorno e non era stato in grado di rinnovarli perché non potevano dimostrare di essere stati occupati. Questa legge è stata modificata dalla legge n°3536/2007, «Determinazione delle questioni relative alla politica migratoria e altre questioni che rientrano nelle competenze del Ministero dell'interno, della pubblica amministrazione e del decentramento». Nel 2014 è stato approvato il nuovo codice dell'immigrazione (legge n° 4251/2014) con il titolo «Codice di immigrazione e integrazione sociale e altre disposizioni pertinenti», che disciplina le questioni relative all'ingresso, alla permanenza e all'integrazione sociale dei cittadini di paesi terzi. Questa legge ha incorporato le precedenti leggi greche e la legislazione dell'UE. Con l'intenzione di semplificare l'attuale regime giuridico relativo all'immigrazione, questa legge in particolare è significativa in quanto prevede il rilascio del permesso di soggiorno temporaneo.



sere prevalenti criteri “misti” di acquisto della cittadinanza<sup>5</sup>. Gli ordinamenti europei condividono regole di acquisto della cittadinanza dominate dal criterio dello *ius sanguinis* a cui è stato affiancato, a seguito di una stagione di riforme che ha trovato il suo culmine in anni recenti, il criterio dello *ius soli* temperato dalla previsione in taluni casi di condizioni ed eccezioni e dell'introduzione di procedure complesse per l'acquisto della cittadinanza dopo la nascita. Prima di esaminare nel dettaglio le regole della cittadinanza in Grecia, occorre operare una necessaria distinzione preliminare tra lo *ius soli* come criterio di attribuzione della cittadinanza alla nascita<sup>6</sup> e lo *ius soli* come criterio che consente l'acquisto della cittadinanza successivamente alla nascita. L'acquisto della cittadinanza in molte nazioni europee è collegato, infatti, alla dimostrazione da parte del soggetto richiedente di essersi integrato nel Paese in cui risiede<sup>7</sup>. Ad esempio nel panorama europeo la Francia condivide con altri Stati, quali Gran Bretagna e Olanda, la sperimentazione dello *ius soli*. Queste nazioni, avendo fondato nell'età moderna imperi colonia-

<sup>5</sup> In questa direzione si esprime Grosso (2013). Il database Eudo-citizenship realizzato dallo *European University Institute* di Fiesole propone una classificazione delle diverse modalità di accesso alla cittadinanza presenti nell'UE, registrandone ben ventisette.

<sup>6</sup> Lo *ius soli* è presente nella sua declinazione “pura” nell'ordinamento degli Stati Uniti d'America e nella maggior parte degli Stati del Sudamerica. In Europa lo *ius soli* puro non è presente da quando l'Irlanda lo ha abolito nel 2004.

<sup>7</sup> In argomento, è opportuno richiamare l'importante studio condotto dal Institute for European Integration Research, Austrian Academy of Sciences, di Vienna: Bauböck, Ersbøll, et al. (2006).



li multietnici e multiculturali, si contraddistinguono per la presenza di clausole favorevoli anche alla naturalizzazione<sup>8</sup>.

In Grecia, invece, come si vedrà di seguito, l'acquisto della cittadinanza *iure soli* è subordinato ad un volontario atto di dichiarazione da parte di entrambi i genitori che devono dimostrare di essere residenti sul territorio dello Stato da alcuni anni.

Seppur nell'ambito di contesti politici e di maturazione istituzionale diversificati, gli studi inerenti alla legislazione in materia di cittadinanza mostrano come i confini entro i quali circoscrivere l'acquisto della cittadinanza non siano di carattere meramente formale, ma debbano piuttosto ricondursi agli obiettivi politici che in determinati contesti storici hanno condizionato le scelte normative. In questo senso, la prospettiva storica assume un rilievo fondamentale per valutare l'affermazione dei diversi orientamenti legislativi e giurisprudenziali e per prospettare possibili soluzioni ad un tema che oggi, forse ancor più che nel passato, ha assunto un ruolo di centralità nel dibattito relativo alla tenuta degli ordinamenti democratici.

<sup>8</sup> L'evoluzione della legislazione di questi ordinamenti rivela punti comuni sia in senso liberale che restrittivo. Ad esempio, una lettura in senso restrittivo del diritto all'acquisto della cittadinanza va applicata alla crescente importanza attribuita a requisiti quali la conoscenza della lingua e delle istituzioni del Paese di residenza. Sono ormai 11 i paesi in cui sono stati introdotti test e prove linguistico-culturali che esaltano il carattere selettivo delle modalità di acquisto della cittadinanza e che costituiscono il sintomo di una tendenza restrittiva rispetto all'acquisto della cittadinanza. E' da ritenersi valida l'affermazione secondo la quale "the genesis of existing citizenship regimes cannot be explained entirely in terms of consciously intended and systematically realised conceptions of citizenship, and that the same provision may function differently in different circumstances». Cfr.. Honohan (2007).



## 2. L'acquisto della cittadinanza in Grecia: il percorso accidentato dello *ius soli temperato*

Nella lingua greca i termini riferiti al concetto di cittadinanza sono *ithageneia* e *ypikotita*. Il primo, *ithageneia*, affonda profondamente le proprie radici nella tradizione culturale del Paese, riferendosi in particolare alla comunità religiosa di fede ortodossa che nel XIX secolo si oppose all'Impero ottomano divenendo il primo nucleo della nazione ellenica<sup>9</sup>. Il secondo, *ypikotita*, si riferisce, invece, al legame tra l'individuo e lo Stato.

Attorno al termine *ithageneia* si è sviluppato un vivace dibattito politico che ha segnato l'evoluzione delle regole sulla cittadinanza. Tale termine introduce, infatti, il criterio etnico di acquisto della cittadinanza<sup>10</sup> e sottintende l'implicita contrapposizione tra il *genos* e l'*allogeneis*, ossia tra l'individuo greco ortodosso<sup>11</sup> e i suoi discendenti e l'individuo che è estraneo a tale discendenza<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Rispetto alla costruzione della nazione greca si rinvia agli interessanti rilievi operati da Ksifara (1993).

<sup>10</sup> Il criterio etnocentrico per l'attribuzione della cittadinanza ha conosciuto un'applicazione intermittente a seconda dei diversi momenti storici vissuti dal Paese. In proposito si ricorda che nel processo di costruzione della nazione greca sono state adottate diverse procedure cd. di ellenizzazione rivolte all'inclusione di gruppi di individui di nazionalità diversa nella nazione greca e al loro inserimento automatico nel *genos* greco. In proposito v. Andriopoulou (2017).

<sup>11</sup> Si ricorda in proposito che la Costituzione del 1975 si apre con il Preambolo «Nel nome della Santa e Consustanziale ed Indivisibile Trinita». L'intento dei costituenti era di fondare il paese sui valori religiosi della fede cristiana ortodossa. L'elemento religioso sarà in seguito ripreso dall'art. 3 della Costituzione, il quale enuncia che «la religione prevalente in Grecia è quella della Chiesa Orientale Ortodossa di Cristo...». Gli aspetti di carattere



Nell'ordinamento greco i concetti di identità nazionale e cittadinanza sono strettamente interrelati e hanno conosciuto interpretazioni e declinazioni diverse a seconda delle contingenze storiche e politiche<sup>13</sup>.

Nel corso degli anni della dittatura dei colonnelli, il regime, adottando misure simili a quelle adottate dai fascisti in Italia e dai nazisti in Germania, procedette alla revoca della cittadinanza sulla base di procedimenti sommari<sup>14</sup>. Dopo il ritorno alla democrazia coloro che avevano

religioso che identificano il cittadino greco e i legami tra Chiesa e Stato sono trattati tra gli altri da Papakonstantinou (1993).

<sup>12</sup> La circolare ministeriale del 1960 puntualizzava che «indipendentemente dall'origine storica del termine, è necessario chiarire che il Ministero, nell'interpretazione dei termini omogenis e allogenis non considera l'origine razziale come unico criterio [ ... ]. Al contrario [...] il Ministero ha sempre accettato che il criterio principale per la distinzione tra omogenis e allogenis sia la coscienza nazionale [ ... ] L'origine razziale degli individui o la discendenza nazionale non definiscono da soli il senso dei termini omogenis o allogenis, ma costituiscono un elemento sussidiario di valutazione nell'ambito di un giudizio specifico...». Circolare n. 412, del 19 dicembre 1960, Ministero degli Interni greco, «Sul significato dei termini omogenis e allogenis nel Codice Greco della Nazionalità».

<sup>13</sup> Sul punto si vedano *ex multis* Tsoukalas (1999, 51–67 e 105–122); Theodoridis (1994) e Demertzis (1996, 177 ss. e 198 ss.); Gellner (1992, 23 ss.).

<sup>14</sup> Sul punto Sitaropoulos (2006). L'Autore ricostruisce gli effetti della perdita della cittadinanza sulla base dell'art. 19 del Codice greco della cittadinanza. L'ex articolo 19 del codice di cittadinanza greca ( decreto legislativo (legge) n° 3370/1955) era una disposizione in vigore dal 1955 al 1998. Essa prevedeva la denazionalizzazione dei «cittadini di discendenza diversa [non greca]», al contrario di «omogenis», cioè «della stessa discendenza [greca]» che ha lasciato la Grecia» «senza intenzione di tornare». Fu una disposizione che seguì una lunga tradizione storico-giuridica rilevante in Grecia, con la quale questo Stato relativamente giovane (1832) tentò di sbarazzarsi di una schiera di individui appartenenti a gruppi etnici o "politico-ideologici" considerati pericolosi per l'omogeneità desiderata del paese, o persino per la sua integrità territoriale.



perso la cittadinanza sulla base dell'Atto costituzionale del regime dei colonnelli poterono riacquistarla. Tale possibilità non era contemplata nel caso in cui la perdita della cittadinanza fosse occorsa in ragione dell'applicazione degli artt. 19 e 20 del Codice.

La Costituzione greca del 9 giugno del 1975 sancisce agli artt. 4 e 5 i diritti civili e politici dei cittadini greci<sup>15</sup>. Sulla base dell'art. 4 comma 3 della Costituzione « Sono cittadini greci tutti coloro che sono in possesso dei requisiti per la cittadinanza stabiliti dalla legge. La revoca della nazionalità greca è permessa solo nei casi d'acquisizione volontaria di un'altra nazionalità o di accettazione di funzioni contrarie agli interessi nazionali presso un Paese straniero, e solo alle condizioni e secondo le procedure espressamente previste dalla legge». L'art. 5 commi 1e 2 rilevano invece anche per i cittadini non greci presenti sul territorio nazionale<sup>16</sup>.

Le regole che disciplinano la materia della cittadinanza sono contenute nel cd. *Codice di Cittadinanza* le cui disposizioni principali prevedono che l'acquisto della cittadinanza avvenga automaticamente attraverso le

<sup>15</sup> Chrysogonos (2002); Georgopoulos (2001).

<sup>16</sup> «Art. 5. – 1) Ciascuno ha il diritto di sviluppare la propria personalità, liberamente e di partecipare alla vita sociale, economica e politica del Paese, purché non rechi pregiudizio ai diritti degli altri né violi la Costituzione ed i buoni costumi. 2) Tutte le persone che si trovano sul territorio greco godono di una piena protezione per la loro vita, il loro onore e la loro libertà, senza distinzione di nazionalità, di razza, di lingua, né di convinzioni religiose o politiche. Sono ammesse eccezioni solo nei casi previsti dal diritto internazionale. È proibita l'estradizione degli stranieri perseguitati a causa della loro attività a favore della libertà.»



regole della discendenza, ossia per nascita o riconoscimento da genitori greci<sup>17</sup>.

La disciplina dell'ordinamento greco relativamente all'acquisto della cittadinanza si impernia dunque sul principio dello *ius sanguinis*.

Il criterio dello *ius sanguinis* è stato accolto per la prima volta all'art. 1 del Codice di cittadinanza nel 1856<sup>18</sup>. Una prima storica modifica al Codice di cittadinanza si registra nel 1984 allorquando, in risposta all'esigenza di garantire la parità di genere nell'ordinamento greco in attuazione della Costituzione del 1975, il legislatore ha provveduto con l'approvazione della legge n. 1438/1984 a riconoscere alle donne greche il diritto di trasmettere ai propri figli la cittadinanza<sup>19</sup>.

La pesante crisi economica che ha colpito la Grecia a partire dal 2010 ha riportato il tema dell'acquisto della cittadinanza al centro del dibattito.

<sup>17</sup> Secondo il Codice di cittadinanza il figlio di genitori greci e cittadino per nascita. La condizione di cittadino greco può essere acquisita per estensione dal coniuge straniero e dal figlio adottato. Acquista la cittadinanza greca anche chi nasce in Grecia da genitori apolidi o di nazionalità sconosciuta. Un figlio di stranieri nato fuori dal matrimonio e che viene volontariamente riconosciuto da un cittadino greco o attraverso un riconoscimento giudiziario diventa cittadino greco, qualora sia minore al momento del riconoscimento. Eccezionalmente, la cittadinanza greca viene riconosciuta, su richiesta, anche attraverso l'arruolamento nelle Forze Armate oppure per servizi eccezionali resi alla Nazione.

<sup>18</sup> E' possibile tuttavia rintracciare tale principio già nelle cd. costituzioni rivoluzionarie degli anni venti del XIX secolo.

<sup>19</sup> Si ricorda che fino all'approvazione della legge n° 1250/1982 un cittadino greco che avesse contratto matrimonio con una donna straniera non poteva trasmettere ai propri figli la cittadinanza greca. La legge ha provveduto, inoltre, al riconoscimento degli effetti giuridici del matrimonio civile.



to politico e accademico. La recrudescenza della retorica nazionalista ha utilizzato in questi anni gli immigrati come facile bersaglio e valvola di sfogo per la rabbia della popolazione in un momento di profonda trasformazione del tessuto sociale del Paese, spingendo il legislatore a operare scelte coraggiose rispetto alle regole che disciplinano nell'ordinamento greco l'acquisto della cittadinanza.

Un primo segnale nella direzione del superamento del rigido criterio dello *ius sanguinis* si è avuto in Grecia con l'approvazione della legge n° 3838/2010 (pubblicata il 24/03/2010, ΦΕΚ Α 49/24.3.2010)<sup>20</sup>. La controversa legge approvata nel 2010, nel pieno della crisi economica che ha offerto un palco alle argomentazioni xenofobe e razziste sostenute dall'estrema destra rappresentata da Alba dorata, costituisce un tentativo inedito per l'ordinamento greco in cui il criterio di appartenenza etno-culturale (*genos*) come presupposto per il riconoscimento della cittadinanza, il criterio dello *ius sanguinis*, è stato integrato con quello dello *ius soli*.

La legge ha infatti previsto il riconoscimento della cittadinanza greca agli stranieri lungo-residenti, riducendo il periodo di residenza richiesto da 12 a 5 anni consecutivi. La condizione dei figli degli stranieri viene trattata separatamente prevedendo che il figlio di stranieri nato in Grecia

<sup>20</sup> N. 3838/2010, ΦΕΚ Α 49/24.3.2010: Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις  
<http://www.nomikosodigos.info/guide/legislation/427-n-3838-2010-syghrones-diataxeis-gia-tin-ellinikiithageneia-kai-tin-politiki-symmetohi-omogenon-kai-nomimos-diamenonton-metanaston-kai-allesdiataxeis.html> e interamente in <http://constitutionalism.gr/site/wpcontent/mgdata/pdf/38382010ithageneia-metanastes.pdf>.



possa richiedere la cittadinanza al compimento del diciottesimo anno di età<sup>21</sup>. L'acquisizione della cittadinanza è invece automatica per i minori nati in Grecia da genitori stranieri, dei quali si accerti la residenza stabile e regolare per almeno 5 anni consecutivi, oppure a seguito di esplicita richiesta e certificazione della frequenza scolastica regolare per sei anni<sup>22</sup>.

La legge 3838/2010 ha aggiunto, inoltre, due nuovi articoli al Codice di cittadinanza. Si tratta degli articoli 5A e 5B in tema di presupposti sostanziali della procedura di naturalizzazione presentata al vaglio della Commissione competente. Si tratta di criteri che trovano numerosi riscontri nel panorama del diritto comparato, e sono diretti a verificare l'effettiva integrazione e le condizioni di inserimento dello straniero nella società greca, come la padronanza della lingua greca in forma scritta e orale, la conoscenza della storia politica e della cultura greca, la conoscenza dell'ordinamento giuridico e delle istituzioni, l'impegno in un'attività lavorativa che consenta lo sviluppo della condizione economica dello straniero, eventuali testimonianze di coinvolgimento nella vita so-

<sup>21</sup> Si rinvia in proposito alla relazione EEDA, *Περίληψη Αιτιολογικής έκθεσης του ροτεινόμενου σχεδίου Νέου Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας*, 12.2009 <http://www.hlhr.gr/details.php?id=144>.

<sup>22</sup> Nell'elencazione minuziosa delle modalità e tempi, si inseriva anche una procedura di acquisto della cittadinanza per la cd. "Generazione Uno e Mezzo", ossia per gli individui nati in territorio greco da genitori stranieri residenti regolari, i quali non avessero frequentato la scuola dell'obbligo in Grecia, ma i cui genitori di comune accordo avessero avanzato richiesta di riconoscimento della cittadinanza entro i 3 anni intercorrenti dall'ultimo anno di scuola ed il compimento della maggiore età. Contemplata era anche la possibilità di riconoscimento della cittadinanza greca da parte di stranieri adulti, per ovviare ai casi in cui i genitori stranieri non fossero presenti, fossero deceduti oppure non avessero previsto nei tempi utili a inoltrare la dovuta richiesta.



ciale attestanti la partecipazione ad organizzazioni culturali o sociali, l'assolvimento degli obblighi tributari e di previdenza, il possesso di un'abitazione<sup>23</sup>. La procedura prevista dalla legge approvata nel 2010 richiedeva agli *allogeneis* il possesso di alcuni specifici requisiti per l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione. Alcuni di questi requisiti potevano essere verificati attraverso la presentazione di una richiesta alla Commissione incaricata di esaminare la pratica di documentazione certificata da parte delle autorità amministrative. Altri erano verificabili attraverso test *ad hoc* relativi alla conoscenza della lingua, della cultura e della storia greca, mentre altri ancora erano intuibili, come il coinvolgimento in attività che manifestassero la volontà del soggetto a stabilirsi in via permanente nello Stato greco e ad integrarsi nella società. Vi erano, infine, alcuni elementi condizionanti il riconoscimento del diritto di cittadinanza da richiedersi in base alla provenienza dello straniero (comunitario, extracomunitario, espatriato, apolide, profugo)<sup>24</sup>.

Il provvedimento, promosso dal Pasok<sup>25</sup>, ha incontrato sin da subito la forte opposizione dei partiti riconducibili ad un'ideologia di carattere

<sup>23</sup> In passato la Grecia è stata oggetto di critiche per la mancanza di politiche di integrazione, comunemente ritenute il prodotto di un contesto mono-culturale (dominato dal criterio dello *ius-sanguinis*) e monoreligioso (prevalenza della chiesa ortodossa) in proposito si veda Triandafyllidou, Gropas (2009). Propongono, invece, un interessante studio delle politiche per l'integrazione negli ordinamenti dell'Europa del Sud Cebolla-Boado, Finotelli (2015).

<sup>24</sup> Christopoulos (2010 e 2013).

<sup>25</sup> Quando il partito socialista è salito al potere nell'ottobre 2009, ha provveduto rapidamente a cambiare la legge sulla cittadinanza, in linea con le promesse fatte in campagna elettorale, per facilitare naturalizzazione per gli immigrati non di origine greca.



nazionalista. Questi ultimi, in particolare, sostenevano sul profilo giuridico l'illegittimità costituzionale del provvedimento in alcune sue parti<sup>26</sup>. Il dibattito, dai toni fortemente ideologici, è stato suggellato dalla pronuncia 350/2011 del Consiglio di Stato con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità della legge. Il Consiglio di Stato<sup>27</sup> ha ancorato la propria decisione alla storia costituzionale greca, alle tradizioni ed alla pratica amministrativa, ritenendo che nella legislazione portata all'esame dei giudici si annidassero serie minacce per la sopravvivenza del carattere nazionale dello Stato<sup>28</sup>. Pur sancendo l'incostituzionalità della legge

<sup>26</sup> In relazione all'interpretazione del testo costituzionale greco si rinvia al testo, ormai classico, di Manitakis (1996).

<sup>27</sup> Il Consiglio di Stato è la Corte amministrativa suprema della Grecia. Il suo presidente è scelto tra i membri del Consiglio di Stato dal Consiglio dei ministri greco, per un periodo di 4 anni. Il Consiglio di Stato comprende il consiglio di presidenza (il presidente e sette vicepresidenti), 42 consiglieri privati, 48 giudici associati e 50 giudici relatori. Il consiglio esercita la propria giurisdizione in seduta plenaria o in sei sezioni. Dopo la riforma costituzionale del 2001, la sessione plenaria è l'unica competente a giudicare l'incostituzionalità delle leggi. La sessione plenaria è, inoltre, competente: (a) per i casi di interesse generale che il presidente introduce direttamente e (b) per i casi presentati da una delle sezioni ad esso. Questi casi sono presentati dalle sezioni alla sessione plenaria per due motivi: o perché sono casi di interesse generale o perché la disposizione legislativa applicabile è giudicata incostituzionale.

<sup>28</sup> In particolare la sentenza del febbraio 2013 stabilisce al punto 2 che: «...dalle disposizioni degli articoli 1, par. 2 e art. 3 par. 4, art. 51 par. 3 e art. 52 della Costituzione si possono desumere le seguenti considerazioni: a) il legislatore costituzionale utilizza in un modo unico il termine "popolo", come elemento costitutivo dello Stato e come organo supremo dello stesso. Non esistono, per la Costituzione, "diversi popoli" con diversa sintesi ognuno di essi. Esiste un Popolo, il quale è composto da tutti i cittadini greci e soltanto da loro, ossia da tutti coloro che posseggono la cittadinanza greca, e il popolo in questione è portatore della sovranità, vale a dire la legittimazione ad esercitare il potere



n° 3838/2010, il Consiglio di Stato ha rinviato alla Sezione Plenaria la decisione definitiva di convalida della pronuncia che il 5 febbraio 2013 ha confermato la dichiarazione di incostituzionalità della legge<sup>29</sup>. Con la sentenza n°46/2013 il Consiglio di Stato ha stabilito che:

pubblico, sia che questo si riferisca direttamente allo Stato sia che si riferisca agli organismi locali in cui si esprime il potere pubblico, ossia agli Enti Locali di qualsiasi livello o fascia; (...) ...c) ...il legislatore costituzionale ha inserito le disposizioni sul decentramento dell'Amministrazione Statale e le disposizioni sulla autonomia amministrativa locale nel Capitolo 1° (...) cosa che dimostra che: da una parte il corpo elettorale degli Enti Locali si compone in primis ed esclusivamente di cittadini greci e che il legislatore ordinario è impedito ad ampliarlo aggiungendo persone che non abbiano la cittadinanza greca, dall'altra parte che sotto questo regime giuridico nessuna aggiunta è stata operata con la disposizione dell'art. 102 par. 2 della Costituzione, così come revisionata nel 2001 con le parole come la legge determina. Quest'ultima specificazione spiega solamente la possibilità del legislatore ordinario, che aveva già e comunque anche prima della revisione, di procedere a regolamentazioni specifiche riguardanti ulteriori capacità del corpo elettorale oppure riguardanti la procedura di elezione. In nessun caso però è possibile desumere da questa disposizione che il legislatore costituzionale abbia concesso di procedere ad una modifica radicale del sistema ...».

<sup>29</sup> Nella sentenza si sostiene che le disposizioni di legge (art. 1, 6 e 24 della legge n°3838/2010) sono contrarie all'art. 4 par. 3 della Costituzione del 1975, interpretato alla luce dell'art. 1 par. 3 della stessa. Si sottolinea che la legge n°3838 dovrebbe regolare solo la fase finale dell'incorporazione degli stranieri nella società greca, non la fase che precede l'acquisto da parte degli stessi della coscienza nazionale. I giudici ricordano infine che la salvaguardia dell'omogeneità nazionale avviene attraverso il diritto di cittadinanza, il quale a sua volta si fonda nella discendenza da genitori greci. In particolare al Punto 1 si legge: «Dalla combinazione dell'art. 1 par 2 e 3, art. 4 par. 3 e art. 16 par. 2 e 3 e art. 25 par. 4 e art. 29 par. 1 della Costituzione, si desume che: il Popolo (laòs) costituisce una delle componenti della Nazione (Kratos) e l'organo principale della stessa, mentre la determinazione delle persone che si inseriscono nello stesso è compito che attiene prevalentemente alla sovranità del legislatore nazionale. Ciò significa che a) il legislatore nazionale non è limitato, innanzitutto, dal diritto internazionale nel determinare i presupp-



il legislatore ha, da una parte, la possibilità di valutare di volta in volta le condizioni specifiche (politiche, economiche, sociali) e determinare i requisiti per l'acquisizione della cittadinanza greca in modo più accomodante o più severo. Ma non può disconoscere il fatto che lo Stato greco è stato stabilito ed esiste come stato nazionale con una storia specifica e che questo suo carattere è garantito dalla Costituzione vigente. Inoltre, questo Stato è inserito in una società sovranazionale costituita da stati nazionali, con tradizioni costituzionali simili (Unione Europea), la quale rispetta la loro identità nazionale che è inerente alla politica fondamentale e la loro struttura costituzionale.

Conseguenza di tutto ciò è che il termine minimo e il confine delle regolamentazioni legislative relative all'acquisto della cittadinanza greca sia l'esistenza di un legame genuino dello straniero verso lo Stato greco e la società greca, i quali non sono organismi invertebrati e costruzioni effimere, ma rappresentano unità diacronica con uno specifico substrato culturale, una comunità con relativamente stabili usi e costumi, lingua comune con una tradizione lunghissima, elementi i quali si trasmettono di generazione in generazione con l'aiuto di unità sociali più piccole (famiglia) e di unità statali organizzate (istruzione). Se si sminuisse il requisito del legame sostanziale e il legislatore – ricambiandosi secondo il principio fondamentale dello stato democratico – potesse ignorarlo e minimizzare le qualifiche dell'acquisto della cittadinanza, allora praticamente potrebbe anche determinare arbitrariamente la composizione del popolo, con l'aggiunta di un numero indefinito di persone di variegata provenienza, con un'integrazione lassista o inesisten-

posti e le procedure per l'acquisizione della cittadinanza – ad eccezione del caso di apolidia determinata da un atto arbitrario o in offesa dei diritti fondamentali della persona; b) che non esiste un diritto individuale che genera una pretesa di acquisto della cittadinanza, in quanto rispetto a questa materia si pronuncia secondo la propria sovranità la Nazione coinvolta, attraverso i suoi organi competenti...». La pronuncia può rinvenirsi al seguente indirizzo <http://www.ste.gr/portal/page/portal/StE/ProfatesApofaseis>.



te, e con tutto ciò che ne conseguirebbe per l'ordine costituzionale e il funzionamento dello Stato, così anche per il regolare, pacifico sviluppo della vita sociale, tenendo conto seriamente del fatto che lo status della cittadinanza è irrevocabile, in quanto la relativa regolamentazione costituzionale vieta la eliminazione della cittadinanza.

Successivamente alla pubblicazione della sentenza numerose proposte di legge sono state presentate in Parlamento recanti modifiche alle disposizioni relative all'acquisto della cittadinanza. Nel 2014 è stato adottato un nuovo Codice dell'Immigrazione e dell'Integrazione Sociale, in seguito all'approvazione della legge n° 4251/2014, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 1° aprile 2014<sup>30</sup>. Il nuovo codice è stato approvato sulla spinta del governo Tsipras allo scopo di semplificare la regolamentazione dell'accesso alla cittadinanza e costituisce il primo importante tentativo di sistematizzazione della materia.

Ulteriori modifiche al Codice di Cittadinanza sono state infine apportate in seguito all'approvazione nel 2015 della legge n°4332/2015 relativa alla «*Modifica delle disposizioni del Codice della Cittadinanza greca – Modifica della legge 4521/2014 sull'adattamento dell'ordinamento greco alle direttive del Parlamento Europeo e del Consiglio 2011/98/UE relative alla procedura unificata della procedura di richiesta per la concessione ai cittadini di paesi terzi permesso di residenza e di lavoro nel territorio di uno Stato membro e relative all'insieme dei diritti dei lavoratori provenienti da paesi terzi che risiedono legalmente in uno*

<sup>30</sup> Il testo integrale della legge è consultabile al seguente indirizzo: [http://www.parliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Syzitiseis-kai-Psifisi?law\\_id=3dc12081-29cd-40fd-890f-3fd8eccc352b](http://www.parliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Syzitiseis-kai-Psifisi?law_id=3dc12081-29cd-40fd-890f-3fd8eccc352b).



*stato membro e 2014/36 / CE sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi a fini di lavoro stagionale ed altre disposizioni»<sup>31</sup>.*

Destinatari principali di questo provvedimento sono i figli dei migranti, nati o cresciuti in Grecia. La legge opera di fatto un rafforzamento dell'operatività del criterio dello *ius soli*. I bambini nati in Grecia da genitori stranieri ottengono la cittadinanza se uno dei genitori ha vissuto nel Paese per almeno 5 anni. I bambini nati all'estero e i cui genitori abbiano vissuto in Grecia per 5 anni acquistano la cittadinanza al completamento del primo ciclo di studi. Mentre, gli stranieri maggiorenni devono avere vissuto nel Paese per almeno 7 anni consecutivi. Il provvedimento modifica le disposizioni del Codice di Cittadinanza agli artt. 1,1, 2 e 3 mentre si prevede l'istituzione di una Commissione per l'elaborazione di un nuovo Codice della Cittadinanza greca (art. 4). Inoltre, la legge contempla ampie modifiche del Codice dell'Immigrazione (n°. 4251/2014) e disposizioni concernenti questioni relative all'istruzione.

Per quanto concerne invece la naturalizzazione, il legislatore greco ha progressivamente esteso nel corso del tempo gli anni di stabile residenza sul territorio nazionale quale prerequisito per acquisire la cittadinanza.

Recentemente, nel dicembre 2017, le autorità elleniche hanno tentato di apportare dei correttivi alle modalità di acquisizione della cittadinanza successivamente alla nascita, adottando il sistema in uso in Germania e in altri ordinamenti europei dei test di verifica con trecento domande relative alla cultura greca, alla lingua, alla storia. L'introduzione di que-

<sup>31</sup> Il testo integrale della legge è consultabile al seguente indirizzo: <https://www.lawspot.gr/nomikesplirofories/nomothesia/nomos-4332-2015>.



sti strumenti di verifica sono stati accolti con un certo scetticismo da una parte delle forze politiche, che li considerano fuorvianti e poco utili.

### **3. La perdita della cittadinanza in Grecia: il tardivo abbandono di antichi feticci**

Nel corso della storia della Grecia di frequente si è fatto ricorso alla privazione della cittadinanza quale strumento di controllo politico nei confronti delle numerose minoranze che insistono sul territorio ellenico. Questo antico feticcio è stato abbandonato solo di recente grazie all'intervento della giurisprudenza e alla novella del Codice di cittadinanza che si occupa della sistematizzazione della materia.

In generale, si può affermare che la perdita della cittadinanza greca può essere volontaria o involontaria<sup>32</sup>. La Costituzione del 1975 non fa alcuna menzione alla perdita volontaria della cittadinanza la quale, pertanto, si deduce dal riferimento al diritto al libero sviluppo della personalità (art. 5 comma1 Costituzione greca). Il Codice di cittadinanza prevede la rinuncia alla cittadinanza da parte di un individuo che ne faccia richiesta in seguito all'acquisto della cittadinanza di altro Stato (art.16). In questo caso la perdita della cittadinanza ha effetto dal giorno di ricezione da parte della pubblica autorità di tale richiesta. Tuttavia, qualora la parte richiedente non abbia assolto agli obblighi di lega o abbia pro-

<sup>32</sup> De Groot, Vink (2015).



cedimenti pendenti la pubblica autorità non può acconsentire alla rinuncia della cittadinanza.

Casi di perdita della cittadinanza si verificano anche a seguito di una esplicita dichiarazione resa da un soggetto adulto che non abbia più alcun legame con il Paese o che vive all'estero (art.18). In entrambi i suddetti casi la decisione spetta al Ministro dell'Interno, a seguito del consenso espresso dal Consiglio della cittadinanza. Il Codice prevede anche delle disposizioni speciali per la rinuncia alla cittadinanza per i minori di diciotto anni adottati da un genitore straniero, per i figli di greci naturalizzati e per la donna straniera che abbia acquistato la cittadinanza in seguito a matrimonio (artt. 19-21). Un individuo può essere privato della cittadinanza greca solo laddove ricorrano speciali circostanze quali l'acquisto della cittadinanza di altro Stato o l'aver offerto servizi contrari all'interesse nazionale ad altro Stato (art.4 comma 3 Costituzione greca, artt. 16-17 del Codice di cittadinanza).

La versione precedentemente in vigore del Codice della cittadinanza prevedeva, inoltre, che i cittadini greci di origine non-greca che avessero abbandonato il territorio nazionale senza l'intenzione di farvi ritorno e che sono nati e domiciliati all'estero possono essere privati della cittadinanza greca per effetto della decisione del Ministro dell'Interno. Questa disposizione riflette il momento storico della sua redazione ed era volta ad impedire il ritorno dei rifugiati politici che avevano lasciato il Paese dopo la guerra civile<sup>33</sup>. Nel 1998, in seguito ad una pronuncia di incosti-

<sup>33</sup> Privare gli individui della cittadinanza greca è stata una politica statale a cui si è fatto ampio ricorso sin dal 1920. L'obiettivo era quello di eliminare ciò che era o era considerato non greco o anti-greco e quindi di ridurre al minimo la presenza di gruppi



tuzionalità di suddetta disposizione, la legge n°2623 ha provveduto a modificarne i termini, prevedendo la possibilità di riacquisto della cittadinanza per i profughi ancora in vita.

## **6. La politicizzazione del dibattito sulla cittadinanza: l'interrelazione tra l'acquisto della cittadinanza e la concessione del diritto di voto agli stranieri**

La portata dei flussi migratori che stanno interessando gli Stati Membri dell'Unione ha condotto ad una progressiva ulteriore politicizzazione del dibattito relativo ai temi della cittadinanza. Questo soprattutto in ra-

“alieni” di popolazione (cioè i greci non appartenenti alla “nazione” greca definita dal criterio etnico) all'interno del territorio greco. È stato anche utilizzato in effetti per l'esilio di chiunque fosse impegnato in attività “antistatali” equiparando i nemici dello status quo sociale ai nemici reali o presunti della nazione. Questo si è rivelato un compito facile dato il contesto politico dominante. Fino al 1927, quando è stata adottata la prima legge in materia, il termine “allogenis” ha svolto un ruolo chiave nel determinare coloro che potrebbero potenzialmente perdere la cittadinanza: vlachi di origine romena, slavomacedoni, ebrei, armeni, musulmani albanesi, così come i turchi etnici o i musulmani di Pomak della Tracia. Il primo documento legale riguardante la privazione della cittadinanza per gli “allogeneis” è il decreto presidenziale n° 13 / 15.9.1927 recepito dall'art.19 del Codice della Cittadinanza e abolito solo nel 1998. I casi stimati di perdita della cittadinanza a seguito dell'applicazione dell'art.19 tra il 1976 e il 1997 sono 12.500. Nel 2005 il Governo greco ha reso pubblici i dati relativi alla perdita della cittadinanza da parte della minoranza della Tracia. Nel 2005, in seguito alla presentazione, da parte del deputato di Nea Dimokratia Ilhan Ahmet, di un'interrogazione il Governo ha replicato che fino al 1998 sono oltre quarantaseimila i membri appartenenti alla minoranza musulmana della Tracia e del Dodecanneso ad aver perduto la cittadinanza greca. In argomento v. Kostopoulos (2003) e Stavros (1996).



gione del fatto che un'interpretazione estensiva dell'attribuzione della cittadinanza agli stranieri sarebbe foriera di un impatto importante sulla composizione del *demos*, in quanto dalla cittadinanza dipende direttamente il diritto di voto a livello nazionale e dalla residenza per il livello locale. In dottrina sono state prospettate soluzioni contrapposte che vedono da un lato una concezione "insulare", che esclude dal voto sia i non-cittadini che i cittadini non residenti, dall'altra una concezione "de-territorializzata", che riconosce il diritto di voto a tutti i cittadini indipendente dal luogo di residenza, ed infine una concezione "post-nazionale", che riconosce il diritto di voto a tutti i residenti. Come la dottrina che si è misurata con il tema ha avuto modo di sottolineare nessuna di queste concezioni sembra offrire una soluzione efficace alle problematiche precedentemente illustrate<sup>34</sup>.

Il dibattito relativo alla interrelazione tra l'estensione del diritto di cittadinanza e la concessione del diritto di voto agli stranieri investe il rapporto tra cittadinanza, nazionalità e diritto di voto e richiama oggi l'interesse dei politici soprattutto a ridosso di importanti appuntamenti elettorali<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Un'interessante prospettiva in questo senso è offerta dallo studio recentemente pubblicato da Arrighi, Bauböck (2017).

<sup>35</sup> L'estensione del diritto di voto agli stranieri residenti sul suolo francese ha rappresentato uno dei terreni di confronto dei candidati alle elezioni presidenziali del 2017 vinte il 7 maggio al secondo turno da Emmanuel Macron con il 66,1% di voti contro l'avversaria del Front National, Marine Le Pen, confermando la consacrazione ottenuta già il 23 aprile al primo turno. Sulle elezioni presidenziali del 2017 si vedano Jan (2017); Allegrì (2017 a e b); Pfersmann (2017); Casella, Malvicini (2017); Piciacchia (2017).



Una delle questioni principali nel dibattito sul diritto di voto dei residenti riguarda la definizione di cittadinanza e il suo rapporto con la nazionalità<sup>36</sup>. A questo proposito appare opportuno in questa sede richiamare un'importante distinzione quella tra il concetto di nazionalità e il concetto di cittadinanza, spesso utilizzati in maniera intercambiabile<sup>37</sup>. La posizione tradizionale degli oppositori della concessione del diritto di voto agli stranieri è quella di dare la priorità alla sovranità degli Stati, considerando la cittadinanza sovrapponibile al concetto di nazionalità<sup>38</sup>.

La nazionalità è uno *status* giuridico che determina diritti e doveri reciproci di una persona nei confronti di uno Stato, e anche il marchio di appartenenza di un individuo ad una comunità politica, la nazione. Per votare, occorre in precedenza appartenere alla nazione, e per gli stranieri, i cittadini di altri stati sovrani, è necessario prima dichiarare la fedeltà al nuovo stato attraverso la procedura di naturalizzazione. Dall'altro lato, i sostenitori del voto dei residenti stranieri si propongono di prendere atto della dissociazione tra cittadinanza e nazionalità.

Anche in Grecia il dibattito relativo al riconoscimento del diritto di voto agli stranieri ha impegnato politici e studiosi, in particolare a ridosso di importanti appuntamenti elettorali<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Andrés (2013).

<sup>37</sup> Grosso (1997, 27 ss.). Tale distinzione semantica è meno netta nella lingua italiana, poiché i due termini (nazionalità e cittadinanza) vengono spesso concepiti come intercambiabili. Nelle altre lingue, il termine *nationalité* viene tradotto con il tedesco *Staatsangehörigkeit*, l'inglese *nationality* e lo spagnolo *nacionalidad*; mentre l'equivalente di *citoyenneté* è *Staatsbürgerschaft*, *citizenship* e *ciudadanía*.

<sup>38</sup> Si veda in proposito Schnapper (2003).

<sup>39</sup> Triantafylliou (2015).



Il tema rimane aperto ed è auspicabile che si giunga presto ad una definizione efficace della materia.

## **7. Conclusioni**

Possedere la cittadinanza dello Stato in cui si è stabilita la propria residenza costituisce incontestabilmente un fattore fondamentale di inclusione sociale, mentre il fatto di non essere un cittadino può essere causa di esclusione sociale. Pertanto, le norme riguardanti l'acquisizione o la perdita della cittadinanza, così come la possibilità di avere la cittadinanza multipla costituiscono un fattore fondamentale per garantire la stabilità sociale di uno Stato. Come questo studio ha mostrato, le scelte operate in tema di acquisto e perdita della cittadinanza riflettono le valutazioni operate dagli attori politici rilevanti nell'ambito di un determinato contesto storico.

La Grecia, al pari di altri ordinamenti europei, presenta una disciplina relativa all'acquisto della cittadinanza che combina il criterio dello *ius sanguinis* con quello dello *ius soli*, ancorando entrambi i criteri alla tradizione storica e culturale del Paese. Il caso esaminato in questo studio conferma come all'interno dell'Unione europea persista un'asimmetria nella gestione delle politiche relative alla cittadinanza, frutto di legislazioni nazionali che conservano un carattere autonomo.

Le sollecitazioni esterne a cui gli ordinamenti europei sono soggetti in ragione della complessità del quadro geopolitico che si è andato delineando negli ultimi decenni e della portata dei flussi migratori impongono ai legislatori nazionali scelte che siano capaci di riflettere il muta-



*Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*  
ISSN: 2239-804X

*anno VII, n. 4, 2017*

*data di pubblicazione: 20 marzo 2018*

*Saggi*

mento dei contesti politico-sociali degli Stati. In questa prospettiva, l'analisi comparata degli ordinamenti si conferma quale strumento utile per l'individuazione delle soluzioni più adeguate per rispondere alle sfide poste nella nostra epoca agli ordinamenti di democrazia pluralista.



## Bibliografia

Allegrì, G. (2017 a), *Verso la Sesta Repubblica francese? In attesa del ballottaggio del 7 maggio 2017*, in *Federalismi.it*, 9, 3 maggio.

Allegrì, G. (2017 b), *Una inedita maggioranza presidenziale. La Francia di Macron tra questione europea, domande sociali ed elezioni legislative*, in *Federalismi.it*, 10, 10 maggio.

Andrès, H. (2013) *Le droit de vote des résidents étrangers est-il une compensation à une fermeture de la nationalité ? Le bilan des expériences européennes*, in *Migrations Société*, 2 (N° 146), pp. 103-116.

Andriopoulou, A. (2017), *Il diritto alla cittadinanza: un "Giano Bifronte". Politica del diritto e identità nazionale in una recente pronuncia del Consiglio di stato greco*, in *Cultura giuridica e diritto vivente. Rivista on line del Dipartimento di Giurisprudenza Università di Urbino Carlo Bo*, 4.

Arrighi, J.-T., R. Bauböck (2017), *A multilevel puzzle: Migrants' voting rights in national and local elections*, in *European Journal of Political Research*, 56, pp. 619–639.

Bauböck, R., E. Ersbøll, K. Groenendijk, H. Waldrauch (cur.) (2006), *Acquisition and loss of nationality. Policies and trends in 15 European states, vol. 1: Comparative Analyses, vol. 2: Country Analyses* Amsterdam: Amsterdam University Press, IMISCOE series.

Bonfiglio, S. (2015), *Sicurezza, immigrazione e cittadinanza inclusiva*, in *Democrazia e Sicurezza*, 5(4).

Casella, R., M. Malvicini (2017), *Francia: le proposte di riforma istituzionale nei programmi dei candidati alle elezioni presidenziali*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (14 giugno 2017).



Cebolla-Boado, H., C. Finotelli (2015), *Is There a North–South Divide in Integration Outcomes? A Comparison of the Integration Outcomes of Immigrants in Southern and Northern Europe*, in *Eur J Population*, 31, pp. 77-102.

Christopoulos, D. (2010), *Amendments in the Greek citizenship legislation*, in *EUDO Citizenship observatory*, <http://eudo-citizenship.eu/docs/CountryReports/recentChanges/Greece.pdf>.

Christopoulos, D. (2013), *Country Report: Greece*, in *EUDO Citizenship observatory*, <http://eudo-citizenship.eu/docs/CountryReports/Greece.pdf>.

Christopoulos, D. (2017), *An unexpected reform in the maelstrom of the crisis: Greek nationality in the times of the memoranda (2010–2015)*, in *Journal of Citizenship Studies*, 21(4): *Changing Landscapes of Urban Citizenship: Southern Europe in Times of Crisis*, pp. 483-494.

Chrysogonos K., Ch. (2002), *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, Sakkoula.

De Groot, G., M. Vink (2015), *A Comparative Analysis of Regulations on Involuntary Loss of Nationality in the European Union*. *CEPS Liberty and Security in Europe*, 75/December 2014.

Demertzis, N. (1996), *Ο Λόγος του Εθνικισμού, αμφίσημα σημασιολογικά ξέδια και σύγχρονες τάσεις*, Sakkoulas, pp. 177 ss. e 198 ss.

Di Cosola, M. (2017), *La cittadinanza negli Stati Uniti tra funzione integrativa e selettiva*, in C. Murgia (cur.), *Scritti in onore di Sara Volterra*, Torino: Giappichelli, pp. 327-340.

Gellner, E. (1992), *Έθνη και Εθνικισμός*, Alexandria, 1992, p. 23 ss.

Georgopoulos, J.L. (2001), *Είτομο Συνταγματικό Δίκαιο*, Sakkoula.

Grosso, E. (1997), *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, modelli storici di riferimento*, Padova: Cedam.



Grosso, E. (2013), *Si fa presto a dire "ius soli". Considerazioni sparse sull'acquisto della cittadinanza nel diritto comparato*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, pp. 13-47.

Grosso, E. (2015), *Cittadinanza e territorio, lo ius soli nel diritto comparato*, Napoli: Editoriale Scientifica.

Honohan, I (2007), *Citizenship Attribution in a New Country of Immigration: Ireland*, intervento al Norface seminaire (settembre).

Jan, P. (2017), *Emmanuel Macron, huitième Président élu de la Cinquième République*, in *Droitpublic.net*, 8 maggio.

Jault-Seseke, F., S. Corneloup, S. Barbou des Places (2015), *Droit de la nationalité et des étrangers*, Puf.

Kostopoulos, T. (2003), *The dark side of the new-Greek history: The deprivation of citizenship (1926-2003)*, in *Synxrona Themata*, 83, pp. 53-75 (in greco).

Ksifara, Ch.D. (1993), Η "ακατάλυτη συνέχεια" του ελληνισμού. Ορισμένες είκαιρες σκέψεις για την "εθνική ιστορία", *Theseis*, n. 42, 1993.

Lagarde, P. (1997), *La nationalité française*, Paris : Éd. Dalloz.

Lanchester, F. (2014), *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano: Giuffré.

Manitakis, A. (1996), Ερμηνεία του Συντάγματος και Λειτουργία του Πολιτεύματος, Sakkoula.

Mavrommatis, G. (2017), *Greek citizenship tradition in flux? Investigating contemporary tensions between ethnic and civic elements of nationality*, in *Nationalities Papers. The Journal of Nationalism and Ethnicity*, 46 (3).

Mezzanotte, M. (2008), *La "natural born citizen clause" tra dubbi interpretativi e necessità di riforma*, in *Rassegna parlamentare*, 3, pp. 675-679.



Muller, D.T. (2016) “Natural Born” Disputes in the 2016 Presidential Election, in *Fordham L. Rev.* 85 (3), pp. 1097-1112.

Papakonstantinou, N.I. (1993), Σχέσεις Εκκλησίας και Πολιτείας. ΙΙΙ. Παρατηρήσεις Νομολογίας. Παρατηρήσεις στην ΟΛΣΕ 1028/93, *To Syntagma*, Vol. 19, Sakkoulas, pp. 547-587.

Pauvert, B. (2015), *Autour de la déchéance et du retrait de la nationalité française*, in *AJDA*, 17, p. 1000 ss.

Pfersmann, O. (2017), *Dopo un primo turno presidenziale e prima di una cesura politico-costituzionale*, in *Federalismi.it*, 9 (26 aprile – 3 maggio).

Piciacchia, P. (2017), *Le elezioni presidenziali francesi e “les enjeux ouverts” delle elezioni legislative. Un nuovo test per la V Repubblica?*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 1, pp. 1-20.

Schnapper, D. (2003), *La communauté des citoyens : sur l’idée moderne de nation*, Paris : Éd. Gallimard [1re éd. 1994].

Seymore, M.L. (2005), *The Presidency and the Meaning of Citizenship*, in *Byu L. Rev.*, p. 927ss., spec. 991-94.

Sitaropoulos, N. (2006), *Discriminatory Denationalisations Based on Ethnic Origin: The Dark Legacy of Ex Art 19 of the Greek Nationality Code*, in P. Shah, W.F. Menski (eds.), *Migration, Diasporas and Legal Systems in Europe*, London, Routledge-Cavendish, pp. 107-125.

Stavros, S. (1996), *Citizenship and protection of minorities*, in K. Featherstone & K. Ifantis (eds.), *Greece in a changing Europe: Opportunities and constraints*, Manchester-N. York: Manchester University Press, pp. 117-128.

Theodoridis, P. (1994), Εθνικισμός: μια ροσάθεια συγκριτικής ροσέγγισης, *Themelio*, pp. 31-45.



*Saggi*

Triantafylliou, A. (2015), *Reform, Counter-Reform and the Politics of Citizenship: Local Voting Rights for Third-Country Nationals in Greece*, in *Int. Migration & Integration*, 16 (1), pp. 43-60.

Triandafyllidou, A., & R. Gropas (2009), *Constructing difference: The mosque debates in Greece*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35 (6), pp. 957–975.

Triandafyllidou, A., M. Maroufouf, M. Nikolova (2009), *Greece: Immigration towards Greece at the Eve of the 21st Century. A Critical Assessment.*, Idea Working Papers. Athens, Eliamep.

Tsoukalas, K. (1999), *Η εξουσία ως λαός και έθνος*, *Themelio*, pp. 51-67 e 105-122.



## Abstract

*Discipline of Citizenship in Greece: the Rough Passage of “Tempered Ius Soli”, Leaving (Only Recently) Old Fetishes*

This research addresses the delicate issue of the right to citizenship in Greece, mainly drawing on a comparative approach to the legal framework set in this country within the broader European context.

Keywords: citizenship, ius soli, ius sanguinis, Greece.



## L'educazione finanziaria ai tempi del *bail in*

di Paolo Rossi \*

### **1. La necessità ineludibile di alfabetizzazione finanziaria del consumatore-risparmiatore, come strumento di tutela e di inclusione finanziaria**

La recente crisi finanziaria globale (Di Gaspare 2011, 56 ss.; Capriglione 2012, 14 ss.), che ha colpito in modo pervasivo tutta l'economia mondiale, ha imposto all'attenzione generale la questione di individuare soluzioni volte non solo a rafforzare il sistema normativo di protezione del consumatore-risparmiatore, ma anche a promuoverne una maggior consapevolezza informativo-conoscitiva del mercato finanziario, in cui il piccolo investitore è, sin troppo sovente, vittima inconsapevole e comunque incolpevole dell'ormai intollerabile fenomeno del *moral hazard* bancario-finanziario (Coeuré 2013).

\* Professore associato di Diritto dell'economia presso l'Università degli Studi di Perugia. Contributo sottoposto a referaggio anonimo (*double blind peer review*).



È sempre più opinione diffusa che la tutela per così dire preventiva del risparmiatore muova anche da politiche pubbliche volte al potenziamento dell'educazione finanziaria (Paracampo 2011, 9 ss.; Rordof 2008, 99 ss.; Trifilidis 2009, 58 ss.; Antonucci 2007, 77 ss.) del consumatore dei prodotti bancari-finanziari, atteso che la crisi ha repentinamente disvelato il fatto che in un sistema finanziario sempre più complesso e rischioso i risparmiatori appaiono oltremodo "impreparati" ad assumere decisioni consapevoli sull'investimento dei loro risparmi.

Il che appare ancor più grave, ove si consideri che la tutela del risparmiatore è stata sin'ora affidata quasi esclusivamente alle regole di correttezza dei comportamenti degli intermediari.

In tal senso, l'arricchimento del bagaglio cognitivo del consumatore/investitore in materia finanziaria, o quantomeno un'alfabetizzazione *in subiecta materia*, in funzione tanto dell'assunzione di un ruolo più attivo e consapevole nelle decisioni di investimento, quanto del rafforzamento della sua capacità di autotutela anche nel rapporto con la controparte contrattuale, rappresenta un obiettivo ormai ineludibile.

Il che appare del tutto in linea non solo con il diritto all'educazione del consumatore sancito, in termini generali, dall'art. 4 d.lgs. n. 206/2005, ma anche con la nozione di educazione finanziaria dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), secondo cui essa costituisce

il processo attraverso il quale i risparmiatori e gli investitori, e in generale la più ampia platea dei consumatori dei servizi finanziari, migliorano la propria comprensione di prodotti e nozioni finanziarie e, attraverso l'informazione, l'istruzione e la consulenza, sviluppano le capacità e la fidu-



cia necessarie per diventare maggiormente consapevoli dei rischi e delle opportunità finanziarie, per effettuare scelte informate, comprendere a chi chiedere supporto e mettere in atto altre azioni efficaci per migliorare il loro benessere finanziario<sup>1</sup>.

Invero, la globalizzazione dei mercati anche finanziari, unita al processo di deregolamentazione e innovazione del settore, non è stata accompagnata da una crescita proporzionale di conoscenza e consapevolezza dei consumatori-risparmiatori, la cui comprensione degli strumenti per la gestione e l'investimento del patrimonio, la conoscenza dei diritti e la capacità di esercitarli da parte degli individui sono apparse oltremodo limitate dall'asimmetria informativa tra mercato finanziario e risparmiatori, enfatizzata anche dalla rapidissima e continua innovazione dei prodotti finanziari.

È noto, del resto, come la crisi finanziaria globale del 2008 trovi una delle cause scatenanti nell'eccessivo indebitamento del sistema finanziario americano causato dai c.d. mutui *subprime*, con il conseguente fallimento della banca d'affari *Lehman Brothers*, nonché nel contagio propagatosi a tutto il sistema finanziario internazionale attraverso la polverizzazione dei rischi nei titoli tossici (derivati). Il conseguente crollo dei mercati azionari e finanziari ha reso manifesto il fatto che i risparmiatori *retail* non avessero alcuna consapevolezza dei rischi assunti dall'acquisto di siffatti prodotti finanziari; in tal senso, il grave *deficit* di educazione

<sup>1</sup> Cfr. OCSE (2005b), *Recommendation on principles and good practices for financial education and awareness recommendation of the council*, <http://www.oecd.org/finance/financial-education/35108560.pdf>.



finanziaria dei risparmiatori ha certamente contribuito al repentino diffondersi del “contagio” dall’America all’Europa<sup>2</sup>.

Peraltro, l’asimmetria informativa di cui soffrono i consumatori comporta conseguenze non solo sul piano individuale, ma si ripercuote anche a livello macroeconomico, sotto forma di veri e propri costi sociali: si considerino, ad esempio, gli interventi statali di salvataggio delle banche attraverso il ricorso al denaro pubblico, ovvero a tutte le forme di assistenza pubblica offerte alle famiglie che si sono ritrovate in difficoltà finanziarie.

Per non dire, poi, che una maggiore alfabetizzazione finanziaria, oltre ad essere vantaggiosa per il singolo, stimolerebbe la domanda di prodotti e servizi finanziari e assicurativi di migliore qualità, con ricadute positive nell’industria finanziaria in termini di maggiore efficienza, competitività e innovazione.

Per la verità, non tutti concordano sul fatto che politiche pubbliche volte a migliorare il grado di conoscenze finanziarie rappresentino un investimento: al contrario, sarebbero molto costose rispetto ai loro benefici, essendo questi ultimi difficilmente misurabili (Willis 2008, 57 ss.).

D’altro canto, pur non potendosi negare che l’ultima crisi abbia amplificato la necessità di intervenire sul fenomeno dell’analfabetismo finanziario, a ben riflettere tale esigenza sembra affondare le proprie radici anche in altri fattori, comuni a molti paesi, quali, a titolo esemplificativo, l’aumento delle decisioni rischiose in capo alle famiglie, l’incremento

<sup>2</sup> Cfr. European Commission – Internal Market and Services DG, *The Financial Crisis and the Financial Education – Report*, Second Meeting of the Expert Group on Financial Education, Bruxelles, 28 aprile 2009, in [www.curia.eu](http://www.curia.eu).



degli investimenti in *assets* finanziari, la crescita della complessità dei mercati finanziari, l'aumento dell'offerta di prodotti finanziari, nonché l'incremento delle aspettative di vita che ha inevitabilmente accresciuto il periodo di pensionamento.

In un contesto siffatto, l'analfabetismo finanziario può avere conseguenze oltremodo negative, che vanno dall'aumento generale dell'indebitamento dei consumatori in diverse nazioni, ad un insufficiente livello di risparmio per far fronte ai consumi futuri, ad una mancanza di fiducia nelle istituzioni finanziarie, a un'indecisione problematica nell'acquisto o nella vendita di prodotti finanziari. (Lusardi 2010, 5 ss.; Fornari, Riva Governanda 2010, 6 ss.)

Peraltro, di fronte all'inadeguatezza e al ritardo della risposta istituzionale all'acuirsi della crisi, si è fatta gradualmente strada anche l'ipotesi, non condivisibile, secondo la quale il sistema di protezione dei consumatori di servizi finanziari non potesse più fondarsi esclusivamente sulla regolamentazione – né tantomeno sulla pur legittima aspettativa della correttezza dei comportamenti degli intermediari finanziari -, bensì dovesse far leva su strumenti di autotutela dei risparmiatori; ciò, tuttavia, con il rischio di uno sbilanciamento verso un'eccessiva responsabilizzazione dei piccoli risparmiatori/investitori, che finirebbero per divenire consulenti finanziari di se stessi senza alcuna cognizione, aprendosi scenari ancor più destabilizzati e destabilizzanti; il che induce a ritenere che debba piuttosto privilegiarsi un equilibrato *mix* di eterotutela ed autotutela (Trifilidis 2009, 65 ss.) come la soluzione più idonea per garantire una maggior protezione dei risparmiatori-consumatori.

Del resto, la necessità di un'alfabetizzazione finanziaria appare funzionale anche all'esigenza di contrastare il fenomeno della c.d. esclusio-



ne finanziaria e del finanziamento illegale, ovvero dell'usura, *id est* l'altra faccia dell'esclusione sociale.

Il grado di esclusione finanziaria dipende, naturalmente, dal grado di finanziarizzazione di ciascun Paese (Anderloni, Carluccio 2006, 89 ss.), secondo il livello di complessità dei servizi utilizzati e/o del ricorso a fornitori non ufficiali; la Banca Mondiale, come noto, distingue tra “*formally served*” e “*financially served*”<sup>3</sup>, e considera “finanziariamente escluso” solo chi non possiede alcun tipo di accesso. Senonchè, la definizione di inclusione finanziaria legata al solo possesso di un conto corrente o al semplice accesso a prodotti e servizi finanziari non tiene in debito conto la complessità del fenomeno e delle cause e conseguenze ad esso relative. Se, infatti, si muove dall'assunto di fondo del legame reciproco fra inclusione sociale e inclusione finanziaria, ove quest'ultima diviene *condicio sine qua non* per la partecipazione attiva alla vita economica e, quindi, anche sociale del Paese in cui l'individuo vive e risiede (solo o con la propria famiglia), appare evidente la necessità di estendere la definizione di inclusione finanziaria ad una molteplicità di prodotti e servizi finanziari, nonchè all'effettiva possibilità di utilizzarli in modo efficiente, per realizzare gli obiettivi e valorizzare le capacità dell'individuo.

In tale contesto, l'educazione finanziaria costituisce una componente essenziale nel processo di inclusione finanziaria, prevenendo e/o rimuovendo alcune delle cause che alimentano il fenomeno dell'esclusione; ciò tanto più avuto riguardo a quei gruppi sociali più disagiati, quali disoccupati, famiglie a basso reddito, immigrati, che esigono un'attenzione

<sup>3</sup> Cfr. Banca Mondiale, *Indicators of Financial Access – Household Level Survey, 2005*



particolare nell'ambito delle iniziative di educazione finanziaria, atteso il legame virtuoso tra educazione finanziaria ed inclusione finanziaria.

In altri termini, un'adeguata alfabetizzazione finanziaria, oltre che in una gestione più efficiente delle proprie risorse finanziarie ed una scelta più consapevole dei diversi prodotti finanziari sul mercato, favorisce una maggiore inclusione anche finanziaria, con il correlativo progressivo abbandono di canali e strumenti di finanziamento illegali.

Se, dunque, l'alfabetizzazione finanziaria costituisce un tema centrale nella complessità dell'attuale contesto finanziario, non v'è dubbio che le iniziative di educazione finanziaria migliorino la conoscenza e la fiducia nelle transazioni transfrontaliere, favorendo in tal modo il completamento del mercato unico europeo, anche finanziario. Di conseguenza, il miglioramento della comprensione da parte dei consumatori di tematiche, quali le caratteristiche, i termini ed i rischi del prodotto finanziario rimane un fattore dirimente nella costruzione della fiducia del consumatore-risparmiatore.

In ogni caso, la tematica dell'inclusione finanziaria si è imposta all'attenzione generale in questi ultimi anni anche per effetto della crisi finanziaria globale; prova ne sia che, in occasione del Vertice post-crisi di Pittsburgh (25 settembre 2009) i Paesi del G20 hanno deciso di impegnarsi concretamente a sostegno dell'inclusione finanziaria per favorire, a livello globale, la diffusione della conoscenza nel campo dell'inclusione finanziaria, produrre principi e standard condivisi, fornire sostegno tecnico, politico, finanziario<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Nel dicembre 2009 è stato infatti costituito il *Financial Inclusion Experts Group* (FIEG), composto da esperti delle Banche Centrali e dei Ministeri delle Finanze dei paesi del



La centralità strategica dell'educazione finanziaria è stata avvertita anche dall'OCSE, il quale, all'indomani della crisi finanziaria del 2008, nel sottolineare che l'educazione finanziaria appare uno strumento essenziale per ristabilire la fiducia nei mercati finanziari e sostenere la stabilità finanziaria<sup>5</sup>, ha sviluppato un progetto *ad hoc* trasfuso nel *Policy Handbook* dell'OCSE/INFE. L'indagine dell'OCSE – recepita dalla Commissione UE – è destinata a contribuire ad accrescere l'efficacia delle strategie nazionali per l'educazione finanziaria a livello globale, e, in ultima analisi, a migliorare la capacità dei singoli individui e delle loro famiglie di governare le sfide e le opportunità dei mercati finanziari, migliorando al contempo il loro benessere finanziario. Significativo, in tal senso, il fatto che il *Policy Handbook* dell'OCSE sia stato recepito dai *leader* del G20 al summit di Antalya del novembre 2015, ma soprattutto che, allo stato attuale, oltre 60 Paesi – rispetto ai pochissimi del 2009 – stanno implementando una strategia nazionale di alfabetizzazione finanziaria proprio attraverso le linee guida individuate nell'*Handbook* dell'OCSE.

G20, che si è avvalso di due sottogruppi tecnici: l'*Access Through Innovation Sub-Group* (ATISG) – che si è occupato di accesso ai servizi finanziari e di pagamento al dettaglio attraverso canali innovativi – e l'*SME Finance Sub-Group* (SMEFSG), con lo scopo di studiare i modelli efficaci per il finanziamento privato delle piccole e medie imprese.

<sup>5</sup> Cfr. OCSE, *Policy Handbook*, in <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/national-strategies-for-financial-education-policy-handbook.htm>; nel Rapporto, ove si ricostruiscono in modo organico le esperienze di educazione finanziaria dei vari Paesi, si approfondiscono una serie di strumenti di analisi e di policy sviluppati dal progetto OCSE/INFE sul tema dell'educazione finanziaria, ivi comprese la raccolta delle evidenze qualitative e quantitative, il lavoro sul fabbisogno dei diversi destinatari, il ruolo dei soggetti portatori di interesse nel settore.



## **2. L'educazione finanziaria nelle misure comunitarie: un processo ancora incompiuto**

A causa della crisi finanziaria, anche le istituzioni comunitarie hanno cominciato a prendere coscienza del carattere strategico dell'educazione-inclusione finanziaria.

In una prima fase, subito dopo la manifestazione acuta della crisi del 2008, la Commissione UE ha promosso una serie di iniziative di approfondimento e/o di sollecitazione del mercato, finalizzate all'introduzione, negli Stati membri, di iniziative a supporto d'inclusione finanziaria. In particolare merita di essere segnalato che, nel luglio 2011, la Commissione UE ha pubblicato una serie di Raccomandazioni sull'accesso a un conto corrente di pagamento di base, con l'invito alle Autorità degli Stati membri a porre in essere le misure necessarie ad assicurarne l'applicazione in sei mesi: ciò con l'obiettivo dichiarato di garantire ai consumatori l'accesso a un conto di pagamento di base in grado di assicurare un set di servizi di pagamento essenziali gratuitamente, o quantomeno a un costo ragionevole, all'interno dell'Unione indipendentemente dalla loro residenza.

Da parte sua, il Parlamento europeo, in piena crisi finanziaria, si è mostrato sensibile al tema della necessità di tutela del risparmiatore attraverso politiche pubbliche di educazione finanziaria: si pensi, ad esempio, a quanto previsto nel Rapporto sull'Agenda per una politica del consumatore europeo (2012/2133(INI), adottata l'11 giugno 2013<sup>6</sup>, in

<sup>6</sup> Cfr. Parlamento europeo, *Rapporto sull'Agenda per una politica del consumatore europeo (2012/2133(INI)*, in [www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.5.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.5.1.html).



cui è stato espressamente dichiarato che l'istruzione, anche finanziaria, e la responsabilizzazione dei consumatori devono essere garantiti nell'arco di tutta la vita, a partire dagli anni scolastici.

In una seconda fase, le istituzioni comunitarie hanno deciso di intervenire in modo più organico adottando misure regolative volte, da un lato, ad imporre nuove regole comuni in materia di vigilanza prudenziale, crisi bancarie e garanzie dei depositi; dall'altro lato, a rafforzare gli strumenti di tutela dei risparmiatori-clienti nel loro rapporto con gli intermediari finanziari, favorendo, per tal via, anche il loro grado di alfabetizzazione finanziaria.

Quanto alla prima tipologia di interventi regolativi, ci si intende riferire alle normative comunitarie costitutive della c.d. Unione Bancaria <sup>7</sup>, i cui i tre pilastri sono rappresentati dalla creazione di un Meccanismo di vigilanza unico, previsto dal Regolamento UE n. 1024/2013 (*SSM Single Supervisory Mechanism*)<sup>8</sup>, dall'istituzione del Meccanismo unico di risoluzione delle crisi bancarie (SRM) di cui alla Direttiva comunitaria n. 2014/59/UE, meglio nota come BRRD (*Bank Recovery and Resolution Directive*)<sup>9</sup> e di cui al Regolamento UE n.806/14<sup>10</sup>, nonché dalle nuove regole

<sup>7</sup> Sul tema dell'unione bancaria cfr. Capriglione (2012 e 2013 b); Clarich (2013); Boccuzzi (2015); Busch, Ferrarini (2015); Forestieri (2014); AA.VV. (2014); Mancini (2013); Gortsos (2015); Micossi (2013); Moloney (2014); Teixeira (2014); Wymeersch (2015).

<sup>8</sup> Sul tema cfr. D'Ambrosio (2016); Capriglione (2013 a, 2014); Clarich (2013); Lamanini, Ramos Munoz, Solana (2016); Lamandini (2015); Capolino (2016 a, 55); Lannoo (2014, 1-61); Antoniazzi (2013); Panetta (2014); Barbagallo (2014); Brescia Morra (2015).

<sup>9</sup> Sulla Direttiva BRRD cfr. Capriglione, Troisi (2014); Chiti (2014, 608 ss.); Stanghellini (2014, 169 ss.); Boccuzzi (2015); Santoro (2015 a, b); Greco (2016); Gardella (2015); Santella, Laviola, Loiacono (2015, 46 ss.); Di Brina (2015); Capolino (2014, 2016 b); Rulli (2015, 284 ss);



comunitarie sui sistemi di garanzia dei depositi di cui alla Direttiva 2014/49/UE (DGS *Deposit Guarantee Scheme*) (Ganigian 2014, 67 ss.).

Senonchè, la *ratio* ispiratrice caratterizzante, in modo pervasivo, tali misure regolative appare orientato ad assumere come obiettivo prioritario il *mantra* della stabilità finanziaria sistemica, con una correlativa subordinazione della posizione dei risparmiatori, chiamati, attraverso il meccanismo del c.d. *bail in*<sup>11</sup> - ovvero la forzosa riduzione in via autoritativa del valore delle azioni e delle obbligazioni subordinate – a contribuire, anche se del tutto incolpevoli e/o inconsapevoli - alla copertura delle perdite causate da altri attori (*id est* banche e intermediari) del sistema finanziario stesso; tutto ciò con un correlativo *deficit* di tutela della parte debole del sistema, cioè i risparmiatori.

Quanto, invece, alla seconda tipologia d'intervento, ci si intende riferire, in primo luogo, alla Direttiva n. 2008/48/CE<sup>12</sup> – in materia di credito al consumatore e sui contratti di credito ai consumatori relativi a beni im-

Rossano (2015, 269 ss.); De Aldisio (2016, 137 ss.); Zavvos-Kaltsouni (2015); De Seriere (2015, 336); Joosen (2015); Binder (2015); Hadejiemmanuil (2013); Gordon-Ringe (2015, 1297 ss).

<sup>10</sup> Cfr. Regolamento n.806/2014/UE, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>11</sup> Sul *bail in* cfr. Capriglione (2014); Santoro (2015 a, b); Di Brina (2016); Rulli (2015, 284 ss.; 2016 a e b); Rossano (2015); Dolmetta (2016); Lener (2016 a, b, c); Lugaresi (2016); Fiordiponti (2016, 33 ss.); Guizzi (2015); Presti (2015, 339 ss.); Gardella (2015); Donati (2016, 7 ss.); Bernardi (2012, 51 ss.); Capizzi, Cappiello (2014); Della Luna Maggio (2015, 23 ss.); Kerlin, Maksymiuk (2015).

<sup>12</sup> Cfr. Direttiva 2008/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, relativa ai contratti di credito ai consumatori e che abroga la direttiva 87/102/CEE, in [www.europa.eu](http://www.europa.eu).



mobili residenziali e pacchetto per i prodotti di investimento al dettaglio – che contribuisce a render più efficace la protezione del consumatore-investitore-risparmiatore, anche attraverso l'introduzione del principio del prestito responsabile (concetto base nell'erogazione del microcredito).

Del pari rilevante appare la disciplina introdotta dalla Direttiva n. 2013/0139/COD<sup>13</sup> sulla comparabilità dei costi dei conti correnti bancari, dei trasferimenti di conto e dell'accesso ai conti bancari, che sensibilizza i Paesi membri a rafforzare i programmi di alfabetizzazione finanziaria, a partire dalla scuola, anche al fine di minimizzare i rischi per i consumatori e di contrastare il sovraindebitamento.

Altre novità significative derivano dalla Direttiva 2014/65/UE, c.d. MiFID II e dal Regolamento (UE) n. 600/2014, c.d. MiFIR, contenenti le misure relative al mercato degli strumenti finanziari, circa le informazioni che l'impresa di investimento deve garantire sugli strumenti finanziari<sup>14</sup>: trattasi di provvedimenti di tutela del cliente-risparmiatore attraverso disposizioni volte ad ampliare gli obblighi informativi degli intermediari finanziari, nonché ad agevolare il cliente nella valutazione comparativa di più prodotti finanziari, per consentirgli scelte più consapevoli d'investimento.

Ciò nella convinzione che l'alfabetizzazione finanziaria dei risparmiatori-investitori-consumatori possa attuarsi anche attraverso interventi

<sup>13</sup> Cfr. Direttiva 2013/0139/COD, in [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

<sup>14</sup> Cfr. Direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE (MiFID II), il Regolamento (UE) n. 600/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sui mercati degli strumenti finanziari e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (MiFIR), in [www.europa.eu](http://www.europa.eu).



regolativi mirati ad una maggior responsabilizzazione degli operatori del mercato finanziario, i quali nello svolgimento del servizio di consulenza finanziaria possono esercitare l'utile ruolo di "informatori" e, per tal via, di "formatori" del cliente-risparmiatore.

Ciò malgrado, secondo il Rapporto sull'andamento dei consumi nel 2014 dell'EBA<sup>15</sup>, l'educazione finanziaria, pur costituendo uno dei principali *driver* dello sviluppo economico dell'Unione, continua a costituire uno dei maggiori problemi per il perdurare di un inadeguato tasso di alfabetizzazione; tant'è che proprio l'EBA è stata incaricata dalle istituzioni comunitarie a rivedere e coordinare i piani di alfabetizzazione finanziaria e le iniziative educative implementate dalle Autorità nazionali. Tale incarico – che include la valutazione dell'impegno dei produttori di prodotti finanziari nel considerare tra le variabili essenziali nello sviluppo e vendita di tali prodotti, anche la capacità (maturità) finanziaria dei consumatori – pur responsabilizzando l'EBA nel promuovere ulteriori sforzi nel necessario processo d'alfabetizzazione comunitaria dei consumatori - risparmiatori, appare nondimeno sintomatico del fatto che, allo stato, vi sia la consapevolezza istituzionale che tale processo sia ancora incompiuto.

Ne sia ulteriore riprova il fatto che il legislatore comunitario è di nuovo intervenuto con una nuova misura regolativa, adottando il Regolamento UE n. 1286/2014 (c.d. "Regolamento PRIIPS"), che introduce ulteriori obblighi informativi in capo agli intermediari finanziari ovvero ai soggetti che, a vario titolo, sono inseriti nel processo di creazione e offerta sul mercato dei prodotti finanziari "preassemblati" (i c.d. *packaged retail and insu-*

<sup>15</sup> Cfr. EBA, Rapporto sull'andamento dei consumi 2014, in [www.eba.europa.eu](http://www.eba.europa.eu)



rance based investment products o “PRIIPS”), mediante la predisposizione di un documento standardizzato: il c.d. *Key Information Document* (“KID”) il quale – in via standardizzata – contiene e veicola all’investitore talune informazioni reputate essenziali, e relative, per l’appunto, ai prodotti *packaged*: ciò con l’obiettivo dichiarato di aumentare il livello di trasparenza per questi prodotti, a beneficio degli investitori, consentendo loro di assumere scelte di investimento maggiormente informate e, dunque, consapevoli<sup>16</sup>.

In buona sostanza, il caso dei prodotti c.d. preassemblati appare emblematico del fatto che l’attuale incompiutezza del processo di alfabetizzazione - unitamente all’incombere del nuovo quadro regolatorio che, attraverso il nuovo meccanismo del *bail in*, comunque responsabilizza maggiormente i risparmiatori in caso di crisi degli enti creditizi - rischia di far trovare i risparmiatori-investitori ancora una volta impreparati in un mercato finanziario in rapidissima e continua evoluzione.

### **3. L’educazione finanziaria in Italia, tra l’avvento traumatico del *bail in* e i primi passi del legislatore nazionale verso una strategia di alfabetizzazione: l’art. 24-bis della legge n. 15/2017.**

Come accennato, se il processo di educazione finanziaria appare incompiuto a livello comunitario, l’Italia è ancor più in ritardo

<sup>16</sup> Cfr. Regolamento (UE) n. 1286/2014, relativo ai documenti contenenti le informazioni chiave per i prodotti d’investimento al dettaglio e assicurativi preassemblati, in [www.europa.eu](http://www.europa.eu).



nell'alfabetizzare i risparmiatori<sup>17</sup>; ciò in ragione del fatto che, per molti decenni, i risparmiatori italiani hanno indirizzato i propri investimenti essenzialmente su titoli di debito pubblico italiani in quanto i rendimenti offerti, oltre ad essere superiori al tasso di inflazione, erano mediamente pari al mercato azionario, ma con un rischio nettamente inferiore. Ragion per cui, la propensione pressoché unidirezionale del risparmiatore italiano verso i titoli di Stato lo ha reso impermeabile alla pur minima esigenza di educazione finanziaria.

Tuttavia, più di recente, a seguito dei mutamenti susseguitisi sia nel mercato finanziario internazionale, sia in quello domestico, l'universo degli investimenti ha subito una radicale trasformazione, con una significativa perdita di appetibilità dei titoli del debito pubblico italiano rispetto ad altri investimenti (Polimanti 2012, 18 ss.).

Al contempo, la crisi finanziaria globale ed i *crack* di alcuni *markets players* del sistema bancario-finanziario hanno riproposto in modo pressante l'esigenza di adeguare la rete di protezione dell'investitore-risparmiatore che, nel frattempo, era stato gradualmente "orientato" dal mercato bancario-finanziario verso tipologie di investimento non solo diverse dai titoli di Stato, ma pure maggiormente rischiose. Ciò tanto più che il sopravvenuto nuovo quadro normativo comunitario, sopra richiamato, in materia di crisi bancarie ha coinvolto *ex lege*, attraverso lo strumento del *bail in*, i risparmiatori-investitori nella partecipazione alla copertura delle perdite della banca in crisi di cui essi sono titolari di azioni

<sup>17</sup> Sul tema dell'educazione finanziaria in Italia cfr. Paracampo (2011); Trifilidis (2009, 58); Antonucci (2007); Rordof (2008); Liera (2009).



o di obbligazioni subordinate; tale coinvolgimento, si badi, avviene anche se i risparmiatori interessati siano incolpevoli e/o inconsapevoli. Come dire, in buona sostanza, che, per la regola del *bail in*, l'ignoranza in materia finanziaria non è più ammessa o comunque non esonera dalla corresponsabilità in solido quasi oggettiva i malcapitati investitori-risparmiatori.

Ne costituisce amara riprova quanto accaduto ai piccoli investitori che hanno acquistato azioni o obbligazioni subordinate di quattro banche regionali, *id est* della Cassa Risparmio Ferrara, di Banca Marche, di Cassa Risparmio Chieti e di Banca Etruria e Lazio, che, nel novembre 2015, sono state dichiarate in dissesto ed hanno subito la procedura di risoluzione a seguito dell'intervento urgente del Governo con l'adozione del decreto legge n.183/2015<sup>18</sup>, c.d. decreto "salva banche", che, tra l'altro, ha anticipato l'applicazione della nuova disciplina comunitaria delle crisi bancarie (in vigore dal 1 gennaio 2016), tentando di evitare l'applicazione del meccanismo, appunto, del *bail in*.

L'Esecutivo ha deciso di intervenire sulle suddette quattro banche che già versavano in amministrazione straordinaria e in sostanziale stato di dissesto, in quanto realizzavano una perdita tale da cancellare tutto il capitale nonché tutto il credito degli obbligazionisti subordinati; del resto, l'unica alternativa all'attivazione della procedura di risoluzione sarebbe stata la liquidazione coatta amministrativa, che tuttavia avrebbe avuto non solo gli stessi effetti sugli azionisti e sui detentori di obbligazioni subordinate, ma avrebbe coinvolto anche sugli obbligazionisti ordinari e depositanti non protetti (sopra i 100.000,00 euro). Per tal via, il

<sup>18</sup> Cfr. d.l. n. 183/2015 in [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/11/23/15G00200/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/11/23/15G00200/sg). Il d.l.



Governo ha cercato di sottrarre alla scure del *bail-in* quantomeno quelle categorie di creditori – *id est* obbligazionisti ordinari e depositanti sopra i 100mila euro – ascrivibili, almeno sino al 31 dicembre 2015, ai risparmiatori c.d. inconsapevoli e, in quanto tali, da tutelare.

L'impianto di tale intervento – che ha appunto anticipato l'applicazione del nuovo *regimen* comunitario di risoluzione delle crisi bancarie, concretizzandosi nella prima azione di risoluzione in Italia – si informa sul ricorso agli strumenti introdotti dalla Direttiva BRRD, quali la *bridge bank* e la *bad bank*, prevedendo, in luogo del coinvolgimento diretto di risorse finanziarie pubbliche (*bail out*), la partecipazione dei *market players del settore* e l'assorbimento primario delle perdite accumulate dagli enti in crisi tramite azzeramento delle azioni e delle obbligazioni subordinate<sup>19</sup>. Solo per tal via il provvedimento d'urgenza ha avuto l'avallo della Commissione UE, che l'ha ritenuto conforme alle norme UE sugli aiuti di stato, in quanto ha reputato che l'intervento consentisse l'ordinata risoluzione delle banche in crisi in linea con l'obiettivo generale di salvaguardia della stabi-

<sup>19</sup> Il d.l. n. 183/2015, in [www.governo.it](http://www.governo.it), nel quadro delle procedure di risoluzione delle crisi bancarie disciplinate dai d.lgs. n. 180 e 181 del 2015 (che hanno recepito la Direttiva 2014/59/UE), introduce una serie di disposizioni volte ad agevolare la tempestiva ed efficace attuazione dei programmi di risoluzione delle quattro banche regionali in amministrazione straordinaria. In tal senso, sono previste misure e procedure specifiche ed eccezionali per la costituzione di quattro enti-ponte (*bridge-bank*), in corrispondenza delle suddette banche (art. 1), nonché disposizioni di carattere generale nel quadro della nuova normativa UE sulle crisi bancarie, con riguardo rispettivamente alle risorse da versare al Fondo nazionale di risoluzione, dopo l'entrata in funzione del Meccanismo di risoluzione unico previsto dal Regolamento UE n. 806/2014 e dall'Accordo di Bruxelles sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al Fondo di risoluzione unico (art. 2).



lità finanziaria, tanto più che gli azionisti e detentori di debiti subordinati di tali istituti sono stati chiamati a contribuire a coprire le perdite, riducendo così al minimo il fabbisogno di aiuti di stato secondo i principi di condivisione degli oneri (*burding sharing*). In definitiva, la condizione posta dalla Commissione UE per esprimere il proprio avallo ai piani di risoluzione è stata la compartecipazione al sacrificio di numerosi risparmiatori; il che ha provocato l'azzeramento del valore di azioni e soprattutto delle obbligazioni subordinate dei risparmiatori coinvolti, malgrado la totalità dei titoli *de quibus* fosse stata acquistata ben prima del nuovo regime regolativo imposto da Bruxelles. Con la conseguenza che gli azionisti e gli obbligazionisti subordinati hanno perso il proprio investimento.

Peraltro, alla iniziale carenza assoluta di tutela di tali risparmiatori, è stato posto parziale rimedio con la legge n.208/15<sup>20</sup> c.d. legge di stabilità 2016 (commi 855-861), con la quale è stato istituito un Fondo di solidarietà – alimentato dal Fondo interbancario di tutela dei depositi FIDT in conformità con le norme europee sugli aiuti di Stato e da questo gestito con risorse proprie – in favore degli obbligazionisti coinvolti che, alla data di entrata in vigore del suddetto decreto legge n. 183/15 detenevano strumenti finanziari subordinati emessi dalle quattro banche in risoluzione; intervento poi integrato dal d.l. n. 59 del 2016, che ha introdotto la disciplina di dettaglio in favore dei suddetti risparmiatori, a favore dei quali, in presenza di determinati presupposti di ordine patrimoniale e reddituale, possono chiedere l'erogazione di un indennizzo forfettario, pari all'80% del corrispettivo pagato per l'acquisto degli strumenti finanziari, al netto

<sup>20</sup> Cfr. l. n. 208/2015 in [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/12/30/15G00222/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/12/30/15G00222/sg).



degli oneri e spese connessi all'operazione di acquisto e della differenza positiva tra il rendimento degli strumenti finanziari subordinati e il rendimento di mercato individuato secondo specifici parametri.

Si tratta, in sostanza, di una procedura semplificata che, muovendo dalla presunzione di vendita di prodotti finanziari a risparmiatori con un profilo incompatibile, permette di procedere al rimborso forfettario nella misura dell'80% del valore iniziale delle obbligazioni, al netto dei rendimenti eccedenti i titoli del Tesoro. Tale indennizzo è a carico del citato Fondo di solidarietà, per il quale è stato eliminato l'originario limite di dotazione di 100 milioni di euro. La presentazione dell'istanza di indennizzo forfettario preclude, a specifiche condizioni, la possibilità di esperire la specifica procedura arbitrale disciplinata dalla richiamata legge di stabilità 2016 (commi 857-860)<sup>21</sup>. Viceversa, i risparmiatori che ritengano di poter dimostrare di essere stati danneggiati per la violazione delle regole sul collocamento dei prodotti da parte delle banche potranno chiedere il rim-

<sup>21</sup>- Il Consiglio del Fondo interbancario di tutela dei depositi ha approvato, il 1° agosto 2016, il regolamento per gli indennizzi forfettari del Fondo di solidarietà, che definisce le modalità di invio delle istanze di indennizzo e le verifiche sulla completezza della documentazione e sulla sussistenza delle condizioni per l'accesso alla procedura di rimborso. Secondo i dati forniti dal Ministro dell'Economia il Fondo interbancario di tutela dei depositi ha sinora gestito le richieste di rimborso forfettario a carico del Fondo di solidarietà costituito tra le banche e, attraverso questo meccanismo, sono già stati rimborsati 37,5 milioni di euro a fronte della liquidazione di 2.854 pratiche. A gennaio 2017 erano pervenute complessivamente poco più di 14mila richieste di indennizzo e il Fondo interbancario di tutela dei depositi stima che quando le pratiche saranno state tutte esaminate, verranno rimborsati agli obbligazionisti circa 190 milioni di euro; ciò a fronte di obbligazioni subordinate emesse dalle quattro banche regionali interessate e distribuite a un pubblico di piccoli risparmiatori per circa 340 milioni; dunque, le obbligazioni oggetto della procedura forfettaria ammontano a più della metà del totale.



borso integrale delle somme investite, al netto delle eccedenze di plusvalenza, facendo istanza al collegio arbitrale regolato da un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Senonchè, tale DPCM è stato approvato solo il 29 aprile 2017<sup>22</sup>, a oltre un anno e mezzo dall'entrata in vigore del d.l. "salva banche"; ragion per cui, essendo tale provvedimento volto a regolare criteri e modalità di nomina degli arbitri, nonché le modalità di funzionamento del collegio arbitrale, la mancata adozione ha causato l'impossibilità, sino a oggi, di ottenere l'invocato risarcimento per tutti quegli investitori (*rectius*) risparmiatori che, alla data del 23 novembre 2015, detenevano strumenti finanziari subordinati nelle quattro banche regionali in dissesto e non abbiano potuto o voluto ricorrere alla procedura semplificata di indennizzo forfettario<sup>23</sup>.

In ogni caso, solo da questo momento in poi si potrà attivare la procedura arbitrale, presentando al collegio un ricorso per ottenere il riconoscimento del ristoro del pregiudizio subito, ma a condizione che sia accertata la responsabilità delle banche coinvolte per violazione degli obblighi

<sup>22</sup> Cfr. DPCM 29 aprile 2017, recante «Criteri e modalità di nomina degli arbitri, nonché le modalità di funzionamento del collegio arbitrale», in [www.governo.it](http://www.governo.it).

<sup>23</sup> Con il DPCM 29 aprile 2017, in [www.governo.it](http://www.governo.it), è stato, infatti, finalmente nominato il collegio arbitrale, costituito da un Presidente, nella persona del Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, e da due componenti scelti dal Presidente del Consiglio e dal Ministro dell'Economia tra persone di comprovata imparzialità, indipendenza, professionalità e onorabilità, nonché tra magistrati ordinari, amministrativi, contabili, avvocati dello Stato, collocati in quiescenza non prima del 31 dicembre 2013. Peraltro, nel suddetto DPCM è stata estesa la definizione di investitore che consente il ricorso alla procedura arbitrale, al coniuge, al convivente more uxorio, ai parenti entro il secondo grado, in possesso degli strumenti finanziari a seguito di trasferimento per atto tra vivi.



di informazione, diligenza, correttezza e trasparenza previsti dal TUF nella prestazione dei servizi e delle attività di investimento relativi alla sottoscrizione e al collocamento degli altri strumenti finanziari subordinati.

Ragion per cui, non può sottacersi di rilevare - in attesa della prova dei fatti del meccanismo risarcitorio di tipo arbitrale - come l'impianto normativo-procedurale, individuato dal legislatore con l'obiettivo di tutelare i risparmiatori inconsapevolmente danneggiati, non abbia, allo stato, neppure iniziato a svolgere la sua funzione: di conseguenza, il percorso per ottenere un dignitoso risarcimento si prospetta non solo lungo, travagliato, ma soprattutto dagli esiti incerti; ciò, in ogni caso, non potrà non avere ricadute negative in termini di tutela effettiva per i risparmiatori coinvolti.

In ogni caso, il caso dei risparmiatori coinvolti nel *crack* delle suddette quattro banche regionali appare emblematico sullo stato di attuale analfabetismo degli investitori-risparmiatori *retail* italiani. Ciò trova conferma nella recente *Indagine sull'alfabetizzazione finanziaria nel mondo (Financial Literacy around the World)* - curata da ricercatori di Banca Mondiale e George Washington University, con il supporto di Standard & Poor's Ratings Services -, da cui emerge che solo il 37% degli italiani intervistati ha risposto correttamente ad almeno tre delle cinque domande riferite a inflazione, tasso di interesse, capitalizzazione degli interessi semplice e composta e diversificazione del rischio. Tale percentuale risulta inferiore alla media europea (55%) e al dato rilevato in tutte le altre economie avanzate (e in alcuni paesi emergenti). Analoghe evidenze emergono dal Rapporto Consob del 2015 sulle scelte di investimento delle famiglie italiane. Pure dall'indagine OCSE Pisa 2012, che ha per la prima volta introdotto una valutazione del



livello di alfabetizzazione finanziaria, emerge che nella graduatoria dei Paesi OCSE l'Italia occupa il penultimo posto<sup>24</sup>.

Se questo è il contesto, è evidente l'esigenza di individuare soluzioni sistematiche per favorire il superamento dello stato di ignoranza finanziaria, che pone i risparmiatori italiani in una condizione di potenziali vittime quotidiane del sistema bancario-finanziario, la cui solidità ormai costituisce, al più, un ricordo. Ne sia ulteriore riprova il caso della recentissima crisi del MPS, che, poco dopo il *crack* delle quattro banche regionali, ha di nuovo rischiato di coinvolgere migliaia di altri risparmiatori che avevano acquistato obbligazioni subordinate dell'istituto senese nella compartecipazione alle perdite; anche in tal caso, per evitare il peggio, cioè l'attivazione del meccanismo del *bail in*, il Governo è stato costretto a intervenire con un provvedimento d'urgenza (*rectius*, d'emergenza), adottando il d.l. n. 237/16<sup>25</sup>, denominato emblematicamente "salva risparmio" e convertito con la legge n. 15 del 17 febbraio 2017 recante «Disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio»<sup>26</sup>.

Tale intervento – pur trovando formale giustificazione nel richiamato art. 32 della Direttiva BRRD e nella previsione speculare dell'art. 18 del D.lgs. 180/15 come strumento eccezionale di sostegno pubblico, in grado di escludere l'avvio della procedura di risoluzione - pare sostanzialmente ispirato dalla preoccupazione di bilanciare una duplice esigenza di pari dignità: risanare le banche domestiche "malate", imponendo al contempo

<sup>24</sup> OCSE Indagine Pisa 2012, in [www.oecd.org/italy/PISA-2012-results-finlit-italy-ita.pdf](http://www.oecd.org/italy/PISA-2012-results-finlit-italy-ita.pdf).

<sup>25</sup> D.l. n. 237/2016 in [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/12/23/16G00252/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/12/23/16G00252/sg).

<sup>26</sup> Cfr. d.l. n.237/2016 in G.U. n. 43 del 21.2.2017, in [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).



il minor sacrificio possibile agli interessi dei risparmiatori coinvolti nella condivisione dei relativi oneri (Sabatini 2017, 4 ss.; Barbagallo 2017, 11 ss.).

Poiché per minimizzare l'intervento pubblico è previsto – in linea con la citata Comunicazione della Commissione UE in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria (c.d. *Banking Communication*) – che la sottoscrizione dell'aumento di capitale nella banca interessata da parte del MEF sia preceduta dalla conversione in azioni di nuova emissione degli strumenti ibridi (Additional Tier 1) e subordinati (Tier 2), nonché degli altri strumenti subordinati in circolazione, è al contempo prevista la possibilità per il MEF di sottoscrivere, al medesimo prezzo, non solo azioni di nuova emissione, ma anche azioni rivenienti dall'applicazione delle misure di *burden sharing*, nell'ambito di transazioni tra l'ente creditizio emittente e gli azionisti divenuti tali a seguito dell'applicazione delle misure di ripartizione degli oneri, che non siano controparti qualificate, onde porre fine o prevenire un contenzioso connesso al collocamento o negoziazione da parte della banca emittente degli strumenti finanziari a cui siano state applicate le misure di *burden sharing*. L'acquisto deve avvenire allo stesso prezzo con cui sono sottoscritte le azioni di nuova emissione e versato alla banca emittente, la quale a sua volta corrisponderebbe obbligazioni senior per un valore nominale pari a quello corrisposto dal MEF.

Per tal via, il d.l. n. 237 introduce per la prima volta uno strumento di ristoro *ex lege* riservato ai piccoli investitori retail che ricevano nuove azioni a seguito del *burden sharing*. Il MEF potrà appunto rilevare tali azioni, sì che i suddetti investitori riceveranno in cambio dall'ente creditizio obbligazioni ordinarie (emesse alla pari dalla banca stessa o da una società del suo gruppo) per un valore pari all'importo corrisposto dal



MEF per l'acquisto delle azioni. Evidente il *favor* del legislatore verso i piccoli risparmiatori, atteso che il ristoro è indirizzato esclusivamente agli investitori al dettaglio, non "qualificati" né "professionali" ed il MEF interviene a sostegno di una transazione tra la banca e tali investitori retail per prevenire o porre fine a una controversia avente a oggetto la commercializzazione degli strumenti oggetto di conversione.

Del pari evidente lo sforzo del legislatore di prevedere una protezione per i piccoli investitori sia ispirato a criteri di equità, mirando al contempo a preservare la stabilità finanziaria, atteso che tale soluzione non solo previene il rischio che l'ente creditizio si trovi a fronteggiare azioni legali da parte dei piccoli investitori, che potrebbero pregiudicare il suo risanamento, ma contribuisce a salvaguardare la fiducia dei risparmiatori.

Per tal via, è stato possibile non solo evitare (*rectius*) bypassare la procedura per così "ordinaria" della risoluzione e dunque il rischio concreto dell'attivazione del *bail in*, ma anche individuare una forma di protezione *ex lege* sui risparmi dei migliaia di obbligazionisti subordinati incolpevoli coinvolti nel *burden sharing*: infatti, a fronte del pur inevitabile coinvolgimento nel rafforzamento patrimoniale di alcune categorie di creditori subordinati, è stata prevista – a differenza del decreto salva banche - la soluzione di procedere alla conversione in azioni delle obbligazioni subordinate, nonché alla compensazione per gli investitori al dettaglio, nel caso la banca riscontri rischi legali connessi al collocamento dei prodotti finanziari; in tal caso, gli obbligazionisti *retail* a cui sia stato applicato il *burden sharing*, potranno cedere le proprie azioni allo Stato, al prezzo stabilito nel decreto legge per la sottoscrizione delle azioni di nuova emissione, ricevendo in cambio dalla banca obbligazioni non subordinate.



Ora, di là dal pur apprezzabile sforzo, non agevole, del legislatore nazionale di individuare, nel nuovo quadro regolatorio delle crisi bancarie, una soluzione equilibrata tra esigenza di stabilità finanziaria e protezione dei risparmiatori coinvolti, il provvedimento appare significativo per un'ulteriore circostanza, in quanto, in sede di conversione in legge, proprio per cercare di uscire dallo schema dei continui interventi emergenziali e favorire un processo strutturale di alfabetizzazione dei risparmiatori, è stata inserita, all'art. 24-*bis*, una previsione in cui, per la prima volta in Italia, viene introdotta una norma "di sistema" in materia di educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale<sup>27</sup>.

Per la verità, l'educazione finanziaria era stata già oggetto di alcune proposte di legge presentate sia alla Camera<sup>28</sup> che al Senato<sup>29</sup>, nessuno

<sup>27</sup> Cfr. art. 24-*bis* della legge n. 15/17, in [www.governo.it](http://www.governo.it).

<sup>28</sup> In particolare, la VI Commissione Finanze della Camera aveva concluso l'esame in sede referente di un testo base in tema di educazione finanziaria, risultante da una serie di progetti di legge: il d.d.l. A.C. 3666, in [www.camera.it](http://www.camera.it), col quale si intendeva promuovere la comunicazione e diffusione delle competenze di base necessarie per la gestione del risparmio privato, mediante l'istituzione di un'Agenzia nazionale avente lo scopo di promuovere le predette competenze. Il d.d.l. A.C. 3913, in [www.camera.it](http://www.camera.it), col quale si intendeva affidare alla CONSOB il compito di istituire, in seno al proprio sito web, una pagina appositamente dedicata all'educazione finanziaria, nonché di promuovere azioni di informazione e di formazione per la diffusione dell'educazione finanziaria. Il 13 giugno 2016 si era svolto alla Camera dei deputati un seminario istituzionale sulle tematiche relative all'educazione finanziaria, nell'ambito dell'esame delle predette proposte di legge. Peraltro, la VI Commissione Finanze del Senato aveva approvato il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul sistema bancario italiano nella prospettiva della vigilanza europea, in [www.senato.it](http://www.senato.it), individuando tre principali questioni: la separazione/divisione tra la tradizionale attività bancaria e quella finanziaria; gli effetti della vigilanza europea sul sistema bancario e le prospettive di riassetto del sistema; le



misure sui crediti deteriorati e le sofferenze bancarie. Ancora, a gennaio 2016 la VI Commissione finanze della Camera aveva deliberato l'avvio di una indagine conoscitiva sulle tematiche relative ai rapporti tra operatori finanziari e creditizi e clientela che affrontava, tra gli altri temi trattati, anche l'educazione finanziaria del pubblico.

<sup>29</sup> Al Senato, presso la VII Commissione permanente (Istruzione pubblica, beni culturali), era in corso d'esame l'A.S. 1196, in [www.senato.it](http://www.senato.it), recante norme per l'educazione alla cittadinanza economica, in [www.senato.it](http://www.senato.it). Tale ddl si prefiggeva come obiettivo, in primo luogo, di costituire una cabina di regia dei diversi soggetti che, a vario titolo, avevano intrapreso iniziative volte a migliorare l'educazione finanziaria degli italiani. L'intento dichiarato era quello di predisporre «*misure e interventi intesi a sviluppare la pratica educativa della cittadinanza economica, sia sotto il profilo formativo della gioventù in età scolare, sia sotto il profilo educativo della collettività in età adulta*» (art. 1, comma 1). Nell'audizione presso la VII Commissione del Senato – Istruzione pubblica e beni culturali – il Vice Direttore Generale della Consob, in [www.senato.it](http://www.senato.it), evidenzia come la relazione che accompagna il disegno di legge n. 1196 rende ben evidente questa simmetria tra benessere economico individuale, benessere sociale, competenze maturate e capacità di applicare le conoscenze acquisite da parte dei cittadini, introducendo il concetto-*target* di cittadinanza economica, ben più ampio e “ambizioso” di quello di cultura finanziaria. Da qui, secondo la Consob, l'importanza strategica di impegnare risorse pubbliche nella realizzazione di un progetto educativo dedicato, da qualificarsi come “investimento sociale” per i benefici diffusi nel lungo periodo. Peraltro, giova ricordare le Raccomandazioni OCSE, fatte proprie dalla Commissione Europea con la Comunicazione sull'Educazione Finanziaria del dicembre 2007, in <https://ec.europa.eu/commission/index>, in cui si evidenzia la necessità che ciascuno Stato si doti di una Strategia nazionale dell'educazione finanziaria, volta a definire chiaramente obiettivi, strumenti, ruoli e competenze di tutti gli attori coinvolti, secondo una precisa definizione delle priorità. Il d.d.l. n. 1196 sembra orientarsi sul solco delle esperienze straniere e in particolare della Gran Bretagna che già da tempo ha intrapreso politiche pubbliche volte a migliorare il grado di conoscenza in materia finanziaria dei propri cittadini.



dei quali, tuttavia, era riuscito a perfezionare l'iter parlamentare; ciò, peraltro, in un contesto sempre più sensibile alla necessità ineludibile di accelerare il processo di alfabetizzazione finanziaria dei risparmiatori.<sup>30</sup>

In ogni caso, l'art. 24 bis, comma 1, contiene un *incipit* in cui il legislatore dichiara l'obiettivo dell'intervento, volto ad assicurare l'efficacia, l'efficienza e la sistematicità delle azioni dei soggetti pubblici e privati in materia di educazione finanziaria, riconoscendone l'importanza quale strumento per la tutela del consumatore, auspicando al contempo un utilizzo più consapevole degli strumenti e dei servizi finanziari presenti sul mercato.

<sup>30</sup> Ne costituiscono riprova il moltiplicarsi di iniziative di educazione finanziaria: si pensi, in primo luogo, a quelle a livello nazionale della Banca d'Italia, che ha dedicato specifiche iniziative al tema dell'educazione finanziaria, dedicandovi un'apposita sezione del proprio sito internet: essa contiene un'area dedicata all'educazione finanziaria e ai rapporti con il cittadino. Anche la Consob dedica una sezione del proprio sito *web* all'educazione finanziaria dei consumatori e del pubblico. Pure alcuni enti privati, come i rappresentanti di categoria, portano avanti da tempo iniziative di educazione finanziaria: si pensi all'iniziativa educativa Io&rischi, realizzata da Forum ANIA - Consumatori, e si rivolge alle scuole italiane per promuovere una maggiore consapevolezza del rischio e una cultura della sua prevenzione e gestione nel percorso di vita, con un importante obiettivo: educare al rischio per educare al futuro. Si tratta di un'iniziativa pluriennale articolata in diversi moduli e in continua evoluzione, sviluppata in collaborazione con *partner* istituzionali e scientifici e patrocinata da INDIRE, Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa. Per quanto concerne il settore bancario, dopo l'iniziativa PattiChiari, attiva dal 2003 al 2014 per migliorare la reputazione del sistema bancario e per interventi di educazione finanziaria l'ABI ha varato la Fondazione per l'educazione finanziaria e il risparmio, che promuove l'educazione finanziaria, nel più ampio concetto di educazione alla cittadinanza economica consapevole e attiva, per sviluppare e diffondere la conoscenza finanziaria ed economica.



Per conseguire tale obiettivo, ci si premura poi di definire la nozione di educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale, in conformità con quanto già espresso in sede internazionale dall'OCSE: trattasi del processo attraverso il quale le persone: a) migliorano la loro comprensione degli strumenti e dei prodotti finanziari, ivi compresi quelli di natura assicurativa e previdenziale; b) sviluppano le competenze necessarie ad acquisire una maggiore consapevolezza dei rischi e delle opportunità finanziarie (comma 2).

La concretizzazione dell'obiettivo dovrà essere attuata attraverso una pianificazione organica affidata al Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, tenuto ad adottare, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente ed entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, un programma per una strategia nazionale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale. Il legislatore, peraltro, si premura di individuare i principi cui dovrà informarsi tale pianificazione: 1) organizzare in modo sistematico il coordinamento dei soggetti pubblici e privati già attivi sulla materia, ovvero di quelli che saranno attivati dal programma, garantendo che gli interventi siano continui nel tempo, promuovendo lo scambio di informazioni tra i soggetti e la diffusione delle relative esperienze, competenze e buone pratiche, e definendo le modalità con cui le iniziative di educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale possano entrare in sinergia e collegarsi con le attività proprie del sistema nazionale dell'istruzione; 2) definire le linee guida delle politiche nazionali in materia di comunicazione e di diffusione di informazioni volte a promuovere l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale; 3) prevedere la possibilità di stipulare convenzioni atte a



promuovere interventi di formazione con associazioni rappresentative di categorie produttive, ordini professionali, organizzazioni senza fini di lucro e università, anche con la partecipazione degli enti territoriali (comma 3).

Peraltro, è previsto uno stretto raccordo tra l'Esecutivo Autorità ministeriali, cui è demandato il compito di concretare il programma strategico di educazione finanziaria, e le Camere, in quanto, ai sensi del comma 4, lo schema di programma deve essere trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti e per i profili finanziari, che sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione. Ove il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente il testo del programma alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. I pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari sono espressi entro trenta giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine il programma può comunque essere adottato. È ancora il Parlamento a vigilare sull'attuazione della strategia nazionale per l'educazione finanziaria, in quanto è prevista la trasmissione annuale (entro il 31 luglio) alle Camere, da parte del Governo, di una relazione sullo stato di attuazione della Strategia nazionale per l'educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale (comma 5).

Per l'attuazione della Strategia nazionale di educazione finanziaria è istituito un Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, con decreto interministeriale (del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e



della ricerca scientifica e con il Ministro dello sviluppo economico) da emanarsi entro tre mesi dalla legge di conversione del provvedimento in esame (comma 6). Il Comitato avrà il compito di promuovere e programmare iniziative di sensibilizzazione in tema di educazione finanziaria, assicurativa e previdenziale individuando obiettivi misurabili, programmi e azioni da porre in essere, valorizzando le esperienze, le competenze e le iniziative maturate dai soggetti attivi sul territorio nazionale e favorendo la collaborazione tra i soggetti pubblici e privati.

Tale organo sarà composto da undici membri e presieduto da un Direttore, nominato dal Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con il Ministro dell'istruzione, università e ricerca scientifica tra personalità con comprovate competenze ed esperienza nel settore; tutti i membri del Comitato, nonché il direttore, durano in carica tre anni e l'incarico può essere rinnovato per una sola volta.

Senonchè, il *budget* stanziato è di appena un milione di euro all'anno, in linea, certo con i tempi di crisi, ma quasi risibile rispetto ad un obiettivo strategico sì ambizioso.

Rimane, in ogni caso, il fatto, apprezzabile, che tale intervento legislativo costituisce il primo passo per cercare di affrontare una problematica che, vigente il *bail in*, appare sempre più ineludibile per aiutare i risparmiatori ad assumere scelte d'investimento dei loro risparmi se non "protette", quantomeno consapevoli: ciò nella sempre più diffusa convinzione che solo la consapevolezza finanziaria di un risparmiatore "educato" potrà riavvicinarsi in modo più fiducioso al mercato finanziario e, senza la fiducia del risparmiatore, non v'è futuro stabile per nessun sistema bancario-finanziario (Padoan 2017, 5).



## Bibliografia

- AA.VV. (2014), *Società, banche e crisi d'impresa*, Torino, Utet Giuridica.
- Ambuhel, S., B. Douglas Bernheim, A. Lusardi (2015), *The Effect of Financial Education on the Quality of Decision Making*, NBER WP n. 20618.
- Anderloni, L., E.M. Carluccio (2006), *Access to Bank Accounts and Payment Services*, in L. Anderloni, M.D. Braga, E.M. Carluccio (cur.), *New Frontiers in Banking Services: Emerging Needs and Tailored Products for Untapped Markets*, Berlin: Springer Verlag, p. 89 ss.
- Antoniazzi, S. (2013), *La Banca centrale europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, Torino: Giappichelli.
- Antonucci, A. (2007), *Frantumazione di regole e rimedi nel rapporto fra banca e investitore*, in *Banca borsa tit. cred.*, II, p. 77 ss.
- Barbagallo, C. (2014), *L'Unione Bancaria europea*, in *Mondo bancario*, 2, p. 11 ss.
- Barbagallo, C. (2017), *Audizione del 19 gennaio 2017 presso le Commissioni riunite (Finanze e Tesoro) del Senato della Repubblica VI (Finanze) della Camera dei Deputati sul D.l. n.237/16*, in [www.camera.it](http://www.camera.it), 4 ss.
- Bernardi, E. (2012), *Unione bancaria, gestione delle crisi e protezione dei depositanti*, in *Bancaria*, 12, p. 51 ss.
- Binder, J.H. (2015), *Resolution planning and Structural Bank Reform within the Banking Union*, SAFE Working Paper Series, n. 81, in <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm.abstract>.
- Boccuzzi, G. (2015), *L'Unione bancaria europea*, Roma: Bancaria editrice.
- Brescia Morra, C. (2015), *La nuova architettura della vigilanza bancaria in Europa*, in *Banca impresa società*, I, p. 73 ss.



Busch, D., G. Ferrarini (cur.) (2015), *European Banking Union*, Oxford: Oxford University Press.

Capizzi, A., S. Cappiello (2014), *Prime considerazioni sullo strumento del bail in: la conversione forzata di debito in capitale*, V convegno annuale Associazione italiana Professori Universitari di diritto commerciale, Roma, 21-22 febbraio 2014. in [www.orizzontideldirittocommerciale.it/media/24571/cappiello\\_s-capizzi\\_a.def\\_30.01.14.pdf](http://www.orizzontideldirittocommerciale.it/media/24571/cappiello_s-capizzi_a.def_30.01.14.pdf), p. 5 ss.

Capolino, O. (2014), *Le fasi della risoluzione bancaria e i rapporti con il preesistente quadro normativo*, Atti del Convegno: crisi bancarie il nuovo quadro giuridico e istituzionale, paper, Milano, 8 maggio 2014.

Capolino, O. (2016 a), *La vigilanza bancaria: prospettive ed evoluzione dell'ordinamento italiano*, in R. D'Ambrosio (cur.), *Scritti sull'Unione bancaria*, Quaderni di ricerca giuridica della Banca d'Italia, n. 81, p. 55 ss.;

Capolino, O. (2016 b), *Banking recovery and Resolution: riparto delle funzioni, compiti e responsabilità*, relazione al Convegno conclusivo progetto PRIN 2010-11 Siena, 7-9 aprile 2016, in [www.regolazionedeimercati.it](http://www.regolazionedeimercati.it).

Capriglione, F. (2012), *Globalizzazione, crisi finanziaria e mercati: una realtà su cui riflettere*, in G. Colombini, M. Passalacqua (cur.), *Mercato e banche nella crisi: regole di concorrenza e aiuti di stato*, Napoli: Jovene, p. 3 ss.

Capriglione, F. (2013 a), *European banking union. A challenge for a more united Europe*, in *Law and Economics Yearly Review*, 1, p. 5 ss.

Capriglione, F. (2013 b), *L'Unione bancaria europea*, Torino: Utet Giuridica.

Capriglione, F. (2014), *L'applicazione del meccanismo unico di supervisione bancaria: una vigilia di ingiustificati timori*, in [Apertacontrada.it](http://Apertacontrada.it).



Capriglione, F., A. Troisi (2014), *L'ordinamento finanziario dell'UE dopo la crisi*, Torino, Utet giuridica.

Chiti, M.P. (2014), *The new banking union, the passage from banking supervision to banking resolution*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 24 (2), p. 608 ss.

Clarich, M. (2013), *I poteri di vigilanza della banca centrale europea*, in *Diritto pubblico*, 3, p. 975 ss. (anche in A. Bartolacelli, V. Calandra Buonaura, F. Rossi (cur.), *L'ordinamento italiano del mercato finanziario tra continuità ed innovazioni*, Milano: Giuffrè, 2014, pp. 107 ss.).

Coeuré, B. (2013), *The implications of bail-in rules for bank activity and stability*, in [www.bis.org/review/r131001b.pdf](http://www.bis.org/review/r131001b.pdf), p. 1 ss.

D'Ambrosio, R. (2013), *Due process and safeguards of the persons subject to SSM supervisory and sanctioning proceedings*, *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale della Banca d'Italia*, n. 74.

D'Ambrosio, R. (2015), *The ECB and NCA liability within the Single Supervisory Mechanism*, *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale della Banca d'Italia*, n. 78.

D'Ambrosio, R. (2016), *Il Meccanismo di vigilanza unico: profili di indipendenza e di accountability*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica (Scritti sull'Unione bancaria)*, n. 81, Roma: Banca d'Italia, p. 137 ss.

De Aldisio, A. (2016), *Il Meccanismo di Risoluzione Unico. La distribuzione dei compiti tra il Comitato di risoluzione unico e le autorità di risoluzione nazionali e altri aspetti istituzionali*, *Quaderni di Ricerca Giuridica (Scritti sull'Unione bancaria)*, n. 81, Roma: Banca d'Italia, p. 137 ss.

De Serière, V. (2015), *Recovery and resolution plans of banks in the context of the BRRD and the SRM: some fundamental issues*, in D. Busch, G. Ferrarini (cur.), *European Banking Union*, Oxford: Oxford University Press, p. 336 ss.



Della Luna Maggio, L. (2015), *Il risparmio tra tutele costituzionali e interventi legislativi*, in *Rivista AIC*, 4, p. 23 ss.

Di Brina, L. (2015), *Risoluzione delle banche e bail-in alla luce dei principi della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e della Costituzione nazionale*, in *RTDE*, 4, II, p. 184 ss.

Di Gaspare, G. (2011), *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova: Cedam.

Di Giorgio, G. (2015), *L'assicurazione dei depositi e il completamento dell'Unione Bancaria*, in *Minerva bancaria*, pp. 3 ss.

Dolmetta, A.A. (2016), *Le tutele mancanti. Scritto per il Convegno "Salvataggio bancario e tutela del risparmio"*, in *Riv. dir. banc.*, 3.

Donati, I. (2016), *Il bail in bancario: spunti per il nuovo diritto societario della crisi*, relazione al VII convegno annuale dell'Associazione Orizzonti del diritto commerciale, Roma 26-27 febbraio 2016.

Fiordiponti, F. (2016), *Ancora perplessità sul decreto salva banche*, in R. Lener (cur.), *FCHub-Focus. Il bail-in*, Quaderni Minerva bancaria, p. 33 ss.

Forestieri, G. (2014), *L'unione bancaria europea e l'impatto sulle banche*, in *Banca impresa società*, 3, p. 496 ss.

Fornari, A., M., Riva Governanda (2010), *Bisogno di educazione finanziaria: dati, bilanci, esiti dei programmi di alfabetizzazione finanziaria nel mondo*, in F. Tracò (cur.), *Le esperienze di educazione finanziaria*, Fondazione Rosselli, p. 6 ss.

Ganigian Clarisa, L. (2014), *Un nuovo passo verso l'Unione bancaria europea: la Direttiva 2014/49/UE relativa ai sistemi di garanzia dei depositi*, in *Dir. Banc. merc. fin.*, 2, II, p. 67 ss.



Gardella, A. (2015), *Il bail in e il finanziamento delle risoluzioni bancarie nel contesto del meccanismo di risoluzione unica*, in *Banca borsa titoli di credito*, 5, I, p. 587 ss.

Gordon, J.N., W.-G. Ringe (2015), *Bank Resolution in the European Banking Union: A Transatlantic Perspective on What it Would Take*, in *Columbia Law Rev.*, (115), p. 1297 ss.

Gortsos, C.V. (2015), *The Single Supervisory Mechanism (SSM). Legal aspects of the first pillar of the European Banking Union*, Athens: EPLO.

Greco, G.L. (2016), *La tutela del risparmiatore dopo la direttiva BRRD, relazione al Convegno ADDE "Quali regole per quali mercati? Una riflessione sui nuovi modelli regolatori e sui mercati in transizione*, Milano 11-12 dicembre 2015, in [www.regolazionedeimercati.it](http://www.regolazionedeimercati.it).

Guizzi, G. (2015), *Il bail-in nel nuovo sistema di risoluzione delle crisi bancarie. Quale lezione da Vienna?*, in *Corr.giur.*, 12, p.1485 ss.

Hadejemmanuil, C. (2013), *Special Resolution Regimes for Banking Institutions: Objectives and Limitations*, in *LSE Law, Society and Economy Working Papers* 21, in [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm.abstract\\_id=2336872](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm.abstract_id=2336872).

Hilgert, M.A., J.M. Hogarth, S.G. Beverly (2003), *Household Financial Management: The Connection between Knowledge and Behavior*, Federal reserve Bulletin, July.

Joosen, B.P.M. (2015), *Regulatory Capital Requirements and Bail in Mechanisms*, in M. Haentjens, B. Wessels (eds.), *Research Handbook on Crisis Management in the Banking Sector*, Cheltenham: Elgar, p. 175 ss.

Kerlin, J., A. Maksymiuk (2015), *Comparative Analysis of the Bail-in Tool*, in *Copernican J. of Fin. & Account.*, 4 (1), p. 97 ss.

Lamandini, M. (2015), *Limitations on supervisory powers based upon fundamental rights and SSM distribution of enforcement competences*, in *ECB Le-*



gal Conference 2015, *From Monetary Union to Banking Union, on the way to Capital Markets Union. New Opportunities for European Integration*, Frankfurt: ECB.

Lamandini, M. (2016), *Il diritto bancario dell'Unione*, in *Quaderni di Ricerca Giuridica (Scritti sull'Unione bancaria)*, n. 81, Roma: Banca d'Italia, p. 11 ss.

Lamandini, M., D. Ramos Muñoz, J. Solana Álvarez (2015), *Depicting the Limits to the SSM's Supervisory Power: The Role of Constitutional Mandates and of Fundamental Rights Protection*, *Quad. Ric. Giur. Consul. Leg. Banca Italia*, n. 79.

Lamandini, M., D. Ramos Muñoz, J. Solana Álvarez (2016), *The ECB as a Catalyst for Change in EU Law. Part I: The ECB's Mandates*, e id., *The ECB as a Catalyst for Change in EU law. Part II: SSM, SRM and Fundamental Rights*, ECB Working Papers.

Lannoo, R. (ed.) (2014), *ECB Banking Supervision and beyond*, Report of a CEPS Task Force, Bruxelles: CEPS.

Lener, R. (2016 a), *Bail in: una questione di regole di condotta? Scritto per il Convegno "Salvataggio bancario e tutela del risparmio"*, in *Riv. dir. banc.*, 2, pp. 2 ss.

Lener, R. (2016 b), *Il cliente bancario di fronte al bail-in: la (modesta) protezione delle regole di condotta*, in R. Lener (cur.), *FCHub-Focus. Il bail-in*, Quaderni Minerva bancaria, pp. 41 ss.

Lener, R. (2016 c), *Profili problematici del bail-in*, in R. Lener (cur.), *FCHub-Focus. Il bail-in*, Quaderni Minerva bancaria, p. 23 ss.

Liera, M. (2009), *Educare alla finanza? Non va bene a tutti*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 novembre, in [www.ilsole24ore.it](http://www.ilsole24ore.it)



Lugaresi, S. (2016), *La risoluzione delle crisi bancarie: bail-in e Resolution Planning*, in R. Lener (cur.), *FCHub-Focus. Il bail-in*, Quaderni Minerva bancaria, p. 17 ss.

Lusardi, A. (2010), *Come insegnare l'ABC della finanza*, in *LaVoce.info*, 20 aprile, p. 5 ss.

Mancini, M. (2013), *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*, in *Quaderni ricerca giuridica Banca Italia*, n. 73.

Micossi, S. (2013), *Banking union in the making*, in *Law and Economics Yearly Review*, 2, I, p. 80 ss.

Miskinh, F.S. (2008), *The importance of economic education and financial literacy*, Third National Summit on Economic and Financial Literacy, Washington, in [www.federalreserve.gov](http://www.federalreserve.gov).

Moloney, N. (2014), *European banking union: Assessing its risks and resilience*, in *Common Market Law Review*, 51 (6), p. 1609 ss.

Padoan, P.C. (2017), *Audizione del 12 gennaio 2017 presso le Commissioni congiunte Finanze e Tesoro del Senato e Finanze della Camera, La tutela del risparmio nel settore creditizio*, in relazione al d.l. 23 dicembre 2016, n. 237, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

Panetta, F. (2014), *La nuova vigilanza bancaria europea e l'Italia. Intervento del Vice Direttore della Banca d'Italia*, in *Mondo Bancario*, 3, p. 20 ss.;

Paracampo, M.T. (2011), *Il Ruolo dell'educazione finanziaria nella recente disciplina del mercato finanziario*, in *Il Caso.it*, II, doc. 230/2011.

Polimanti, P. (2012), *Crisi dei mercati e tutela del risparmiatore. Il ruolo dell'educazione finanziaria e del servizio di consulenza*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 18 maggio.

Presti, G. (2015), *Il bail-in*, in *Banca impresa Società*, 3, p. 339 ss.



Saggi

Rordof, R. (2008), *La tutela del risparmiatore: norme nuove e problemi vecchi*, in A. Antonucci, M.T. Paracampo (cur.), *La distribuzione di prodotti finanziari, bancari e assicurativi. Nuove regole e problemi applicativi*, Atti del Convegno tenutosi a Bari il 9 novembre 2007, Bari: Cacucci, p. 99 ss.

Rossano, D. (2015), *Nuove strategie per la gestione delle crisi bancarie: il bail in e la sua concreta applicazione*, in *RTDE*, suppl. 3, pp. 269 ss.

Rulli, E. (2015), *Prevenire l'insolvenza. Dal salvataggio pubblico alla risoluzione bancaria: rapporti con i principi della concorsualità e prime esperienze applicative*, in *RTDE*, suppl. 3, p. 284 ss.

Rulli, E. (2016 a), *Crisi bancarie e prime esperienze di risoluzione "assistita" da fondi: il primo intervento del Fondo nazionale di risoluzione*, in R. Lener (cur.), *FCHub-Focus. Il bail-in*, Quaderni Minerva bancaria, p. 9 ss.

Rulli, E. (2016 b), *Dissesto, risoluzione e capitale nelle banche in crisi*, relazione al VII convegno annuale dell'Associazione Orizzonti del diritto commerciale, Roma 26-27 febbraio 2016.

Sabatini, G. (2017), *Audizione del 19 gennaio 2017 presso le Commissioni riunite (Finanze e Tesoro) del Senato della Repubblica VI (Finanze) della Camera dei Deputati sul d.l. n. 237/16*, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

Santella, P., S. Laviola, G. Loiacono (2015), *Il nuovo regime europeo di risoluzione delle crisi bancarie: un'analisi comparata dell'applicazione del bail-in*, in *Bancaria*, n. 9, p. 46 ss.

Santoro, V. (2015 a), *Crisi bancarie, ruolo dell'informazione e protezione del cliente*, in [www.regolazionedeimercati.it](http://www.regolazionedeimercati.it).

Santoro, V. (2015 b), *Prevenzione e "risoluzione" delle crisi delle banche*, in [www.regolazionedeimercati.it](http://www.regolazionedeimercati.it).

Stanghellini (2014), *La disciplina delle crisi bancarie: la prospettiva europea*, in *Quad. Ric. Giur. Banca Italia (Dal Testo unico bancario all'Unione ban-*



caria: tecniche normative e allocazione di poteri), n.75, Roma: Banca d'Italia, p. 147 ss.

Teixeira, P.G. (2014), *The Single Supervisory Mechanism: Legal and institutional foundations*, in *Quad. Ric. Giur. Cons. Leg. Banca Italia (Dal Testo unico bancario all'Unione bancaria: tecniche normative e allocazione di poteri. Atti del convegno tenutosi a Roma il 16 settembre 2013)*, n. 75, Roma: Banca d'Italia, p. 73 ss.

Tracò, F. (cur.) (2010), *Le esperienze di educazione finanziaria*, Fondazione Rosselli.

Trifilidis, M. (2009), *L'educazione finanziaria: le iniziative a livello internazionale*, in *Consumatori, Diritti e Mercato*, 2, p. 58 ss.

Willis, L. (2008), *Against Financial-Literacy Education*, in *Iowa Law Review*, 94, 57 ss.

Wymeersch, E. (2015), *The Single Supervisory Mechanism or 'SSM', part one of the Banking Union*, European Corporate Governance Institute (ECGI) - Law Working Paper No. 240/2014.

Zavvos, G., S. Kaltsouni (2015), *The Single Resolution Mechanism in the European Banking Union: Legal Foundation, Governance Structure and Financing*, in M. Haentjens, B. Wessels (eds.), *Research Handbook on Crisis Management in the Banking Sector*, Cheltenham: Elgar.



## Abstract

### *Financial Education in the Times of the Bail In*

The recent global financial crisis, which has pervasively affected the entire world economy, has brought general attention to the question not only of strengthening the regulatory system of protection of the consumer-saver, but also of fostering greater awareness of information and knowledge of the financial market, in which the small investor is, too often, an unaware victim. In this sense, the Author, moving from financial literacy as a means of protection and financial inclusion, focuses on the community measures dedicated to financial education, highlighting its persistent inadequacy; to then focus on Italy, where, after the traumatic advent of the bail in and the new community measures after the financial crisis and the intensification of the crises of the domestic banks, the legislator, with the law n. 15/2017, intervened on the subject: a first, though timid, step towards a concrete strategy of financial education, never so necessary, to protect the "saver" from the moral hazard of the market, making it, in this way, less insecure in the investment of own savings.

Keywords: Saver, financial education, financial crisis, bail in, banking crises.



Osservatori





# La rotta del Mediterraneo Centrale: le spinte migratorie, i percorsi tracciati e il profilo socioeconomico dei migranti sbarcati in Italia \*

di Giacomo Terenzi \*\*

*Il Mediterraneo è infatti la linea sulla quale s'incontrano oggi  
il nord-ovest e il sud-est del mondo, non è una periferia,  
ma un luogo determinante e cruciale.  
Franco Cassano (da Mediterraneo,  
in ResetDOC - Intercultural lexicon)*

\* Contributo sottoposto a referaggio anonimo (*double blind peer review*).

\*\* UN Migration Agency - International Organization for Migration (IOM). Liaison Mission for Italy, Malta and the Holy See. Coordination Office for the Mediterranean. Le opinioni espresse sono quelle dell'autore e non riflettono necessariamente le politiche o le posizioni dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM). In nessun modo l'OIM e i suoi partner possono essere considerati legalmente responsabili per l'accuratezza, la completezza o l'utilità delle informazioni contenute nel saggio. Le denominazioni impiegate in questa pubblicazione e la presentazione dei materiali non implicano da parte dell'OIM l'espressione di una qualsiasi opinione sulla posizione giuridica di paesi o territori, città o aree o delle sue autorità, oppure in merito alla delimitazione delle sue frontiere.



## 1. Premessa

Cercare di descrivere e analizzare cause e conseguenze del fenomeno migratorio contemporaneo lungo la rotta centrale del Mediterraneo è un'impresa molto ardua. I flussi provenienti dall'Africa subsahariana e diretti verso il nostro continente sono sempre più complessi e cospicui. Le rotte che portano all'attraversamento del Mediterraneo sono molteplici, le spinte migratorie aumentano e la composizione per genere, età e status sociale dei migranti è in continuo cambiamento. Certo è che tale fenomeno ha da molto tempo un impatto mediatico molto forte, che ha spinto numerosi studiosi a trattarne gli elementi principali e intrinseci.

Il presente articolo mira a ricostruire il viaggio che, lungo la Rotta Centrale del Mediterraneo, parte dall'Africa Subsahariana per arrivare fino in Europa, analizzandone lo svolgimento ed evidenziando quali sono le maggiori difficoltà incontrate dai migranti durante il tragitto. Grazie all'analisi di alcuni recenti studi e rapporti pubblicati dall'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), si è poi posta l'attenzione sul profilo socioeconomico dei migranti sbarcati in Italia nel corso del 2016 e 2017, e quindi sul loro background formativo e lavorativo, nonché sulle loro aspettative future da realizzare una volta portato a compimento l'attraversamento del Mar Mediterraneo. I dati attuali mostrano inoltre come, nonostante nel corso del 2017, rispetto all'anno precedente, le autorità abbiano registrato un leggero decremento degli arrivi sulle coste italiane, i flussi migratori lungo la rotta centrale del Mediterraneo continuano ad avere un notevole impatto in tutta la regione. L'analisi completa e dettagliata del fenomeno nella sua complessità ha come obiettivo quello di facilitare i *policy-makers* nella riformulazione



di un'efficace e duratura strategia migratoria che abbia alla base una reinterpretazione del concetto stesso di migrazione.

Le migrazioni caratterizzano infatti da sempre la vita degli esseri umani, contribuendo alla formazione di specifiche identità culturali, sociali e politiche all'interno della nostra società. I primi spostamenti rilevanti di popolazione hanno radici preistoriche e pare si siano verificati nella zona della Rift Valley Africana, fino ad interessare poi anche il nostro continente. Proprio il movimento di persone ha fortemente contribuito alla creazione di popolazioni e comunità stabili (Livi Bacci 2014).

Certo è che il migrante di oggi non è lo stesso individuo che una volta lasciava il proprio Paese di origine quasi esclusivamente per ragioni economiche, alla ricerca di migliori e nuove opportunità lavorative. Le migrazioni contemporanee si inseriscono perfettamente all'interno del mondo globale e globalizzato, dal momento che i migranti creano delle reti di informazioni, conoscenze e aiuto, grazie alle quali finiscono spesso per essere individui in bilico tra il proprio paese d'origine e quello di destinazione, tanto da venir definiti dei *transmigranti* (Ambrosini 2008). Le ragioni alla base del fenomeno migratorio odierno sono molteplici: dalla necessità di fuggire da guerre e conflitti in alcuni paesi, al timore della detenzione o di essere sottoposti a torture e violenze in altri; dal desiderio di migliorare il proprio status sociale o le proprie condizioni di vita, alla volontà di ritrovare i propri cari e gli affetti lontani. La migrazione si è trasformata e da libera scelta è diventata, nella maggior parte dei casi, una necessità.



## **2. La necessità della fuga, il traffico e la tratta di migranti**

È importante sottolineare come il concetto di “tratta” vada ben distinto da quello di “traffico”. Se per “tratta”, infatti, si intende il trasporto di persone da un posto ad un altro contro la propria volontà o attraverso l’inganno, nel secondo caso il trafficante stipula un accordo oneroso con il migrante. Nel caso delle vittime di tratta manca quindi il consenso o l’accettazione del trasporto da parte del migrante stesso. La tratta di esseri umani rappresenta dunque un crimine transnazionale che viene definito dall’art. 3 del «Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini» (2000).

I migranti costretti a lasciare il proprio Paese per necessità subiscono costanti abusi e violenze perpetrate dai trafficanti operanti sul tragitto e sono spesso costretti a cambiare percorsi e rotte pur di raggiungere la meta sperata. Negli ultimi anni è aumentato anche il numero di donne subsahariane che tentano di raggiungere l’Europa, ma il fenomeno della migrazione al femminile è strettamente legato all’aumentare di stupri e violenze subite dalle migranti lungo la rotta o all’interno dei centri di detenzione libici. L’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), Agenzia specializzata delle Nazioni Unite<sup>1</sup>, riporta inoltre come ogni anno circa 7,000 migranti sono invece vit-

<sup>1</sup> L’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM/IOM), fondata nel 1951, ha il suo quartier generale a Ginevra. È la principale Organizzazione Intergovernativa in



time del fenomeno della tratta: l'età media degli individui che confermano di aver subito violenze durante il viaggio è di 23 anni e nel 95% dei casi gli intervistati affermano inoltre di aver assistito ad atti di violenza in territorio libico (IOM 2017 g).

Attraverso l'analisi dei suoi più recenti sviluppi, si evince come il fenomeno della tratta sia strettamente collegato a pratiche di sfruttamento sessuale e lavorativo, fino a comprendere anche vere e proprie forme schiavitù o pratiche analoghe come l'asservimento e il prelievo di organi.

Nel Rapporto pubblicato nel 2017 dall'OIM sul tema della tratta, vengono anche elencate le diverse figure con le quali la vittima entra in contatto nel paese di origine, così come in quello di transito e destinazione. La *Madame* (*Oga* nel caso sia un uomo) è la trafficante che gestisce le vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale e alla quale bisogna ripagare il debito. In diversi casi è stata lei stessa una vittima della tratta che, una volta ripagato il debito, ha deciso di trarre vantaggi economici dallo stesso tipo di business. Il *Native Doctor* è invece uno sciamano presso cui le vittime di tratta vengono sottoposte a rituale voodoo. Il *Boga* è un accompagnatore che fornisce alla vittima i contatti telefonici necessari nel paese di transito e destinazione. Infine vi è il *Connection man*, ovvero un trafficante principalmente riconosciuto come l'individuo che gestisce ed opera lungo la rotta Nigeria-Libia-Italia (IOM 2017 g).

ambito migratorio e conta 169 Stati Membri. Da settembre 2016 è diventata Agenzia Collegata alle Nazioni Unite: <https://www.iom.int/>.



L'OIM, così come i tanti attori impegnati nel riconoscimento delle vittime di tratta sbarcate sul nostro territorio, ha registrato, nel corso degli ultimi anni, un notevole aumento di donne e minori, specialmente di nazionalità nigeriana, vittime di questa forma di crimine transnazionale che sembra crescere di anno in anno.

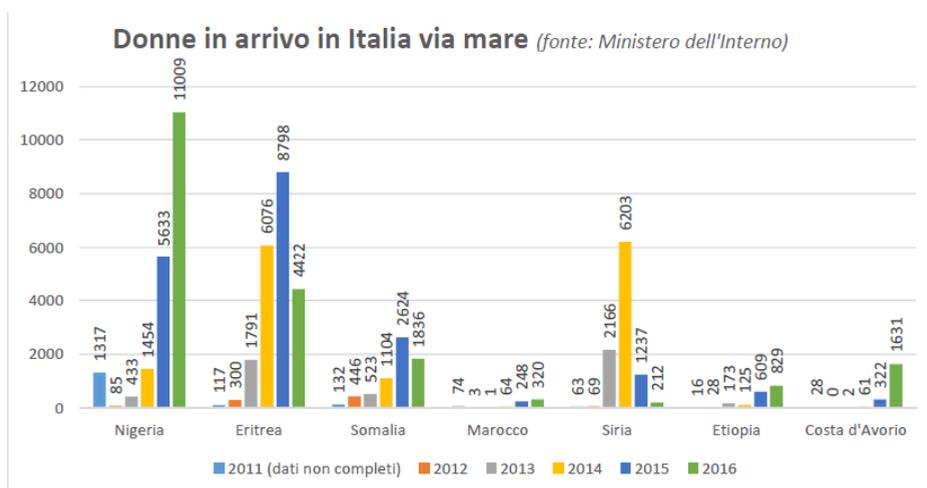
L'OIM ritiene che circa l'80 per cento delle migranti nigeriane arrivate via mare nel 2016 sia probabile vittima di tratta destinata allo sfruttamento sessuale in Italia o in altri paesi dell'Unione Europea. Secondo l'Organizzazione le donne ed i minori non accompagnati di nazionalità nigeriana sono fra le categorie più a rischio di essere vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale, anche se non si può escludere che anche migranti di altre nazionalità siano coinvolti nel traffico (IOM 2017 g, 16).

All'interno del rapporto OIM sulla tratta si evidenzia anche come molte giovani di nazionalità nigeriana vengano costrette dai trafficanti a dichiararsi maggiorenni una volta arrivate sulle coste italiane. Questa strategia è adottata al fine di portare le autorità nel paese di destinazione a collocare le ragazze in centri di accoglienza per adulti, nei quali sarà più semplice mantenere i contatti con la propria *Madame* o il proprio *Boga*.

Sono sempre più numerose e sempre più giovani le nigeriane che finiscono nella tratta. E sempre più brutali gli abusi a cui vanno incontro. Devono ripagare un debito che oscilla tra i 25 e i 35 mila euro e sono vincolate da gratitudine verso chi le ha sottratte alla miseria di uno slum o di una capanna chissà dove: i mercanti di esseri umani si sono fatti carico del viaggio verso l'Europa e hanno alimentato i sogni, promettendo lauti guadagni e il futuro



eroico di chi risolve le sorti della famiglia a casa. Quel che le giovanissime vittime non sanno, in partenza, è che denaro e riconoscenza vanno ripagati prostituendosi 12 ore al giorno, in schiavitù. [...]. (Barina 2017)



Un altro elemento peculiare relativo agli ingenti flussi migratori irregolari odierni, è l'aumento del costo del viaggio verso l'Europa. La possibilità del successo del viaggio dipende da molte variabili differenti. L'aumento dei controlli alle frontiere e della complessità del tragitto hanno inevitabilmente portato ad un aumento del prezzo da pagare al contrabbandiere per raggiungere la meta sperata.

Per comprendere però il processo che porta i migranti ad intraprendere il viaggio stesso, bisogna analizzare anche il difficile contesto di partenza. Esempio lampante è quello delle minori nigeriane che una volta raggiunta l'Europa raccontano di essere state vittime di violenze ses-



suali perpetrate già nel proprio paese di origine da parenti, amici, conoscenti o vicini di casa (IOM 2017, 35).

Negli ultimi anni l'Italia è annoverata tra i primi Paesi di destinazione identificati come meta sperata nell'immaginario dei migranti subsahariani che cercano di dare una svolta alla loro condizione socio-lavorativa. Nel recente rapporto pubblicato dall'OIM – *“Flow monitoring surveys: the human trafficking and other exploitative practices indication survey”* – emerge come alla luce delle interviste fatte dal personale dell'Organizzazione su un campione di 4,712 migranti lungo la rotta centrale del Mediterraneo, in 60 diversi punti in prossimità dei luoghi di sbarco del nostro Paese, circa il 36% degli intervistati conferma di aver avuto in mente l'Italia come meta del proprio viaggio al momento della partenza. Solo una più bassa percentuale vicina al 15% risponde più generalmente Europa o Libia (IOM 2017 f).

È inoltre importante sottolineare come la suddetta risposta cambi al momento dell'arrivo nel Paese di destinazione. La percentuale degli intervistati che riportano di avere in mente l'Italia come meta ultima di destinazione sale al 70%, seguita dalla Francia intorno al 5% (8% degli intervistati di sesso maschile e 3% delle intervistate di sesso femminile) e il Regno Unito intorno al 4%. L'Italia si conferma quindi come Paese in cima alla lista dei desideri dei migranti, probabilmente anche a causa delle crescenti difficoltà incontrate nel raggiungere altri paesi europei (IOM 2017 f).



### **3. Le rotte dall’Africa subsahariana, attraverso lo spazio nordafricano e verso l’Europa**

Negli ultimi quindici anni l’Italia è stata interessata e toccata in misura sempre crescente dal fenomeno degli arrivi via mare di migranti e richiedenti protezione internazionale, in partenza prevalentemente dalle coste nord-africane. Questi flussi sono aumentati in modo significativo nel 2011, a causa degli stravolgimenti politici delle “Primavere Arabe” e con l’intensificarsi del conflitto in Siria, ma sono poi cresciuti in modo cospicuo e costante a partire dal 2014 fino ad oggi.

La rotta del Mediterraneo centrale resta il principale percorso solcato da migranti e richiedenti asilo in cerca di migliori condizioni di vita. Gran parte di loro, tuttavia, una volta giunti nella regione nord-africana, non trovano un posto di lavoro sicuro e si vedono così costretti a continuare il viaggio verso l’Europa. La migrazione odierna è peraltro sempre più irregolare, pericolosa e, in molti casi, gestita da trafficanti. In Libia, oltre all’instabilità e corruzione della classe politica e non, gruppi armati trovano nel traffico di esseri umani una fonte di finanziamento redditizia e finiscono per perpetrare quotidianamente violenze e abusi nei confronti dei migranti sempre più spesso costretti all’interno di veri e propri centri di detenzione.

Seppure attraverso dati non confermati, sembra che in Libia siano presenti poco meno di 1 milione di migranti. L’OIM ne ha registrati ad oggi circa 600.000, prevalentemente nelle zone di Tripoli, Misurata e Almageb. Di questi, circa 20.000 sono stati assistiti dall’OIM, nel corso del 2017 e nei primi giorni del 2018, attraverso i programmi di ritorno

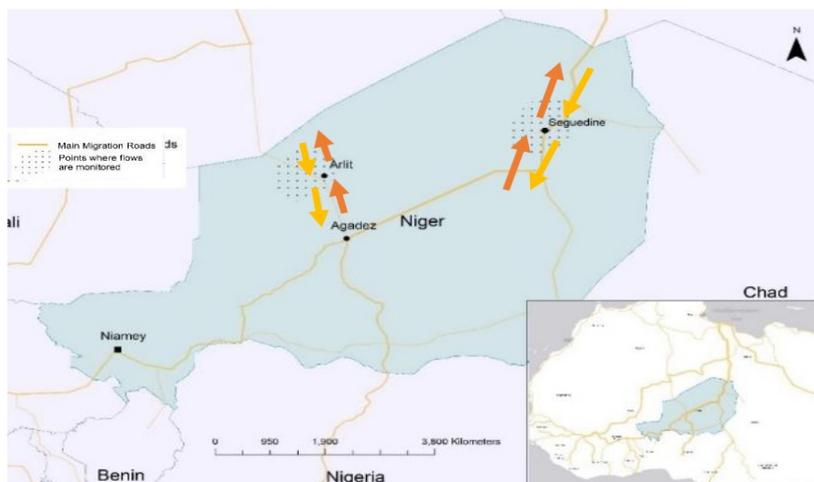


volontario assistito e reintegrazione nel proprio paese di origine. Si stima, inoltre, che i centri di detenzione nel Paese siano più di 20, ma le organizzazioni operative sul territorio riescono ad avere accesso solo all'interno di un numero ristretto di tali centri. Il lavoro svolto da questi attori all'interno dei suddetti centri è estremamente necessario al fine di fornire assistenza, protezione e beni di prima necessità ai migranti che vi si trovano bloccati (IOM 2017 c, d).

Le rotte maggiormente battute dai migranti che dall'Africa subsahariana decidono di spingersi a nord verso lo spazio nordafricano e l'Europa, attraversano da diverso tempo e con una certa regolarità il territorio nigerino. Queste rotte seguono l'antico tragitto carovaniero che passa per Agadez, Dirkou e Madama, per arrivare infine in Algeria o in Libia e poi proseguire con l'attraversamento del Mediterraneo. Il Niger è quindi diventato un punto di snodo fondamentale per intraprendere il viaggio verso il mare e l'Europa. I tragitti percorribili che attraversano il territorio nigerino sono diversi:

- 1) Niamey - Agadez - Dirkou
- 2) Dirkou - Lateye - Séguédine
- 3) Séguédine - Dao Timmi - Madama
- 4) Madama - Dao Timmi - Séguédine - Dirkou
- 5) Dirkou - Agadez - Niamey <sup>2</sup>

<sup>2</sup> IOM (2016 a).



*International Organization for Migration (IOM), Population Flow Monitoring – Overview Niger, Dashboard #5, Novembre 2017*

Tra i percorsi seguiti dai migranti all'interno del territorio nigerino, quello che attraversa Agadez e Dirkou si conferma il più pericoloso ed esposto alle attività del crimine organizzato. I migranti riportano di aver pagato dal 30 al 50% dell'intero costo del viaggio ad un trafficante nel loro paese di origine, mentre la quota restante sembrerebbe essere pagata all'arrivo in Libia. Una volta effettuato il pagamento, i migranti ricevono informazioni relative a dei *contact points* presenti nei punti di transito che si fanno carico di riceverli ed accomodarli nei cosiddetti "ghettos". Anche all'interno del territorio nigerino stesso, molti nigeriani, sudanesi e ciadiani riportano di essere stati sottoposti a lavoro forzato all'interno della zona desertica di Djado (IOM 2016 a).



Una volta giunti nella zona di Agadez, antico crocevia carovaniero, la rotta migratoria si biforca in due direzioni: verso nord-est fino all'oasi di Sabha in Libia e verso nord-ovest fino a Tamanrasset nel sud dell'Algeria. Nella Libia meridionale, dall'oasi di Sabha, i migranti riprendono la loro strada verso Tripoli e altre città costiere del Paese, per poi imbarcarsi nel tentativo di attraversare il Mediterraneo (De Haas 2007 b, 12).

La gestione e il controllo dei flussi migratori che attraversano costantemente il Niger, paese che vanta dei solidi e fruttuosi rapporti bilaterali con gran parte della comunità internazionale, è quindi diventata una priorità per Stati e Organizzazioni operanti lungo la rotta centrale del Mediterraneo. L'Italia ha recentemente approvato il Decreto Missioni (Camilli 2018) che si concretizzerà nell'invio nel territorio nigerino di un contingente militare che ha come missione quella di addestrare le forze locali, sorvegliare la principale rotta solcata dai migranti che dall'Africa subsahariana decidono di spingersi a nord, nonché combattere le attività del crimine organizzato nella zona (Gaiani 2017).

Un'altra rotta percorsa da un gran numero di migranti, specialmente nel corso degli anni Novanta, ma che si sta lentamente riaprendo negli ultimi mesi, è quella che attraversa Mali e Mauritania, raccogliendo i flussi provenienti dalle regioni dell'Africa occidentale. Questi migranti si dirigono, nella maggior parte dei casi verso Algeria, Marocco o Tunisia, e di conseguenza poi verso le coste spagnole, italiane, maltesi o nelle due città di Ceuta e Melilla (enclave spagnole all'interno del territorio marocchino). Altra via ampiamente percorsa è quella che parte dall'Africa orientale, risale il Sudan e la Libia, per raggiungere poi il Mediterraneo.

Se negli anni Novanta i migranti subsahariani caratterizzavano solo in parte i flussi migratori diretti verso il Mediterraneo, dagli anni Due-



mila, i subsahariani sono diventati la maggioranza assoluta dei migranti intercettati in mare durante l'attraversamento (De Haas 2007 b). L'aumento della presenza subsahariana e il conseguente sentimento xenofobo esploso in Libia e negli altri paesi nordafricani, la persistente richiesta di manodopera migrante nell'Europa meridionale, nonché le reti e il ruolo dei trafficanti, sono alcune tra le principali cause alla base del cambiamento di rotta nel panorama migratorio Euro-Africano.

La regione del Maghreb si è così trasformata nel tempo, divenendo sempre più terra non solo di transito, ma anche di destinazione dei flussi di migranti contemporanei. Tra coloro che vi si stabilizzano, ci sono sia i migranti che hanno fallito nell'intento di raggiungere l'Europa, sia coloro che invece decidono di restarvi. L'aumento dei flussi migratori ha però portato all'irrigidimento delle autorità e dei governi sia europei che nord-africani, sempre più spinti ad adottare strategie securitarie nei confronti del fenomeno, privilegiandone così l'aspetto emergenziale a discapito dell'apporto benefico che la migrazione ha sulla società ricevente. A tal proposito, è utile approfondire l'analisi sul profilo dei migranti che continuano ad arrivare nel nostro paese, al fine di rafforzare la corretta percezione del fenomeno da parte sia dell'opinione pubblica che delle autorità stesse.

#### **4. Breve panoramica sul profilo dei migranti sbarcati in Italia**

Oltre all'aumento delle vittime di tratta lungo la rotta centrale del Mediterraneo, ciò che oggi le organizzazioni internazionali e le autorità nei paesi di destinazione dei flussi registrano, è il gran numero di mi-



granti che lasciano il rispettivo paese di origine nella speranza di migliorare la propria condizione economica e sociale una volta giunti in Europa. A tal proposito uno studio pubblicato a fine 2016 e realizzato dall'OIM, grazie al finanziamento del Dipartimento Britannico per lo Sviluppo e la Cooperazione Internazionale (DFID) e la collaborazione con l'European University Institute (EUI), ha aperto la strada ad una ricerca accurata sul profilo socioeconomico dei migranti che raggiungono il nostro Paese, finalizzata a favorire un'analisi consapevole di questo trend. (IOM 2016 b) Le percezioni odierne sul tema rendono necessaria un'analisi completa che vada oltre i fatti e che possa restituire una fotografia del fenomeno il più possibile aderente alla realtà e capace di soffermarsi, oltre che su numeri e nazionalità, soprattutto sulla persona-migrante, sul suo profilo, i suoi bisogni e le sue aspettative.

Se già dal 2014 si è registrato l'arrivo di oltre 170.000 persone via mare, di cui più di 42.000 cittadini siriani in fuga dalla guerra, negli anni a seguire, l'arrivo di migranti e richiedenti protezione internazionale via mare provenienti principalmente dalla Libia ed originari dei paesi dell'Africa occidentale e del Corno d'Africa, è continuato a crescere. Nel 2016 il numero di arrivi in Italia ha superato le 181.000 persone, di cui le principali nazionalità sono state Nigeria (37.551), Eritrea (20.718) e Guinea (13.332)<sup>3</sup>.

Nel corso del 2017 è stato poi registrato un calo generale degli arrivi rispetto al 2016 (119.369 arrivi sulle nostre coste<sup>4</sup>) e un aumento, invece, dei migranti provenienti dai paesi dell'Africa Occidentale parallelamen-

<sup>3</sup> Dati forniti dal Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere.

<sup>4</sup> *Ibidem*.



te ad una sensibile diminuzione di coloro che arrivano dai paesi del Corno d’Africa. Nonostante ciò, i migranti sbarcati sulle nostre coste provengono da circa 60 paesi di origine differenti; dato che conferma la natura frammentata dei suddetti flussi e rende complessa la gestione del fenomeno attraverso dei solidi rapporti bilaterali con questi paesi. Tra le tante, le prime quattro nazionalità rilevate sono state: Nigeria (18.049), Guinea (9.604), Costa d’Avorio (9.324) e Bangladesh (8.938). Rispetto al 2016, il numero di persone arrivate in Italia nel corso del 2017 e provenienti dall’Eritrea e dalla Somalia, risulta diminuito drasticamente<sup>5</sup>. Già nelle prime settimane del mese di Gennaio 2018, altri 841 migranti sono sbarcati sulle nostre coste, tra i quali si contano circa 176 morti in mare.

La maggior parte di questi migranti proviene da paesi con alti livelli di povertà, disoccupazione, scarsa stabilità politica e governativa, ma allo stesso tempo un’elevata densità demografica e altissima natalità. Dall’analisi dei dati più recenti in materia emerge, inoltre, come nel corso degli ultimi anni, alla migrazione magrebina, principalmente di sesso maschile e di nazionalità marocchina, si è aggiunta la migrazione subsahariana di sesso maschile e in misura minore femminile, proveniente essenzialmente dall’Africa Occidentale (Senegal, Mali, Mauritania, Guinea, Guinea Bissau, Nigeria, Cameroon, Benin, Ghana, Gambia)<sup>6</sup>. Lungo la rotta, Paesi come Tunisia, Marocco, Algeria e Libia sembrano essere i migliori per fermarsi; luoghi in cui è relativamente semplice trovare lavoro come calzolai, sarti, domestici, commercianti.

<sup>5</sup> *Ibidem.*

<sup>6</sup> *Ibidem*

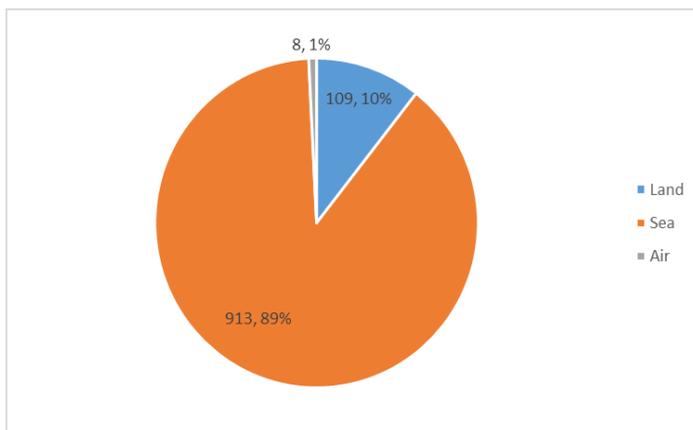


Tabella 1: Lunghezza del viaggio da regione geografica di provenienza (in anni)

	Anni spesi in viaggio (media)
<b>Africa Occidentale</b>	1,4
<b>Medio Oriente e Asia</b>	1,9
<b>Corno d’Africa</b>	2,6
<b>Africa Centrale</b>	2,0
<b>Nord Africa</b>	2,7
<b>Media generale</b>	2,1

IOM - International Organization for Migration (2016), *Study on migrant’s profiles, drivers of migration and migratory trends*, the European University Institute (EUI) and UK Department for International Development (DFID)

Uscendo fuori dal classico tragitto percorso dai migranti subsahariani lungo la rotta centrale del Mediterraneo, un caso esemplare e fortemente rappresentato dall’alto numero di arrivi registrato nel corso del 2017 e



delle prime settimane del 2018, è quello dei bengalesi che si prefiggono di raggiungere il territorio italiano. Il viaggio dal Bangladesh è organizzato da "agenzie di viaggi" improvvisate che si occupano di pianificare lo spostamento del migrante che prima di raggiungere l'Italia, dovrà sostare negli Emirati Arabi, in Turchia, Egitto o in Libia.<sup>7</sup>

I bengalesi arrivano a pagare dagli 8.000 ai 10.000 dollari per lo spostamento fino al primo paese di transito. Qui viene promesso loro un lavoro stabile ed utile a mettere da parte il necessario per pagare una seconda quota di circa 1.000 dollari per poter raggiungere l'Italia. Molto spesso però i migranti non hanno le risorse economiche per assicurarsi il viaggio e sono anche sprovvisti dei documenti necessari allo spostamento. I trafficanti finiscono così per metterli in contatto con alcuni commercianti bengalesi che, una volta giunti in Italia via mare, li inseriranno nel mercato nero facendoli lavorare per le strade e dando loro l'illusione di aver trovato un lavoro non appena arrivati a destinazione. La migrazione di bengalesi verso l'Italia è in forte aumento: secondo i dati aggiornati al 2016 sono circa 143.000 i bengalesi regolarmente residenti nel nostro Paese, 8,131 quelli arrivati via mare nel 2016 e 8,938 nel corso del 2017. La maggior parte di loro sono uomini che viaggiano soli in cerca di un lavoro stabile. I bengalesi si distinguono, inoltre, per l'invio di ingenti rimesse nel loro Paese di origine ogni anno (IOM 2017 a).

Dai dati emersi nell'analisi dell'ultimo rapporto dell'OIM – *Flow Monitoring Surveys, the human trafficking and other exploitative practices preva-*

<sup>7</sup> Già nel corso del 2011 l'OIM e l'UNHCR hanno collaborato all'evacuazione di decine di migliaia di bengalesi bloccati in Libia senza documenti e con un grande debito accumulato.



*lence indication survey* (IOM 2017 f) – si evince come circa il 16% dei migranti intervistati lungo la rotta centrale del Mediterraneo riporta di aver pagato più di 5.000 USD per il viaggio, il 6% riporta di aver intrapreso il viaggio senza alcun costo, mentre il 24% non riporta una stima precisa del costo. Circa il 72% degli intervistati, allo stesso tempo, conferma di essere stato vittima di abusi o violenze da parte dei trafficanti durante il viaggio. Nel 92% dei casi gli intervistati riportano di aver subito tali violenze in Libia, in Algeria (2,8%) o in Sudan (1,8%). Il 60% degli intervistati riporta inoltre di esser stato trattenuto contro il proprio volere in un luogo, maltrattato e violentato da gruppi armati nel corso del viaggio e, nel 30% dei casi, anche sottoposto a lavori forzati. Ciò che emerge da queste interviste è che i migranti maggiormente esposti a violenze e abusi perpetrati durante il viaggio, sono coloro che hanno dovuto passare un periodo di tempo compreso tra 1 e 2 anni in un paese di transito prima di raggiungere l'Europa.

In base al suddetto campione preso in considerazione dall'OIM nell'analisi dei dati, si evince come la maggior parte delle donne migranti arrivate nel nostro Paese risulta essere sprovvista di titolo di studio e riporta inoltre, nel 47% dei casi, di non aver avuto un impiego al momento della partenza. Situazione leggermente diversa per i migranti di sesso maschile che, invece, possiedono nel 30% dei casi almeno un titolo di secondo livello e nel 40% un lavoro più o meno stabile al momento della partenza dal paese di origine. Più frequentemente i migranti uomini rispetto alla controparte femminile, intraprendono il viaggio verso l'Europa da soli. Le cause principali che spingono quest'ingente numero di migranti a spostarsi verso nuovi orizzonti sono: difficoltà economiche, guerre, discriminazioni sulla base dell'orientamento sessuale e reli-



gioso, violenza fisica e persecuzioni, matrimoni forzati e leva obbligatoria.

A differenza della migrazione stagionale verso l'Italia dei cittadini dei paesi nordafricani, spesso facilitata da una fitta rete di conoscenti, amici e parenti ormai radicata nel Paese di destinazione, è interessante notare come ad oggi, il 91% dei migranti giunti in Italia, afferma di non avere parenti nel territorio di destinazione. Solo il 7% dichiara, al contrario, di avere familiari di secondo o terzo grado già presenti sul territorio.

La complessità del fenomeno spinge oggi l'opinione pubblica europea a sovrastimarne il numero di migranti presenti sul proprio territorio.

Nel Regno Unito, per esempio, la percezione pubblica è che il 24% della popolazione britannica sia rappresentata da immigrati: il dato reale è la metà, intorno al 13%. In Italia questo distacco è ancora più marcato. Per l'opinione pubblica, il 30% della popolazione è nata all'estero, quando il dato reale è, invece, vicino al 7%. Queste finte realtà non devono essere sottovalutate, perché influenzano il sentire comune, il dibattito politico e, quindi, le decisioni istituzionali (IOM 2016 b, 5).

Le polemiche apertesesi poi recentemente in merito al ruolo e all'operato delle Organizzazioni non governative (ONG) ed internazionali, che da tempo si occupano di protezione e assistenza di migranti e rifugiati che scelgono di attraversare il Mediterraneo, hanno portato nel 2017 a un drastico calo nelle donazioni effettuate nei confronti di tutti questi attori. È a tal fine che diventa ancora più importante favorire la sensibilizzazione e la corretta informazione su un tema sempre più caldo e difficile da raccontare (Ziniti 2018).



## 5. Conclusioni

Oggi l'Europa deve quindi necessariamente rimodellare le sue politiche migratorie e i suoi rapporti con i maggiori paesi di origine e transito. Il dibattito e le misure politiche sul tema sono divenute prettamente di carattere emergenziale e mirate a fornire assistenza e protezione a tutti i migranti che raggiungono esausti le coste europee. Il tentativo principale dell'Unione Europea negli ultimi anni Duemila è stato quello di "esternalizzare" le proprie politiche migratorie verso i paesi terzi. L'opinione pubblica europea ha iniziato a considerare l'aumento dei flussi migratori come una minaccia alla propria sicurezza, spingendo le autorità a rafforzare i confini dell'Unione attraverso la cooperazione con i paesi terzi. Questo nuovo approccio da parte dei maggiori Stati europei ha avuto conseguenze importanti specialmente sui paesi vicini che si affacciano sul Mediterraneo.

Anche a seguito di questa strategia europea mirata alla creazione di una solida cooperazione con i Paesi Terzi attraverso il *Global Approach to Migration and Mobility* (GAMM)<sup>8</sup>, rimane aperto l'interrogativo riguardo il vero obiettivo della politica migratoria europea dei nostri giorni. In molti si chiedono se tale strategia sia effettivamente inserita all'interno di un approccio globale fondato su uno sforzo comune o se invece sia un espediente mirato alla condivisione della responsabilità del fenomeno con i paesi di origine e transito dei flussi. Spesso inoltre, a causa dei di-

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en).



vergenti interessi e strategie operative dei tanti attori coinvolti nella gestione migratoria, le esigenze di protezione e assistenza dei migranti stessi vengono sottovalutate. Allo stato attuale la politica europea di esternalizzazione, nonché il suddetto approccio prettamente securitario adottato, non hanno prodotto una riduzione dei flussi o dei potenziali candidati al percorso migratorio, ma hanno bensì reso più difficoltoso il percorso stesso. Ne risulta un continuo cambiamento delle rotte battute dai migranti, sempre più gestite da trafficanti che si ergono a facilitatori del viaggio verso l'Europa.

L'ottica securitaria non può quindi essere l'unica via. La migrazione dovrebbe essere considerata sempre più come una grande risorsa. I migranti contribuiscono in maniera massiccia allo sviluppo dei paesi di origine attraverso le rimesse che regolarmente spediscono a casa. Addirittura si parla di circa 600 bilioni di dollari di rimesse inviate dai migranti lo scorso anno, quasi tre volte l'intero contributo stanziato per interventi e azioni di sviluppo dalla comunità internazionale (Guterres 2018). Anche in Italia, il presidente dell'Inps ha posto l'attenzione sull'enorme apporto benefico che il lavoro degli stranieri regolari sul territorio nazionale ha sulle casse dello Stato. Tito Boeri ha infatti spiegato che «gli immigrati regolari versano ogni anno 8 miliardi di contributi sociali e ne ricevono 3 in termini di pensioni e altre prestazioni sociali, con un saldo netto di circa 5 miliardi per le casse dell'Inps»<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Inps, Boeri: gli immigrati "regalano" un punto di PIL in contributi, in *Il Sole 24 Ore*, 20 luglio 2017.



Le migrazioni devono quindi poter contribuire alla crescita dei paesi di origine, transito e destinazione sempre nel rispetto dei diritti dei migranti stessi. Le notizie che ci arrivano da tutto il mondo e che ci mostrano migliaia di persone, tra cui donne incinte e bambini, ridotte all'interno di centri di detenzione, senza acqua né qualsiasi bene di prima necessità, ci pongono davanti al più grande interrogativo dei nostri giorni: «bisogna ripensare la politica migratoria, invertendone necessariamente la rotta, ma verso quale direzione?».

Occorrerebbe forse reinterpretare il concetto stesso di migrazione, non considerandola come il mero attraversamento di una rigida frontiera che separa due realtà, ma come uno scambio continuo. Il migrante percorre sentieri che fanno parte di un insieme unico e compatto. Il suo sentiero comprende un prima, un durante e un dopo. Egli parte dal vecchio in cerca del nuovo, senza perdere la speranza di poter poi ristabilire un legame tra questi due mondi a volte simili, ma a volte anche molto diversi tra loro.

We must fulfil our basic obligations to safeguard the lives and human rights of those migrants that the existing system has failed. We must take urgent action to assist those now trapped in transit camps, or at risk of slavery, or facing situations of acute violence, whether in North Africa or Central America. We have to envisage ambitious international action to resettle those with nowhere to go. We should also take steps – through development aid, climate mitigation efforts and conflict prevention – to avoid such unregulated large movements of people in future. Migration should not mean suffering (Guterres 2018).



## Bibliografia

### Testi e Saggi

Altai Consulting for IOM Nigeria (2015), *Irregular Migration between West Africa, North Africa and the Mediterranean*

Ambrosini, M. (2006), *Delle reti e oltre: processi migratori, legami sociali e istituzioni*, in F. Decimo, G. Sciortino (cur.), *Stranieri in Italia. Reti migranti*, Bologna: il Mulino.

Ambrosini, M. (2008), *Un'altra globalizzazione: il transnazionalismo economico dei migranti*, Università degli Studi di Milano - Dipartimento degli Studi Sociali e Politici, Working Paper 5/08.

Buttitta, A. (2011), *Interculturalismo e meticciato nell'epoca della globalizzazione*, in A. Mirando, A. Signorelli (cur.), *Pensare e ripensare le migrazioni*, Palermo: Sellerio.

Brachet J. (2009), *Migrations transsahariennes, Vers un désert cosmopolite et morcelé (Niger)*, Paris: Ed. Du Croquant/TERRA

Coquery Vidrovitch, C. (2012), *Breve storia dell'Africa*, Bologna: il Mulino.

Centro Studi e Ricerche IDOS (2016), *Immigrazione Dossier Statistico*, a cura di IDOS e in partenariato con *Confronti*.

Serge, D. (2008), *Les routes clandestines*, Paris: Hachette.

De Haas H. (2007 a), *The myth of invasion. Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union*, Oxford: International Migration Institute



De Hass H. (2007 b), *Irregular Migration from Africa to Europe: Questioning the Transit. Hypothesis*, Oxford: International Migration Institute, University of Oxford.

Gatti, F. (2007), *Bilal. Viaggiare, lavorare, morire da clandestini*, 6° ed, Milano: Rizzoli.

IOM - International Organization for Migration (2016 a), *Madama Mission Report*.

IOM - International Organization for Migration (2016 b), *Study on migrant's profiles, drivers of migration and migratory trends*, the European University Institute (EUI) and the UK Department for International Development (DFID).

IOM - International Organization for Migration (2017 a), *Current migration trends from Bangladesh to Italy*, 1<sup>st</sup> bulletin.

IOM - International Organization for Migration (2017 b), *Flow Monitoring Reports – Overview Niger*, Report #2017-5.

IOM - International Organization for Migration (2017 c), *Displacement Tracking Matrix (DTM) – Libya's Migrant Report*, Round 14.

IOM - International Organization for Migration (2017 d), *Displacement Tracking Matrix (DTM) – Libya's Migrant Report*, Round 15.

IOM - International Organization for Migration (2017 e), *Fatal Journeys - Global Migration Data Analysis Centre* (Centro di Analisi di Dati sulla Migrazione Globale) di Berlino.

IOM - International Organization for Migration (2017 f), *Flow Monitoring Surveys, the human trafficking and other exploitative practices prevalence indication survey*.



IOM - International Organization for Migration (2017 g), *La tratta di esseri umani attraverso la rotta del Mediterraneo centrale: dati, storia e informazioni raccolte dall'OIM*.

IOM - International Organization for Migration (2017 h), *Mixed Migration Flows in the Mediterranean*, DTM.

Livi Bacci, M. (2014), *In Cammino. Breve storia delle migrazioni*, Bologna: il Mulino.

Koser, K. (2007), *Le migrazioni internazionali*, Il Mulino, Bologna.

Mehdi, L. (2005), *Les migrations irrégulières entre le Maghreb et l'Union Européenne : évolutions récentes*, in «CARIM-Rapports de recherche».

Pellegrino, V. (2009), *L'Occidente e il Mediterraneo agli occhi dei migranti*, Milano: Unicopli.

Pinyol, G. (2008), *Immigration flows and the management of the EU's southern maritime borders*, Serie Migraciones, n°17, Barcelona: CIDOB edicions.

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime (2016), *Global Report on Trafficking in Persons*.

Zanfrini, L. (2004), *Sociologia delle migrazioni*, Roma-Bari, Laterza.

### Articoli

Barina, A. (2017), *La tratta delle nigeriane: non solo violenze, c'è anche il vudu*, in *Il Venerdì di Repubblica*, 28 luglio.

Camilli, A. (2018), *La Camera approva la missione militare in Niger*, in *Internazionale*, 17 gennaio.



Gaiani, G. (2017), *Luci e Ombre sulla Missione italiana in Niger*, in *Analisi Difesa*, 21 dicembre.

Guterres, A. (2018), *Migration can benefit the world. This is how we at the UN plan to help*, in *The Guardian*, 11 gennaio.

EuroMed Rights (2012), *Stranded at the Border: Migrants and Refugees Trapped in a No Man's Land*, in «The Euro- Mediterranean Human Rights Network», 18 dicembre.

*Inps, Boeri: gli immigrati "regalano" un punto di PIL in contributi*, in *Il Sole 24 Ore*, 20 luglio 2017.

Migreurop (2017), *Les frontières assassines de l'Europe*, Rapport Migreurop sur la violation des droits humains aux frontières, 14 settembre.

Ziniti, A. (2018), *ONG, donazioni flop. Effetto delle accuse sui soccorsi in mare*, in *La Repubblica*, 13 gennaio.

### Sitografia

- <http://www.globaldtm.info/>
- <http://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/sbarchi-e-accoglienza-dei-migranti-tutti-i-dati>
- <http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/argomenti>
- <http://www.istat.it/it/immigrati>
- <https://missingmigrants.iom.int/>
- <http://ma.one.un.org/content/unct/morocco/fr/home/agencesun/OIM.html>
- <http://www.italy.iom.int/>



*Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*  
ISSN: 2239-804X

*anno VII, n. 4, 2017*  
*data di pubblicazione: 20 marzo 2018*

*Osservatorio sociale*

<http://www.unhcr.org/europe.html>  
[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en)



## Abstract

*The Central Mediterranean Route: drivers of migration, contemporary flows and the socioeconomic profile of migrants landed in Italy*

The vast majority of migrants arrived in Europe during the last years, crossed the Mediterranean Sea after an irregular and extremely dangerous journey along the African desert. Migrants on the move are in many cases victims of trafficking, human rights abuses and violence. Their migration projects are often planned by transnational criminal networks that are increasing the States' national security concerns. Through the description of the African contemporary migration routes towards Europe, the major difficulties encountered by migrants during the journey, as well as of their socioeconomic profile and future expectations upon arrival in Italy, the article highlights the need for more and better information, at the same time in the countries of origin, transit and destination. The analysis of the migrants' flows aims at contributing to a more evidence-based discussion on migration, facilitating policy-makers in the reformulation of an efficient and long-lasting migration strategy.

Keywords: Migration. IOM, United Nations, Mediterranean, Migrants' flows.



