

Ottenere la cittadinanza del paese ospite favorisce l'integrazione degli immigrati?

Evidenze da un esperimento naturale in Svizzera

In un contesto caratterizzato da mobilità e migrazione sempre crescenti, l'integrazione è una preoccupazione costante, soprattutto per i paesi che accolgono flussi di immigrati consistenti. Il fenomeno si inserisce ai primi posti dell'agenda politica e fomenta dibattiti spesso accesi su quali siano i requisiti minimi per l'ottenimento della cittadinanza. Il dibattito si concentra anche, con posizioni spesso contrastanti, su quali siano le opportunità e i rischi ad esso connessi. Al di là delle opinioni, scarse sono le evidenze sull'effetto dell'ottenimento della cittadinanza sull'integrazione degli immigrati. Sfruttando una particolare procedura per il riconoscimento della cittadinanza in alcuni comuni, uno studio condotto in Svizzera cerca di dare risposta ad alcuni interrogativi. Questa nota ne sintetizza i risultati.

La naturalizzazione degli immigrati

Negli ultimi anni, il tema dell'immigrazione è al centro del dibattito politico in molti paesi. Uno degli aspetti più controversi riguarda l'ottenimento della cittadinanza da parte dei cittadini stranieri residenti sul territorio nazionale e, soprattutto, dei cittadini stranieri di seconda generazione.

Generalmente, per quanto riguarda l'ottenimento della cittadinanza alla nascita, si distingue tra due orientamenti: lo *ius soli*, cioè l'acquisto della cittadinanza in base al luogo di nascita, e lo *ius sanguinis*, ovvero il conferimento della cittadinanza in base alla nazionalità dei genitori. Tra i due orientamenti, ve ne è un terzo, noto come *ius soli temperato*, che prevede l'ottenimento della cittadinanza in base al luogo di nascita, ma ad alcune specifiche condizioni (solitamente relative alla regolarità del soggiorno di almeno uno dei genitori).

Storicamente i paesi europei hanno adottato lo *ius sanguinis*, ad eccezione della Francia, che segue lo *ius soli*. Nel continente americano, invece, quasi tutti i paesi adottano lo *ius soli*: negli Stati Uniti ad esempio l'ottenimento della cittadinanza è regolato dal 14° emendamento della Costituzione, in cui si afferma che "Tutte le persone nate o naturalizzate negli Stati Uniti [...] sono cittadini americani e dello Stato in cui risiedono".

LA NATURALIZZAZIONE

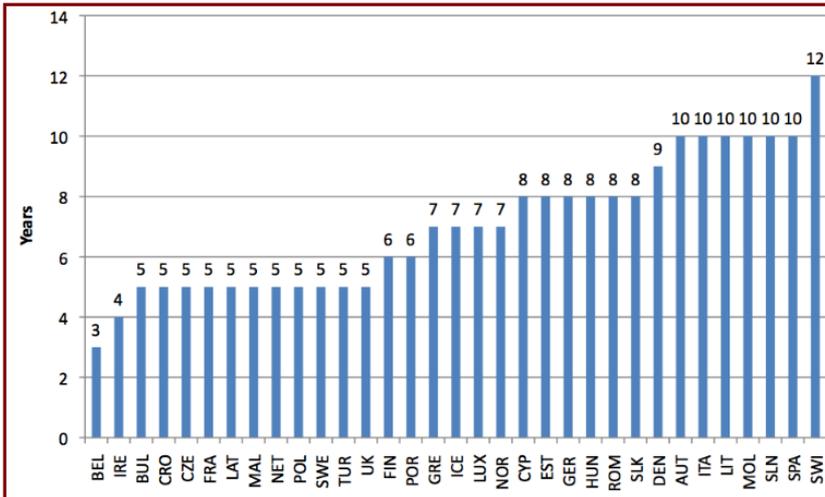
Si parla di naturalizzazione quando l'acquisizione della cittadinanza avviene a seguito di un atto della pubblica autorità, subordinatamente alla sussistenza di determinati requisiti. Tali requisiti riguardano la vita, la condotta e l'idoneità della persona, e vanno dalla durata della residenza sul territorio nazionale all'assenza di procedimenti penali, dal superamento di test di conoscenza della lingua e della cultura locale alla capacità di auto sostentamento.

In Italia, per esempio, sono necessari dieci anni di residenza per i cittadini extracomunitari, che si riducono a quattro per i cittadini dei paesi dell'Unione Europea e a tre per gli oriundi. Nell'ottobre 2015 la Camera ha avviato la riforma della legge 91/1992 che disciplina la naturalizzazione, introducendo lo *ius soli temperato* per i nati in Italia e lo *ius culturae*, ovvero l'ottenimento della cittadinanza italiana a seguito di un percorso formativo per chi arriva sul territorio nazionale entro il dodicesimo anno di età.

I sistemi di naturalizzazione dei vari paesi sono spesso complessi e pertanto difficili da confrontare. In linea di massima è comunque possibile distinguere tra paesi con sistemi più restrittivi, caratterizzati dallo *ius sanguinis* e da requisiti stringenti

In Europa in media sono richiesti 7 anni di residenza per richiedere la cittadinanza

Fig. 1– Anni di residenza richiesti per l’accesso alla cittadinanza in Europa



circa la residenza, e paesi più liberali, che basano il rilascio della cittadinanza sullo *ius soli* e richiedono un numero inferiore di anni di residenza per la naturalizzazione degli adulti. In media in Europa sono richiesti sette anni di residenza prima di poter acquisire la cittadinanza, ma tale requisito varia da paese a paese in modo notevole: da un minimo di tre anni nel caso del Belgio a un massimo di dodici anni nel caso della Svizzera (Fig. 1).

Il caso svizzero

In Svizzera nel 2014 meno di due stranieri residenti su cento hanno ottenuto la cittadinanza. È un tasso di naturalizzazione lievemente sotto la media europea, che si attesta su un livello del 2,5% circa. Nonostante ciò, il flusso di immigrazione nel paese è considerevole: gli stranieri che risiedono in Svizzera rappresentano infatti una quota sostanziale (25%) del totale della popolazione residente. Tale percentuale è di gran lunga la più alta tra i paesi occidentali, fatta eccezione per il Lussemburgo; per esempio, in Germania il 13% della popolazione è straniero, negli Usa lo è il 15% e in Italia l’8%.

LA PROCEDURA DI NATURALIZZAZIONE

Lo straniero che intende richiedere la cittadinanza deve fare richiesta a livello federale, cantonale e comunale. Diversamente da quanto accade in altri paesi federali, è a livello comunale che avviene la decisione nel merito, mentre a livello cantonale e federale vengono meramente svolti controlli di tipo formale.

Fino al 2003 nella maggior parte dei comuni la decisione avveniva mediante un referendum. I cittadini ricevevano un volantino con alcune informazioni relative a ciascun richiedente e potevano esprimersi su ciascuna richiesta di naturalizzazione. Ai richiedenti che ottenevano in maggioranza voti favorevoli veniva riconosciuta la cittadinanza svizzera, mentre agli altri veniva rifiutata. Tale procedura rientrava nella routine del sistema di democrazia diretta

svizzero e i votanti si esprimevano sulle naturalizzazioni insieme ad altre tematiche soggette a referendum popolare.

Tale modalità è stata abrogata dalla Corte Federale in quanto riconosciuta potenzialmente discriminatoria e in quanto lesiva del diritto degli stranieri a ricorrere in appello. In seguito alla sentenza, la maggior parte dei Comuni ha trasferito l’autorità in materia di naturalizzazione al Consiglio Comunale.

I BENEFICI DELLA CITTADINANZA SVIZZERA

Il dibattito in Svizzera si muove su due fronti: da un lato il tema è battuto dalle organizzazioni politiche che si oppongono all’immigrazione elencandone i potenziali rischi, dall’altro sociologi e politologi si domandano se non sia auspicabile identificare diritti “postnazionali” basati sulla residenza, piuttosto che sulla cittadinanza.

In Svizzera la maggior parte dei diritti e dei benefici derivano dal possesso di un permesso di soggiorno. Non è tuttavia immediato dedurre che a uno straniero residente la cittadinanza non interessi. La cittadinanza mantiene un alto valore simbolico e alcuni benefici tangibili, quali il diritto di voto attivo e passivo in alcune votazioni, l’irrevocabilità e l’ereditarietà dei diritti dei cittadini, l’accesso ad alcune professioni specifiche. Essa può, infine, indurre un maggiore senso di appartenenza e favorire la partecipazione alla vita sociale e civile del paese. La domanda è se questi cambiamenti auspicati si verifichino davvero.

In alcuni comuni svizzeri l’ottenimento della cittadinanza era sottoposto a voto popolare, tramite un referendum

In che modo è stato valutato?

Un gruppo di ricercatori ha cercato di **verificare se, e in che misura, l'ottenimento della cittadinanza abbia effetti sull'integrazione degli stranieri residenti.**

COME SI MISURA L'INTEGRAZIONE?

Per prima cosa è necessario chiarire cosa si intende con integrazione, quindi trasformare il concetto identificato in dimensioni specifiche e misurabili. **I ricercatori fanno specifico riferimento all'integrazione politica**, riguardo alla quale definiscono quattro misure, tutte variabili da 0 (minima integrazione) a 1 (massima integrazione): 1) la **partecipazione politica formale**, misurata da una variabile binaria che coglie la partecipazione alle ultime elezioni per il parlamento federale; 2) la cosiddetta **efficacia politica**, cioè il grado di adesione all'affermazione "le persone come me possono avere un'influenza sul governo"; 3) la **conoscenza politica**, cioè la capacità di rispondere correttamente a una domanda sul nome dell'attuale Presidente della Confederazione Svizzera e sul numero di firme necessarie per un'iniziativa federale; 4) la **partecipazione politica informale**, misurata da una variabile binaria che riporta se il rispondente ha partecipato negli ultimi 12 mesi ad almeno una di varie attività a sfondo politico (dall'espone un adesivo a supporto di una campagna, al contattare un politico, fino a raccogliere firme per una petizione).

I DATI UTILIZZATI PER L'ANALISI

Lo studio si basa sui dati degli archivi comunali afferenti le naturalizzazioni concesse dal 1970 al 2003 in tutti e 46 i comuni che prevedevano un referendum per la concessione della cittadinanza. I dati riportano informazioni relative al numero di voti ottenuti e alle caratteristiche del richiedente. In totale si tratta di 2.225 richieste di naturalizzazione. Tra il 2011 e il 2014, a una distanza media di circa 13 anni dalla data di richiesta della cittadinanza, queste persone vengono intervistate per raccogliere le informazioni sul livello di integrazione politica. Non è possibile rintracciare tutte le persone coinvolte: 873

persone sono effettivamente rintracciabili, e di queste 768 accettano di essere intervistate.

LA STRATEGIA DI IDENTIFICAZIONE

Qual è il livello di integrazione politica di chi ha ottenuto la cittadinanza? Quale sarebbe stato senza cittadinanza? Per rispondere i ricercatori confrontano il grado di integrazione di chi ha ricevuto o meno la cittadinanza. L'eventuale differenza non può essere immediatamente letta come effetto della cittadinanza, dal momento che i due gruppi potrebbero essere stati diversi già in partenza. La particolare procedura di naturalizzazione nei comuni analizzati, basata *unicamente* sul voto dei cittadini (oltre che sul possesso di requisiti di base, che però *tutti* possiedono) permette però di fare un confronto quasi a parità di condizioni: **secondo il metodo del regression discontinuity design, nei casi di assegnazione basata su graduatoria (o simile) si può sfruttare la sostanziale somiglianza di chi riceve un punteggio intorno alla soglia di ammissione. Nel nostro caso, si tratta di confrontare chi ha ricevuto poco più o poco meno del 50% dei voti:** sono diversi rispetto alla cittadinanza e nient'altro, quindi successive differenze di integrazione sono effetto della cittadinanza ricevuta.

L'analisi condotta ha poi alcune ulteriori sofisticazioni rispetto a quanto descritto. Una prima sofisticazione riguarda l'uso di informazioni raccolte durante l'intervista per controllare statisticamente eventuali differenze iniziali residue (e stabilire una maggiore comparabilità tra i gruppi).

Una seconda sofisticazione riguarda la correzione delle stime per tenere conto dell'eventualità che alcune persone riescano a ottenere la cittadinanza in un secondo momento, e si basa sull'utilizzo di una sofisticata tecnica statistica nota come metodo delle variabili strumentali, la cui logica, semplificando all'osso, è quella di correggere le stime tenendo conto di quale percentuale di persone riceve davvero il trattamento previsto (cioè l'ottenimento o meno della cittadinanza al momento della prima votazione).

"si presume che chi ottiene poco meno del 50% di voti favorevoli non sia sistematicamente diverso da chi ottiene poco più del 50% dei voti"

Quali sono i risultati?

L'effetto della naturalizzazione sulla partecipazione attiva è per definizione positivo, in quanto i cittadini stranieri non possono votare. Ciò che però i ricercatori notano è che il tasso di partecipazione alle ultime elezioni (58%) è uguale a quello degli altri cittadini svizzeri (Tav. 1).

ti con un aumento di 0,28 punti sulla scala da 0 a 1 che li porta allo stesso livello registrato tra i cittadini nativi. Meno evidente (e non significativo) è l'aumento sulla partecipazione informale.

Un dubbio interpretativo riguarda il fatto che il gruppo degli esclusi usato come controfattuale possa risentire all'opposto di un effetto negativo dovuto a una montante sfiducia nei confronti delle istituzioni che li hanno "respinti" (in tal caso potrebbe esistere, più che un effetto positivo della cittadinanza, un mancato effetto negativo del rifiuto). Per verificare ciò i ricercatori confrontano i due gruppi rispetto a un altro set di misure, con le quali si coglie il livello di sfiducia nei confronti degli altri cittadini, del sistema giudiziario e delle autorità. Tra i due gruppi non risultano differenze, suggerendo che ciò che si è stimato è realmente un effetto positivo della cittadinanza acquisita.

Tav.1 - Stima degli effetti sull'integrazione politica

	trattati	controlli	effetto	%
partecipazione formale	0,58	---	---	---
efficacia politica	0,69	0,44	+ 0,25	57%
conoscenza politica	0,55	0,27	+ 0,28	104%
partecipazione informale			+ 0,12	

Il processo di naturalizzazione ha un forte effetto sulla percezione dell'efficacia politica dei nuovi cittadini: su una scala autovalutativa da 0 a 1 si registra infatti un aumento di 0,25 punti, pari al 57% del valore atteso senza cittadinanza. I nuovi cittadini risultano inoltre politicamente più informa-

Quali conclusioni trarre dallo studio?

- Lo studio supporta la tesi di coloro che sostengono che ottenere la cittadinanza è un forte motore all'integrazione politica degli immigrati, facendoli diventare "cittadini" nell'accezione di Tocqueville, cioè individui che riconoscono il valore delle regole comuni perché ne hanno contribuito alla formazione.
- Lo studio mostra inoltre che gli effetti della cittadinanza sono più evidenti tra i

gruppi meno emarginati, come coloro che sono nati in Svizzera, o che hanno un alto livello di studio, o che sono originari dei paesi europei occidentali. Tuttavia gli effetti positivi della nuova condizione sono ben visibili per tutte le categorie di cittadini. Ciò muove i ricercatori a sollevare il dubbio, da chiarire con ulteriori approfondimenti, che il processo di naturalizzazione possa essere realizzato in modo efficace anche riducendo i requisiti all'ingresso.

Riferimenti bibliografici

- Hainmueller J., Hangartner D., Pietrantuono G., *Naturalization Fosters the Long-Term Political Integration of Immigrants*, Proceedings of the National Academy of Sciences, vol. 112, no. 41, 2015.
- Hainmueller J., Hangartner D., *Who gets a Swiss Passport? A natural experiment in Immigrant Discrimination*, American Political Science Review, vol. 107, no. 1, 2013.
- Goodman S.W., *Naturalization Policies in Europe: Exploring Patterns of Exclusion and Inclusion*, EUDO Citizenship Observatory, 2010.
- EUROSTAT: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/it
- Bloemraad I., *Does citizenship matter?*, in Shachar A., Bauboeck R., Bloemraad I. Vink M. (eds.), *Handbook of citizenship*, Oxford University Press, 2017.

La presente nota è stata redatta da Lisa Zaquini (ASVAPP). Progetto CAPIRe è un'iniziativa della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome. Le attività di ricerca, analisi e formazione sono curate dall'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche di Torino (ASVAPP).

