

**DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTI E ISTITUZIONI**

**PROGETTO DI RICERCA:**

*Cittadinanza e costruzione della “civil society” tra sovranità nazionale e diritto europeo: il caso dello “ius soli”*

di Mario Calvo

**INDICE:**

**INTRODUZIONE**

1. OGGETTO E FINALITÀ DELLA RICERCA.....pag. 5

\*\*\*\*\*

**CAPITOLO 1:**

**I MUTEVOLI CONTORNI DEL CONCETTO DI CITTADINANZA NELLO SPAZIO E NEL TEMPO**

**SEZIONE PRIMA**

**CONSIDERAZIONI PRELIMINARI**

1. LA POLISEMIA DEL TERMINE “CITTADINANZA”: UN PROBLEMA DEFINITORIO.....pag. 9

**SEZIONE SECONDA**

**LA DICOTOMIA TRA LA ΠΟΛΙΤΕΙΑ GRECA E LA CIVITAS ROMANA**

1. LA ΠΟΛΙΤΕΙΑ NELL’ANTICA GRECA.....pag. 12  
2. LA CITTADINANZA COME SCELTA MORALE: ETHOS.....pag. 17  
3. UNA DIFFERENTE PROSPETTIVA: LA CIVITAS ROMANA .....pag. 18

**SEZIONE TERZA**

**DALLA SUDDITANZA MEDIOEVALE ALLA CITOYNNETÈ**

1. LA PREMINENZA DEL CONCETTO DI SUDDITO RISPETTO A QUELLO DI CITTADINO .....pag. 20

- 2. LE RADICI DEL CONCETTO MODERNO DI CITTADINANZA .....pag. 24
- 3. LE DISCRIMINAZIONI DELLA VIRTU' .....pag. 28

**SEZIONE QUARTA**

**IL CONNUBIO TRA CITTADINANZA E NAZIONALITA'**

- 1. IL XIX SECOLO E L'AVVENTO DEI NAZIONALISMI .....pag. 30
- 2. LA CITTADINANZA NELL'ITALIA POST UNITARIA.....pag. 34
- 3. UN'IDEA DI CITTADINANZA STRUMENTALE AL REGIME.....pag. 37
- 4. LA CITTADINANZA COLONIALE.....pag. 39
- 5. REVOCA E PERDITA DELLA CITTADINANZA COME SANZIONI AI NEMICI DEL REGIME.....pag. 41

\*\*\*\*\*

**CAPITOLO 2:**

**LA CITTADINANZA COSTITUZIONALE**

**SEZIONE PRIMA**

**LA SCELTA DEI PADRI COSTITUENTI**

- 1. UN PROGETTO DI SOCIETÀ.....pag. 44
- 2. IL DIBATTITO SULL'ART. 22 COST.: QUEL "LUME" FRUTTO DEL COMPROMESSO.....pag. 48
- 3. IL CARATTERE "POLITICO" DEI MOTIVI .....pag. 49
- 4. LA MANCATA COSTITUZIONALIZZAZIONE DELLA LEGGE SULLA CITTADINANZA: UNA SCELTA DI LIBERTÀ?.....pag. 51
- 5. L'ART. 22 COST. QUALE PARAMETRO DI COSTITUZIONALITÀ INVOCATO DALLA CORTE COSTITUZIONALE .....pag. 54

## **SEZIONE SECONDA**

**DALLA LEGGE N. 555 DEL 1912 ALLA LEGGE N. 91 DEL 1992:**

### **STORIE DI MIOPIE E PARADOSSI**

1. LA RISPOSTA ANTISTORICA DELL'ITALIA AL FENOMENO DELL'IMMIGRAZIONE.....pag. 58
2. LE PRINCIPALI CRITICITÀ DELL'ATTUALE DISCIPLINA.....pag. 60
  - a) LO SVILIMENTO DEL SIGNIFICATO PARTECIPATIVO DELLA CITTADINANZA.....pag. 62
  - b) LA "NATURALIZZAZIONE A OSTACOLI". .....pag. 64
  - c) L'ASSENZA DELLO "IUS SOLI TEMPERATO".....pag. 66
3. IL CURIOSO CASO DEL C.D. "IUS SOLI SPORTIVO".....pag. 68

## **SEZIONE TERZA**

### **LA PERDURANTE MARCIA A RITROSO NEL PERCORSO EVOLUTIVO DELLA CITTADINANZA**

1. UN TRENTENNIO DI MANCATE RIFORME .....pag. 72
2. LA REVOCA DELLA CITTADINANZA.....pag. 75
3. I POSSIBILI PROFILI DI INCOSTITUZIONALITÀ DIRETTA E INDIRETTA .....pag. 77
4. LA DIFFICILE INDIVIDUAZIONE DEL GIUDICE COMPETENTE...pag. 82

\*\*\*\*\*

## **CAPITOLO 3:**

### **LA CITTADINANZA NEL DIRITTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO**

#### **SEZIONE PRIMA**

#### **LA PARABOLA EVOLUTIVA DELLA CITTADINANZA EUROPEA TRA INNOVAZIONI E PAURE**

1. L'AFFERMAZIONE DELLO STATUS CIVITATIS EUROPEO ALL'INTERNO DEI TRATTATI .....pag. 87
2. IL RUOLO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA .....pag. 92
3. LA CONVENZIONE EUROPEA SULLA NAZIONALITÀ.....pag. 98

4. FORZA E DEBOLEZZA DELLA CITTADINANZA EUROPEA.....pag. 99

**SEZIONE SECONDA**

**IL VOLTO MISTERIOSO DEL DEMOS EUROPEO**

1. PREMESSA .....pag. 102  
2. LA “NO DEMOS THESIS” .....pag. 103  
3. LA DICOTOMIA TRA ETHNOS E DEMOS.....pag. 105

**SEZIONE TERZA**

**LA CITTADINANZA IURE PECUNIAE**

1. IL MERCATO DEI DIRITTI.....pag. 107  
2. IL CASO MALTESE .....pag. 109  
3. IL CASO CIPRIOTA .....pag. 111  
4. I PAESI CANDIDATI, I CANDIDATI POTENZIALI E I PAESI TERZI.pag. 113  
5. LA RISPOSTA DELL’UNIONE EUROPEA ALLA C.D. “VENDITA DELLA CITTADINANZA”.....pag. 114

\*\*\*\*\*

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....pag. 118

\*\*\*\*\*

BIBLIOGRAFIA.....pag. 125

\*\*\*\*\*

## INTRODUZIONE

### OGGETTO E FINALITÀ DELLA RICERCA

Il presente lavoro di ricerca segue un percorso di analisi finalizzato all'individuazione di utili coordinate di inquadramento del tema della cittadinanza, in un orizzonte aperto agli incessanti sviluppi socioculturali e agli epocali cambiamenti in corso. L'obiettivo principale che ci si pone è quello di fotografare un istituto giuridico in continua evoluzione, capace di attraversare i secoli - dalla democrazia antica a quella moderna - cambiando fisionomia a seconda delle diverse forme di Stato e delle peculiarità degli ordinamenti giuridici di volta in volta considerati<sup>1</sup>. Nella complessità dell'opera di chi si addentra in tale universo sommamente complesso e poliforme, un primo approccio può essere costituito dall'analisi del concetto di appartenenza, inteso sia come legame formale con lo Stato, sia come vincolo sostanziale con la comunità politica di riferimento. Entrambi gli approcci sono accomunati da origini assai lontane; secondo Aristotele, ad esempio, il cittadino della democrazia è tale non in quanto abitante in un certo luogo ma, piuttosto, sulla base della sua attitudine a partecipare attivamente alle funzioni politiche pubbliche<sup>2</sup>. Si vedrà, infatti, che nell'antica

---

<sup>1</sup> P. MINDUS, *Cittadini e no. Forma e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze, 2014, pp. 102 ss.; J. HABERMAS, *Morale, Diritto, Politica*, Torino, Einaudi, 1992. Per un'analisi approfondita sull'intera tematica della cittadinanza vedi E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza, Le grandi radici, I modelli storici di riferimento*, Padova, 1997. Sul tema specifico della cittadinanza nei diversi periodi storici vedi, tra gli altri, G. CRIFÒ, *Civis. La cittadinanza tra antico e moderno*, Roma-Bari 2003; M.I. FINLEY, *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Roma-Bari, 2005; L. CANFORA, *La democrazia. Storia di una ideologia*, Roma-Bari 2008, pp. 33 ss.; R. DE STEFANO, *Il problema del potere*, a cura di M. La Torre e A. Federico, Soveria Mannelli 2017, pp. 23 ss.; V. MAROTTA, *La cittadinanza romana in età imperiale, secoli I-III d.C.: una sintesi*, Torino, 2009; A.N. SHERWIN WHITE, *The Roman citizenship*, Oxford, 1973. Cfr F. BELVISI, *Cittadinanza. Le basi filosofiche del costituzionalismo*, a cura di A. Barbera, Roma-Bari 2005, pp. 117 ss.; M. WALZER, *Citizenship*, in *Dem. dir.*, 2-3/1988, 43 ss.

<sup>2</sup> G. CAMASSA, *Le istituzioni politiche greche*, in *Storia delle idee politiche economiche e sociali*, Torino, Utet, 1982 p. 15; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza, Le grandi radici, I modelli storici di riferimento cit.*, p. 57. Ciò lo si deduce, in particolare, dalle parole di Aristotele, in *Politica*, il quale evidenzia come “la città sia un composto fatto di cittadini” e che “essere cittadini significa avere un luogo di residenza”. Conseguentemente, mai un operaio, un artigiano o un meccanico avrebbero potuto partecipare alla vita pubblica proprio in quanto carenti del tempo materiale necessario per dedicarsi all'unica attività che distingue il cittadino da ogni altro essere umano: la politica. Essi, piuttosto, sono chiamati ad essere mezzi di soddisfazione dei bisogni dei cittadini. Cfr. G. REALE, *Guida alla lettura della metafisica di Aristotele*, Laterza, 2007. Secondo la ricostruzione dell'autore, anche la libertà di culto - nelle sue speculari dimensioni di libertà di accesso ai luoghi sacri e di possibilità di aspirare alle cariche religiose - si configura come un diritto direttamente discendente dalla *Μολιτεία*, spesso

Grecia la dimensione politica dell'uomo era l'unico vero fattore in grado di renderlo degno di accedere alla massima forma di capacità giuridica. *Summa divisio* – almeno in apparenza – con l'idea di *cives* romano, secondo la quale il possesso della cittadinanza altro non era che il connotato giuridico dell'ascrivibilità naturale del soggetto a una delle *gentes* ricompresa nella comunità: il cittadino nell'antica Roma era, infatti, *gentilis* di natura<sup>3</sup> e *quiris*<sup>4</sup> per il diritto<sup>5</sup>.

Si noterà, tuttavia, che nonostante le origini del concetto di cittadinanza risalgano al mondo greco-romano, la tematica è stata segnata dalla particolare rilevanza che sulla stessa hanno avuto i processi storici, a partire dalla filosofia illuminista.<sup>6</sup>

Successivamente, la Rivoluzione Francese, cui hanno fatto seguito le teorizzazioni sulla cittadinanza elaborate nel periodo di costruzione e formazione dello Stato liberale di diritto, si è posta come momento tipico di cristallizzazione di tale concetto. È in questa epoca storica che la cittadinanza verrà utilizzata come categoria fondante per l'individuazione della comunità di individui cui destinare l'attribuzione della più ampia sfera di diritti da parte di ogni organizzazione di tipo statale. Tale impostazione sarà destinata a tramandarsi sino ai giorni nostri, seppur con le innumerevoli modificazioni dovute all'affermazione dei diritti dell'uomo e ai principi enunciati dalla giurisprudenza delle Corti, sia nazionali sia internazionali.

Proseguendo questo percorso ci si accorgerà di trovarsi di fronte a uno di quei concetti universali ad alto grado di interdisciplinarietà, la cui vera essenza non può essere ricavata prescindendo da un'analisi dei differenti contesti culturali, sociali e giuridici e dei loro relativi mutamenti<sup>7</sup>.

---

sovrapponendosi e confondendosi con le libertà politiche vere e proprie, a causa della strettissima interconnessione che nel mondo antico si manifesta tra la vita religiosa e quella politica.

<sup>3</sup> V.E. ORLANDO, *I presupposti giuridici di una federazione di Stati*, in *Diritto pubblico generale*, ristampa Giuffrè, Milano, 1954, p. 293 il quale evidenzia come in tale epoca “Lo Stato, in senso stretto, il *Populus Romanus Quiritium*, deriva da una federazione di tribù: la tribù da una federazione di *gentes*, le *gentes* da una federazione di *familiae*.”

<sup>4</sup> La più antica denominazione del cittadino romano.

<sup>5</sup> W. SESTON, *La citoyenneté romaine*, in *Scripta varia. Melanges d'histoire romaine, de droit, d'épigraphie et d'histoire du christianisme*, Paris, École française de Rome, 1980, pp. 5 ss.

<sup>6</sup> P. COSTA, *La cittadinanza*, Roma- Bari, Laterza, 2009, p. 7, dalla cui disamina emergono le radici antiche e medievali che hanno caratterizzato le prime articolazioni della cittadinanza.

<sup>7</sup> A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020.

In quest'ottica si pone, dunque, per il costituzionalista la necessità di articolare qualunque ragionamento normativo<sup>8</sup> in tema di acquisto e perdita dello *status civitatis* alla luce dei differenti valori e limiti posti dalle Costituzioni dei diversi Stati di volta in volta considerati. Funzionale ai fini del presente studio è, infatti, «il senso relativo della nozione di “cittadinanza”»<sup>9</sup>, che emerge già nella *Politica* di Aristotele. Secondo il filosofo le Costituzioni hanno una differenza specifica<sup>10</sup> e dunque è necessario «che pure il cittadino sia differente in rapporto a ciascuna di esse»<sup>11</sup>. Tale concetto rappresenta un punto di partenza fondamentale per evitare «gravi aporie logico-giuridiche legate all'uso indistinto del termine»<sup>12</sup>.

Tuttavia, occorre sottolineare sin d'ora come il concetto stesso di cittadinanza acquisti una particolare connotazione proprio all'interno dello Stato costituzionale liberal-democratico e personalista, ossia in quella peculiare forma di Stato fondata su una Costituzione massimamente connotata dalle conquiste del costituzionalismo. Invero, è proprio nel costituzionalismo contemporaneo caratterizzato da una pluralità di livelli di riconoscimento dei diritti, che la cittadinanza «subisce un processo di continua palingenesi»<sup>13</sup>.

All'interno del presente lavoro si cercherà di evidenziare come anche la nostra Costituzione repubblicana del 1948, pur non presentando apposite disposizioni circa i criteri di acquisto e di perdita della cittadinanza - ad eccezione, come si dirà, dell'art. 22 Cost - non abbia affatto posto tale materia al di fuori del cono d'ombra del costituzionalismo, ovvero dell'idea stessa di razionalizzazione e limitazione del potere politico in nome di valori superiori. Si vedrà che la Costituzione italiana, interpretata sistematicamente alla luce dei principi del diritto internazionale ed europeo, delinea la nozione di cittadino e pone limiti normativi ben precisi alla discrezionalità del legislatore. Proprio mediante la previsione di tali limiti, i costituenti hanno avuto cura di impedire che i governanti pro tempore potessero spostare, a seconda delle diverse convenienze, il confine della comunità politica mediante la semplice legislazione ordinaria<sup>14</sup>. Ne è così derivata una materia di grande complessità, la cui determinazione e

---

<sup>8</sup> R. GUASTINI, *Giuridico, ragionamento* in [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

<sup>9</sup> G. CORDINI, *Elementi*, Cedam, 1998, p. 4.

<sup>10</sup> A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, cit.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> A. SPADARO, *La transizione costituzionale*, 2000, p. 61.

<sup>13</sup> L. VENTURA, *Introduzione*, in AA.VV., *Crisi del costituzionalismo e ordine giuridico sovranazionale*, a cura di L. Ventura, Napoli, 2014.

<sup>14</sup> A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, cit.

delimitazione spetta non solo al Parlamento e al Governo, ma anche alla giurisprudenza e alla dottrina giuspubblicistica. Il contributo di quest'ultima può infatti giovare alla diffusione della cultura costituzionale, nella consapevolezza che il contenuto stesso della Costituzione è un vero e proprio fattore culturale<sup>15</sup>.

Lungo il percorso tracciato dal presente contributo, ci si sposterà poi sul versante della legislazione ordinaria italiana, operando un raffronto tra la legge del 13 giugno 1912, n. 555 e la legge n. 91 del 1992. Analizzando limiti e contraddizioni della disciplina più recente, si avrà modo di notare come la grande miopia politica del legislatore del 1992, abbia determinato una vera e propria «marcia a ritroso»<sup>16</sup> lungo il «percorso evolutivo della cittadinanza»<sup>17</sup>. Una disciplina che pare aver accolto e rielaborato il «dono avvelenato del nazionalismo»<sup>18</sup> e che, oggi più che mai, stride all'interno di una Repubblica che, invece, ha tra i suoi principi fondamentali la limitazione della propria sovranità a vantaggio di organizzazioni internazionali che promuovono la pace e la giustizia fra le Nazioni.

Invero, si vedrà come un'idea di cittadinanza intesa come mero “corredo genetico” conduce a negare l'essenza stessa di altri valori sui quali si fonda una collettività, come la partecipazione e il radicamento attivo dei suoi membri e, finanche, il contenuto stesso della democrazia<sup>19</sup>.

Il palese *sfavor* legislativo nei confronti di altri criteri come, ad esempio, lo *ius soli* - relegato a mera ipotesi residuale - si risolve in un pericoloso automatismo presuntivo di stampo organicista, il cui presupposto è che il popolo preesista alla Costituzione e che a esso si possa appartenere solo in base alle proprie origini<sup>20</sup>.

Partendo da questi presupposti si cercherà di delineare altri possibili scenari, analizzando - in un'ottica di tipo comparatistico - differenti modelli, maggiormente inclusivi e aperti al coinvolgimento di una parte sempre più importante di popolazione che, ormai da molto

---

<sup>15</sup> P. HÄBERLE, *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura*, Roma, 2001.

<sup>16</sup> G. ZINCONE, *Il perché del presente e gli auspici del futuro che potrebbe essere migliore*, in AA.VV., *Familismo legale*, p. 143.

<sup>17</sup> G. COLETTA, *Elettorato attivo e stranieri nell'ordinamento italiano*, Torino, 2012, pp. 73 ss.

<sup>18</sup> A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, cit.

<sup>19</sup> M. LA TORRE, *Ubi malum ibi patria. Cittadinanza e sofferenza*, Messina, 2001, p. 687.

<sup>20</sup> A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, cit.

tempo, mostra di aderire spontaneamente a quei valori di civiltà sui quali fonda le radici la nostra *Res publica*.

La necessità di rivisitare sotto distinti angoli visuali l'intera disciplina di accesso alla comunità statale rappresenta un imperativo categorico del nostro tempo: negarlo significherebbe perpetuare - *ope legis* - un sentimento del tutto anacronistico, colpevole di produrre intere generazioni di esclusi.

In un'ottica di ridefinizione delle coordinate tradizionali della cittadinanza, il presente lavoro di ricerca non seguirà soltanto la strada tracciata da quel lume<sup>21</sup> rappresentato dai principi delineati dal compromesso costituzionale. Come si vedrà, l'orizzonte europeo potrebbe rappresentare la vera stella polare da seguire nel lungo cammino di costruzione di una moderna *civil society*, capace di riconoscere nella partecipazione attiva di tutti gli individui, il mezzo privilegiato per perseguire le più alte virtù umane<sup>22</sup>.

## **CAPITOLO 1:**

### **I MUTEVOLI CONTORNI DEL CONCETTO DI CITTADINANZA NELLO SPAZIO E NEL TEMPO**

#### **SEZIONE PRIMA**

##### **CONSIDERAZIONI PRELIMINARI**

###### **1. LA POLISEMIA DEL TERMINE “CITTADINANZA”: UN PROBLEMA DEFINITORIO**

La tematica della cittadinanza è stata fortemente caratterizzata dai processi storici: benché le sue origini siano rinvenibili nel mondo greco-romano, essa può considerarsi il frutto della filosofia illuministica, legittimata dalla Rivoluzione francese e dalla successiva tradizione repubblicana.

La cittadinanza si palesa come una categoria giuridica dotata di una ricca poliedricità, generatrice di una confusione definitoria, manifestata dalla rilevanza interdisciplinare che essa assume in diversi campi del sapere socio-giuridico<sup>23</sup>. Essa rappresenta un concetto in

---

<sup>21</sup> A. MORO (gruppo Democratico Cristiano), Assemblea Costituente, seduta antimeridiana del 15 aprile 1947.

<sup>22</sup> ARISTOTELE, *Politica*, a cura di R. LAURENTI, Roma-Bari, Laterza, 2000.

<sup>23</sup> S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in *federalismi.it*, 5 novembre 2008, il quale rileva come «in tema di diritti e di cittadinanza, dimensione morale, politica e giuridica si integrano»;

continua evoluzione, in relazione ai diversi periodi storici<sup>24</sup> e alle variegata esperienze costituzionali<sup>25</sup>. Sin dai primordi della sua teorizzazione, essa ha avuto la funzione di individuare il rapporto intercorrente tra l'individuo e un determinato ordine politico-giuridico, mediante la definizione dei criteri di appartenenza del primo al secondo. Tuttavia questa definizione, nel tempo, è stata declinata in modi differenti provocando, anche in dottrina, un certo disorientamento. Nel tentativo di trovare una corretta definizione concettuale, infatti, la dottrina non ha potuto che riscontrarne «il carattere parafrasico, evanescente ed inconsistente delle presunte definizioni»<sup>26</sup> sino a definirla un «centro semantico di un universo problematico di somma complessità»<sup>27</sup>.

Come è noto, infatti, «il termine “cittadinanza” è evocativo di un universo semantico sommamente complesso e poliforme»<sup>28</sup>, un'espressione sintetica diventata «un crocevia di suggestioni variegata e complesse che coinvolgono l'identità politico-giuridica del soggetto, le modalità della sua partecipazione politica, l'intero corredo dei suoi diritti e dei suoi doveri»<sup>29</sup>. Secondo Costantino Mortati «la parola cittadino (*civis*) esprime precisamente il possesso di uno status (*status civitatis*) derivante dall'organico collegamento dei singoli al territorio dello Stato»<sup>30</sup>. In primo luogo, dunque, il richiamo a una dimensione orizzontale della cittadinanza, intesa come legame tra cittadini stanziati su un determinato territorio, che condividono «certi valori ed interessi materiali e spirituali che valgono a distinguere una

---

ma il giurista non pretenda di esercitare “l'altrui mestiere”, mettendo in gioco la possibilità stessa di elaborare quel nuovo paradigma giuridico per il quale premono le necessità del tempo presente». Nello stesso senso P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, Bari, Laterza, 1999, p. 4.

<sup>24</sup> Sulle origini dell'idea di cittadinanza si vedano, tra gli altri: D.B. HEATER, *Citizenship: the civic ideal in world history, politics and education*, London, Longman 1990; M. WALZER, *Citizenship*, in R. L. HANSON, J. FARR, T. BALL (Eds.), *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.

<sup>25</sup> V. ONIDA, *Relazione introduttiva al Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti su Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Cagliari il 16-17 ottobre 2009, p. 1. Si veda, inoltre, G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza – Profili di diritto pubblico comparato*, Padova, Cedam, 1998, p. 19 il quale evidenzia come, mentre nello Stato unitario la cittadinanza delinea l'appartenenza del soggetto alla comunità politica nazionale, nello Stato federale questa configura l'appartenenza dell'individuo a due entità distinte seppure strettamente collegate: la federazione e lo Stato membro.

<sup>26</sup> R. QUADRI, *Cittadinanza*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, Vol. III, 1957, p. 310.

<sup>27</sup> M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi della costituzione*, in *Rivista di diritto costituzionale* n. 1, 1996, p. 145.

<sup>28</sup> E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza, Le grandi radici, I modelli storici di riferimento*, Padova 1997, p. 242.

<sup>29</sup> P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, Bari, Laterza, 1999, p.8

<sup>30</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo I, Padova 1969, p. 115.

comunità statale dall'altra (...), valori e interessi che, per potersi integralmente esprimere, abbisognano di una loro forma giuridica e, quindi, di un ordinamento che ne appresti la tutela...»<sup>31</sup>. In altre parole, un elemento che connota il legame sociale, inteso quale sentimento di consapevole partecipazione a una collettività organizzata, *l'idem sentire de republica*, che consente allo Stato di esistere. In secondo luogo, una dimensione della cittadinanza c.d. “verticale”, intimamente connessa all'elemento della sovranità, dalla quale discendono specifici diritti e doveri riconosciuti e imposti dall'autorità pubblica, la quale provvede, attraverso la propria legislazione, alla definizione delle condizioni giuridiche in base alle quali un soggetto può essere definito cittadino, ossia legato allo Stato a cui appartiene. In tale complessità definitoria risulta dunque necessaria la presenza di punti fermi: tali sono le leggi sulla cittadinanza, che, pur variando di Paese in Paese, sono tutte accomunate dal fatto di essere il frutto di scelte politiche, funzionali<sup>32</sup> alla realizzazione di chiari progetti di società. Prima di addentrarci nell'analisi dell'attuale disciplina della cittadinanza - in un'ottica non soltanto interna, bensì con profili comparatistici che verranno sviluppati nel prosieguo - occorre operare una breve ricostruzione delle vicende e delle evoluzioni che hanno interessato tale categoria a partire dall'antichità classica, passando dal periodo medievale degli ordini feudali, sino alla nascita degli Stati nazionali. Questo percorso ci condurrà all'epoca attuale in cui la pregnante evoluzione dei processi di integrazione europea e di internazionalizzazione del diritto sembrano averne messo in crisi i paradigmi classici. Proseguendo con il presente studio si evidenzierà come la cittadinanza sia ricca di peculiarità tali da renderla una condizione giuridica dal contenuto variabile, una sorta di «contenitore di una serie tendenzialmente aperta di diritti»<sup>33</sup>, capaci di relazionarsi e combinarsi in modo assai diverso e talvolta opposto ai concetti di Stato e sovranità. Invero, sotto il primo profilo, essa rappresenta lo strumento mediante il quale il soggetto viene *ex lege* messo in rapporto con lo Stato, nel senso che quest'ultimo esercita il proprio potere sovrano di determinazione del concetto di popolo; al tempo stesso essa diviene presupposto per definire la sovranità dei partecipanti alla comunità politica. Invero, secondo un'accezione moderna del concetto di cittadinanza, esso rappresenta lo strumento mediante il quale lo Stato delinea il proprio

---

<sup>31</sup> C. MORTATI, *Ibidem*.

<sup>32</sup> P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze, Firenze University Press, 2014, pp. 236 ss.

<sup>33</sup> D. ZOLO, *Cittadinanza. Storia di un ideale europeo*, in *Jura Gentium – Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, vol. 2, 2006, p. 1.

modello di comunità politica e traccia i confini, sempre più permeabili, della definizione di cittadini<sup>34</sup> e stranieri. Usualmente il termine viene associato a quello di popolo, inteso quale elemento costitutivo dello Stato, insieme a territorio e sovranità e risultante dall'insieme di tutti coloro ai quali l'ordinamento giuridico statale<sup>35</sup> assegna lo status di cittadino. Una nozione che si potrebbe definire «strategica in quanto consente di collegare il tema dei diritti personali a quello delle ragioni “pregiuridiche” dell'appartenenza o dell'estromissione dal contesto politico che li sostiene»<sup>36</sup>; un concetto tutt'altro che astratto, bensì strettamente collegato, in concreto, alla comunità di appartenenza del soggetto, a sua volta formata da uomini legati da relazioni di biunivoco riconoscimento<sup>37</sup>.

Pare, dunque, che l'utilizzo del metodo storiografico sia propedeutico a un primo approccio alla tematica in oggetto, permettendo di esaminare come nelle varie epoche i diversi aspetti della cittadinanza siano stati utilizzati dai differenti ordinamenti e di cogliere l'adattabilità di tale categoria alle contingenti esigenze storico-politiche di ciascun ordinamento giuridico.

## SEZIONE SECONDA

### LA DICOTOMIA TRA LA ΠΟΛΙΤΕΙΑ GRECA E LA CIVITAS ROMANA

#### 1. LA ΠΟΛΙΤΕΙΑ NELL'ANTICA GRECA

Preliminarmente pare opportuno volgere lo sguardo a due “primordiali” e diverse forme di cittadinanza, la πολιτεία Greca e la *civitas* Romana, per accorgerci come entrambe abbiano fatto da cornice al moderno concetto statale di cittadinanza, così come delineatosi a partire dalla Rivoluzione Francese. Invero tali concetti classici, per certi versi antitetici tra loro, sembrano aver costituito nel corso della storia i due poli entro i quali gli ordinamenti giuridici

---

<sup>34</sup> C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 48

<sup>35</sup> E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza, Le grandi radici, I modelli storici di riferimento*, Padova, Cedam, 1997, p. 242. Ogni Stato ha una propria legge che disciplina le modalità di acquisto della cittadinanza, che dà agli individui una qualificazione precisa in quanto appartenenti allo Stato stesso, assoggettati alla sua autorità e che vantano quel diritto alla protezione che lo Stato loro accorda nei confronti degli altri Stati. Siffatta legge “fotografata”, secondo l'autore, il reciproco riconoscimento dei cittadini come parte di quella “comunità nazionale” espressa dallo Stato medesimo.

<sup>36</sup> D. ZOLO, *La cittadinanza: Appartenenza, identità, diritti*, in D. ZOLO (a cura di), Id., Roma-Bari, Laterza, 1994, p. 9.

<sup>37</sup> B. PASTORE, *Identità comunitarie e coesione sociale: valori comuni e istituzioni "locali"*, relazione alla IX<sup>a</sup> ed. del Seminario permanente di ricerca sulla pace dell'Istituto "J.Maritain" di Preganziol, 1998 su [www.studiperlapace.it](http://www.studiperlapace.it).

moderni hanno fatto oscillare le proprie definizioni di cittadinanza. In alcuni ordinamenti, infatti, tale categoria – ispirandosi alla filosofia Aristotelica - è stata utilizzata per individuare i possibili membri della comunità politica, così svolgendo una funzione latamente democratizzante dei sistemi di riferimento laddove si è posta come strumento di individuazione dei principi sulla base dei quali attribuire i diritti di partecipazione politica. Altre volte, invece, la medesima categoria è stata riferita a comunità statuali, mostrando chiare radici romanistiche, assumendo un carattere eminentemente giuridico o “verticale” di status privilegiato di una determinata cerchia di individui.

Anzitutto occorre premettere che nella Grecia antica l'idea di cittadinanza era strettamente comunitaria, poiché metteva in rilievo l'appartenenza alla collettività e la partecipazione individuale alle cariche pubbliche. Cittadini erano i figli di genitori a loro volta liberi cittadini, di solito possidenti o guerrieri cui era proibito occuparsi di commercio: i cittadini potevano ricoprire cariche pubbliche e amministrare la giustizia, combinando in questo modo il ruolo sociale con obblighi e diritti. Secondo Aristotele<sup>38</sup>, i cittadini partecipavano alla vita della città come governanti e come governati. In pratica la base della comunità politica si riduceva alla partecipazione alla vita religiosa, mentre la base della comunità sociale era data dalla struttura della famiglia: le piccole dimensioni e l'autosufficienza delle città-Stato greche resero relativamente praticabile questo sistema di diritti e doveri connessi al rapporto di cittadinanza<sup>39</sup>. I cittadini infatti appartenevano completamente alle rispettive città e tutti gli aspetti della loro vita privata - dall'istruzione al matrimonio, dal modo in cui si vestivano al modo in cui esprimevano il proprio dolore - riflettevano la loro completa appartenenza a essa.

Come autorevolmente rilevato in dottrina, «la polis (...) è città-stato in quanto situata fisicamente in un territorio; è l'organizzazione delle persone così come scaturisce dal loro agire e parlare insieme, e il suo autentico spazio si realizza fra le persone che vivono insieme

---

<sup>38</sup> Le radici di questa accezione sono lontane e devono essere ascritte ad Aristotele, il quale vedeva nella partecipazione attiva alla vita della “città” il mezzo per perseguire le più alte virtù umane.

<sup>39</sup> «Il termine “cittadinanza” richiama, soprattutto nelle antichità, da un lato l'appartenenza naturale al gruppo etnico dal quale si esprime l'organizzazione politica e che si svolge dalla famiglia fino al concetto politico-sociologico di popolo e, nell'accezione francese, di nazione; dall'altro, una potenziale situazione di partecipazione attiva all'organizzazione politica o, meglio, di fonte o materia della stessa». R. QUADRI, *Cittadinanza*, in *Novissimo Digesto Italiano*, III, Torino, 1959, 307

a questo scopo<sup>40</sup>. Tale aspetto è definito “cittadinanza orizzontale”<sup>41</sup>, in quanto (...) è teso al riconoscimento dell’appartenenza degli individui ad una determinata comunità politica mediante l’attribuzione egualitaria di taluni diritti, che si esauriscono in un insieme di rapporti tra appartenenti alla medesima comunità»<sup>42</sup>.

Nell’antica Grecia la città si pone nei confronti dell’individuo quale ordine naturale al quale ciascuno è soggetto<sup>43</sup>. In quest’ottica, il termine πολιτεία - anche se connotato da una forte ambiguità che lo rende praticamente intraducibile<sup>44</sup> - viene spesso associato alla categoria della cittadinanza. Invero, con esso si è soliti indicare fenomeni giuridici per niente unitari: talvolta si fa riferimento all’insieme del corpo civico, talaltra, alle istituzioni della πόλις e al loro funzionamento. In altre parole, si è in presenza di un vocabolo astratto in grado di ricomprendere in sé «il corpo vivo della cittadinanza costituito da governanti e governati»<sup>45</sup> e ascrivibile, ora, a concetti di tipo collettivo, ora, a valori esclusivamente riferibili all’individuo e alla sua rappresentazione nella comunità politica<sup>46</sup>. Quale che sia il profilo considerato, ciò che sembra rilevare maggiormente nella definizione della πολιτεία è proprio la dimensione politica che rende l’uomo pienamente umano, degno di accedere alla massima forma di capacità giuridica «giacché solo un essere subumano o sovraumano, un animale o un dio, potrebbero fare a meno della componente politica»<sup>47</sup>.

Il cittadino della democrazia, secondo Aristotele, si può distinguere da ogni abitante della πόλις, non in quanto egli abiti in un certo luogo (anche i meteci e gli schiavi avevano in comune il domicilio), ma piuttosto sulla base della sua capacità di partecipare attivamente alle

---

<sup>40</sup> H. ARENDT, *The human Condition*, Chicago, University of Chicago Press, 1958.

<sup>41</sup> E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza, Le grandi radici, I modelli storici di riferimento* cit., pp. 5-44.

<sup>42</sup> P. COSTA, *Cittadinanza*, cit., p. 1 il quale definisce tale dimensione della cittadinanza come “il rapporto politico fondamentale” o come “rapporto fra l’individuo e l’ordine politico-giuridico nel quale egli si inserisce”.

<sup>43</sup> G. SOLARI, *La formazione storica e filosofica dello Stato moderno*, Guida, Torino, 1988, p. 12.

<sup>44</sup> E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 45.

<sup>45</sup> V. EHRENBERG, *Lo Stato dei Greci*, Firenze, La nuova Italia, 1967, p. 59.

<sup>46</sup> M. DOGLIANI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, il Mulino, 1994, pp. 33 ss. Cfr. J. BORDES, *Politeia dans la pensée grecque jusqu’à Aristote*, Paris, Les belles lettres, 1982, p. 17..

<sup>47</sup> ARISTOTELE, *Politica*, a cura di R. LAURENTI, Roma-Bari, Laterza, 2000, III, p. 72.

funzioni politiche pubbliche<sup>48</sup> e alle cariche di giudice<sup>49</sup>. In assenza di tale dimensione la cittadinanza diventerebbe una categoria giuridica evanescente<sup>50</sup>, priva di alcun significato. In quest'ottica la cittadinanza viene dunque intesa come l'insieme delle virtù pubbliche dell'individuo. Cittadino era colui il quale - in quanto civicamente virtuoso - veniva ritenuto degno di partecipare al governo della propria città in un ordinamento in cui «la sovranità si poneva come valore spirituale coincidente con la direzione pratica ed effettiva degli affari politici»<sup>51</sup>.

Nel mondo greco, dunque, l'individuo veniva considerato e classificato sulla base della sua attitudine naturale a realizzare l'interesse comune: egli veniva identificato sulla base della sua virtù civica che lo caratterizzava per le sue capacità di governare e dirigere materialmente gli affari pubblici. Di qui una prima *divisio* con i non cittadini i quali - lungi dall'essere identificati sulla base di considerazioni di stampo etnicistico - venivano identificati sul presupposto della loro naturale incapacità di curare gli affari pubblici. Essi erano chiamati a prendersi cura della restante parte del “bene comune”, svolgendo tutte quelle attività economiche e quei lavori materiali a cui i cittadini non avrebbero potuto o voluto dedicarsi<sup>52</sup>.

Analizzando la vasta categoria dei non-cittadini, occorre distinguere poi tra gli stranieri assoluti, i c.d. barbari, culturalmente lontani dai greci in quanto appartenenti ad altre

---

<sup>48</sup> E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 57. Secondo l'autore, ciò lo si deduce in particolare dalle parole di Aristotele, *Politica*, cit., p. 73, il quale evidenzia come “la città sia un composto fatto di cittadini” e che “essere cittadini significa avere un luogo di residenza”. Conseguentemente, mai un operaio, un artigiano o un meccanico avrebbero potuto partecipare alla vita pubblica proprio in quanto carenti del tempo materiale necessario per dedicarsi all'unica attività che distingue il cittadino da ogni altro essere umano: la politica. Essi, piuttosto, sono chiamati ad essere mezzi di soddisfazione dei bisogni dei cittadini.

<sup>49</sup> Cfr. ARISTOTELE, *Politica*, cit., p. 63.

<sup>50</sup> Cfr. C. MEIER, *La nascita della categoria del politico in Grecia* (trad. It. dell'opera originale tedesca del 1980), Il Mulino, Bologna 1988, p. 261 e ss.

<sup>51</sup> G. CAPOGRASSI, *Saggio sullo Stato*, 1918, p. 112.

<sup>52</sup> ARISTOTELE, *Politica*, cit., p. 76 secondo il quale “lo Stato perfetto non farà mai cittadino l'operaio meccanico”. Egli ricorda, in particolare, come a Tebe la legge stabiliva che chi non fosse stato per almeno dieci anni lontano dal commercio non potesse accedere alle cariche pubbliche, e conclude che, almeno nelle forme di governo in cui “gli onori di governo sono conferiti in rapporto alla virtù ed al merito” (in particolare l'aristocrazia), è impossibile che “chi svolge un'attività manuale possa accedere alle cariche, in quanto “non è possibile che compia le opere della virtù chi vive in una condizione di meccanico o di teta”

popolazioni<sup>53</sup> e gli stranieri greci non facenti parte della comunità, ai quali però – astrattamente - avrebbe potuto essere attribuita la cittadinanza. Tra coloro che potevano vantare una legittima aspettativa di diventare cittadini vi erano poi i giovani, uomini liberi non ancora formati, i quali per accedere alla comunità politica non solo avrebbero dovuto soddisfare i necessari requisiti di età, ma avrebbero chiaramente dovuto dare prova della propria virtù<sup>54</sup>. Posto che il principale dovere del cittadino era quello di difesa della comunità dai pericoli esterni, la prima virtù della quale dare prova consisteva nell'esercizio dell'attività di guerriero.

Per contro, vi erano poi categorie di uomini liberi esclusi dalla possibilità di accedere alla cittadinanza per le loro caratteristiche naturali: ne costituivano un esempio i c.d. meteci - ossia stranieri ai quali era stata concessa la residenza<sup>55</sup> - che, anche se privi dei diritti inerenti alla cittadinanza vera e propria, godevano di una speciale protezione dalla legge della città. Essi erano soprattutto agenti di natura commerciale e mercantile, imprenditori e artigiani: si dedicavano quindi allo svolgimento di attività considerate “umili”, ovvero manuali e/o affaristiche che la cittadinanza vera e propria - in particolare quella ateniese - generalmente disdegnava di praticare.

Tra gli esclusi dalla categoria della cittadinanza nella Grecia antica vi erano anche le donne<sup>56</sup>. Nonostante i buoni propositi di Platone che - pur rilevandone una “naturale differenza” con gli uomini, pensava che possedessero la stessa loro attitudine alla “guardia dello Stato” - le donne vivevano in una sorta di dipendenza dall'uomo all'interno dell'ordine familiare e ciò

---

<sup>53</sup> M. MOGGI, *Straniero due volte: il barbaro ed il mondo greco*, in M. BETTINI (a cura di), *Lo straniero ovvero l'identità culturale a confronto*, Roma-Bari, Laterza, 1992, p. 53

<sup>54</sup> Si vedano in particolare: T. BRENNAN, *Political education and democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981; D. HEATER, *Citizenship: the civic ideal in world history, politics and education*, Manchester, Manchester University Press, 2004, pp. 16 ss.; P. BROOK MANVILLE, *The origins of citizenship in ancient Athens*, cit., p. 13; M. GOLDEN, *Aspects of childhood in classical Athens*, Toronto, Toronto University Press, 1981.

<sup>55</sup> Il mondo antico conobbe una forma particolare di “cittadinanza” che si potrebbe designare come “onoraria”, la quale consentiva agli stranieri residenti alcuni privilegi, senza configurare una loro piena assimilazione ai cittadini autoctoni. Cfr. A. AYMARD, *Les étrangers dans les Cités Grecques aux temps classiques*, (Ve et IVe siècles av. J.-C.), in *Recueils de la Société Jean Bodin*, Bruxelles 1958, IX, 1, pp. 119 ss.

<sup>56</sup> Sul ruolo delle donne nell'antica Grecia si vedano, tra gli altri: A. GIALONGO, *L'immagine della donna nella cultura greca*, Rimini, Maggioli, 1981; I. SAVALLI, *La donna nella società della Grecia antica*, Bologna, Patron, 1983; G. ARRIGONI (a cura di), *Le donne in Grecia*, Bari, Laterza, 1985; E. CANTARELLA, *L'ambiguo malanno: condizione ed immagine della donna nell'antichità Greca e Romana*, Roma, Editori Riuniti, 1985; N. LORAUX, *Les enfants d'Athéna. Idées athéniennes sur la citoyenneté et la division des sexes*, Paris, La Découverte, 1984.

si traduceva in una conseguente esclusione dalla comunità politica<sup>57</sup>. Inoltre, non potendo essere considerate abili alle armi secondo gli standards del tempo, non avrebbero potuto adempiere a uno dei principali doveri del cittadino. Tutto questo avvalorava l'idea della naturale esclusione delle donne dalla comunità politica e dai consigli assembleari. La loro appartenenza alla comunità avveniva in maniera puramente indiretta, per effetto del legame familiare con il padre, il marito o con un altro parente di sesso maschile che facesse loro da tutore<sup>58</sup>. Possedevano dunque un diritto di cittadinanza "latente"<sup>59</sup>, in quanto, pur potendo essere trasmesso iure sanguinis, non poteva in nessun modo essere esercitato.

## 2. LA CITTADINANZA COME SCELTA MORALE: *ETHOS*

Da quanto poc'anzi ricostruito si coglie con una certa chiarezza il forte valore attribuito alla dimensione sociale della *πολιτεία*, la quale si configura non soltanto come una mera condizione giuridica, bensì come un vero e proprio *ethos*, una scelta morale condivisa da tutti i membri della comunità<sup>60</sup>. Tale categoria politica, lungi dal concretizzarsi in una possibilità meramente astratta di esercitare i diritti politici, costituisce un vero e proprio dovere del cittadino saggio e virtuoso di partecipare al governo della cosa pubblica<sup>61</sup>. Tuttavia, per le susesposte ragioni risulta difficile concepire la *πολιτεία* come un vero e proprio status dell'individuo: infatti è la partecipazione politica il cuore del significato della cittadinanza e il fulcro delle prerogative dei cittadini. Essi hanno il diritto di fare le leggi presenziando, partecipando e votando nell'assemblea, e di farle applicare mediante l'amministrazione della giustizia nelle competenti corti<sup>62</sup>. In tale sistema, le cariche pubbliche avevano tutte un carattere temporaneo: al loro scadere il cittadino veniva chiamato a rendere conto del proprio

---

<sup>57</sup> ARISTOTELE, *Politica*, Bari, Laterza, 1972, 1260, p. 60 ss

<sup>58</sup> P. BROOK MANVILLE, *The origins of citizenship in ancient Athens*, Princeton, Princeton University Press, pp. 12 ss., descrive la posizione delle donne ateniesi come ambigua poiché, malgrado esse non potessero avere o ricevere in eredità proprietà fondiari, né prendere iniziative autonome al fine di contrarre matrimonio o divorzio, attraverso il loro tutore godevano della piena protezione garantita dalla città a ogni cittadino.

<sup>59</sup> V. EHRENBERG, *Lo Stato dei Greci*, La Nuova Italia, 1967, p. 64.

<sup>60</sup> C. MEYER - P. VEYNE, *L'identità del cittadino e la democrazia in Grecia*, Bologna, il Mulino, 1989, per il quale l'esercizio delle funzioni pubbliche era subordinato al riconoscimento di una condizione rivestita di elevato contenuto morale. Nello stesso senso, E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 66.

<sup>61</sup> C. AMPOLO, *La politica in Grecia*, Bari, Laterza, 1981, p. 74.

<sup>62</sup> M. DOGLIANI, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale*, cit., pp. 68 ss.; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., pp. 69 ss.

operato in una sorta di pubblico processo durante il quale era chiamato a rendicontare tutte le spese pubbliche fatte sostenere alla collettività<sup>63</sup>.

L'elevato numero di fonti ci consente di affermare con un alto grado di ragionevolezza che la concessione della cittadinanza avesse un carattere prevalentemente onorifico<sup>64</sup>, derivante dall'impegno mostrato nella partecipazione concreta alla vita politica della città e dalla totale adesione alle leggi della stessa.

### 3. UNA DIFFERENTE PROSPETTIVA: LA CIVITAS ROMANA

Una prospettiva totalmente differente si pone agli occhi dello studioso di cittadinanza laddove si trovi ad affrontare la tematica della *civitas* romana. Il diverso approccio concettuale ha ragioni ben precise; infatti, sin dall'origine essa fu una categoria utilizzata per delimitare e aggregare diversi e numerosi territori appartenenti alle dinastie rurali gentilizie. Infatti, differentemente dalla *πολιτεία* che non aveva mai conosciuto un'elaborazione giuridica precisa e rigorosa, la *civitas* assurge a dato giuridico da riferire al fattore naturale costituito dall'appartenenza a una *gens*<sup>65</sup>. Essa si configura non come categoria riferita alle singole *gentes*, quanto piuttosto come status capace di riunirle tutte quante. Il possesso della cittadinanza, in altri termini, è il connotato giuridico dell'ascrivibilità naturale del soggetto a una delle *gentes* ricompresa nella comunità romana. Il cittadino, pertanto, è *gentilis* di natura<sup>66</sup> e *quiris*<sup>67</sup> per il diritto. Tale qualificazione giuridica lo distingue da coloro che, pur appartenendo allo Stato romano, vengono da questo considerati una cosa, in quanto schiavi o stranieri<sup>68</sup>. Il rapporto tra cittadini e comunità politica è, dunque, improntato su fattori diametralmente opposti rispetto a quelli sopra descritti. In quest'ottica, il cittadino non assume valore eminentemente politico così come era stato in Grecia, quanto piuttosto diviene titolare di uno status che gli

---

<sup>63</sup> G. CAMASSA, *Le istituzioni greche*, cit., pp. 86 ss., il quale evidenzia come, prima dello svolgimento di tale processo, al cittadino venisse vietato di abbandonare il Paese e di disporre integralmente dei propri beni.

<sup>64</sup> ISOCRATE, *Sulla pace*, p. 50; ARISTOTELE, *Costituzione degli ateniesi*, XV, p. 2

<sup>65</sup> A. CORASANITI, *Stato delle persone* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990, p. 948

<sup>66</sup> V.E. ORLANDO, *I presupposti giuridici di una federazione di Stati*, in *Diritto pubblico generale*, ristampa Giuffrè, Milano, 1954, p. 293

<sup>67</sup> La più antica denominazione di cittadino. W. SESTON, *La citoyenneté romaine*, in *Scripta varia. Melanges d'histoire romaine, de droit, d'épigraphie et d'histoire du christianisme*, Paris, École française de Rome, 1980, p. 5 ss

<sup>68</sup> T. MOMMSEN, *Disegno del diritto pubblico romano*, traduzione italiana a cura di P. BONFANTE, Milano, Celuc, 1973, pp. 25 ss., il quale rileva come lo stato romano sia nato dalla riunione degli antichi consorzi gentilizi ed il territorio romano venne formato dalla riunione dei territori di queste dinastie rurali.

permette di possedere la pienezza della capacità giuridica e di essere pertanto titolare di rapporti giuridici<sup>69</sup>. Si può infatti affermare che il vero nucleo della *civitas* romana ruoti intorno al concetto di capacità giuridica e che la connotazione politica altro non era che la *libertas*, coincidente con la possibilità per il cittadino di fare pieno uso dei propri diritti individuali<sup>70</sup>.

Parallelamente all'espansione territoriale dello Stato romano e fino ad arrivare all'età imperiale, la *civitas* acquista una dimensione prevalentemente verticale che finisce per definire «il modo di essere della persona di fronte all'ordine giuridico»<sup>71</sup>. Ma l'originaria funzione di tutela dei diritti dei cittadini tende a perdere significato, trasformandosi in mera sudditanza nella fase imperiale: in tale periodo, infatti, l'originario ceppo dei *cives* si estingue e ciò contribuisce a una nuova forma di cittadinanza generalizzata della quale beneficiano masse sempre più numerose di persone. Attraverso l'estensione della cittadinanza romana a quasi tutti gli abitanti dell'Impero, essa si svuota dei suoi contenuti iniziali e finisce per degradarsi a mera soggezione al dominio dell'imperatore.

A differenza del modello presente nell'antica Grecia, nell'Impero romano la cittadinanza era un'istituzione astratta e formale poiché, man mano che l'Impero estendeva i propri confini sino a comprendere popolazioni diverse insediate su vasti territori, divenne sempre più difficile creare all'interno della comunità politica un senso di scopo condiviso da tutti, come era stato possibile in origine quando lo Stato si limitava alla sola città di Roma. In particolare, fu con l'editto di Caracalla del 212 d.C. che la cittadinanza fu estesa a tutti gli abitanti liberi dell'Impero e si rese necessaria la sostituzione dei simboli dell'*auctoritas* mediante la personificazione del potere a danno della partecipazione politica dei singoli. In un simile contesto i cittadini divennero sudditi, con doveri nei confronti dell'autorità politica e diritti determinati fondamentalmente dal censo<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> G. GRIFÒ, *Cittadinanza in diritto romano*, Enciclopedia giuridica, p. 128

<sup>70</sup> Ciò lo si denota dai diritti, non solo privati ma anche pubblici connessi alla piena cittadinanza: questi, se fino all'età repubblicana consistevano nello *ius suffragii et honorum* (rispettivamente diritto di far parte dell'esercito e diritto di votare) nonché in quello di esercitare le azioni popolari, mediante la *provocatio ad populum*, nella successiva fase vennero ridotti nella mera possibilità per i cittadini di invocare la protezione del diritto romano.

<sup>71</sup> 2 G. GRIFÒ, *Cittadinanza in diritto romano*, cit. p. 129.

<sup>72</sup> Molti aspetti della cittadinanza, dalla tassazione, al servizio militare, all'eleggibilità ai pubblici uffici ecc. o dipendevano dalla ricchezza che determinava, così, i compiti e le libertà di ciascun individuo.

La graduale universalizzazione del riconoscimento della civitas ha condotto a un divario sempre più marcato con il sistema della *πολιτεία*; la civitas si è così trasformata in uno status la cui attribuzione e il cui contenuto, di creazione strettamente giuridica, dipendono semplicemente dal volere dell'ordinamento giuridico di cui la persona fa parte in modo assolutamente trascendente dalla propria volontà e dai propri interessi<sup>73</sup>.

Dunque, l'idea di civitas si contrappone diametralmente a quella discussa in relazione all'ordinamento giuridico greco. Nell'evoluzione del suo contenuto, la civitas nasce e si sviluppa costantemente come titolo prestigioso<sup>74</sup> del popolo dominante e come un vero e proprio status civile di protezione, azionabile dall'individuo di fronte all'autorità costituita dai magistrati o dagli alti funzionari imperiali.

È questo l'inizio della fine dell'epoca classica della cittadinanza che lascerà il posto all'istituto della sudditanza come condizione di mera ed esclusiva soggezione al monarca, che caratterizzerà tutta la durata del medioevo, fino alla caduta dello Stato assoluto.

## SEZIONE TERZA

### DALLA SUDDITANZA MEDIOEVALE ALLA CITOYNNETE'

#### 1. LA PREMINENZA DEL CONCETTO DI SUDDITO RISPETTO A QUELLO DI CITTADINO

Nel Medioevo il declino delle città romane, a seguito del crollo dell'Impero, comportò la frammentazione della società politica, lasciando come eredità la preminenza del concetto di suddito su quello di cittadino.

L'epoca storica dell'Alto Medioevo era caratterizzata da forme di commercio e produzione fortemente localizzate, dal ruolo predominante della Chiesa e da rapporti politici fondati essenzialmente sul legame vassallo-signore. In un simile contesto, per ottenere la cittadinanza erano necessari il possesso della terra e la residenza nella città.

Dal punto di vista della stratificazione sociale, i cittadini non costituivano un ceto distinto, bensì facevano parte del Terzo Stato insieme ai contadini e a tutti coloro che non erano né aristocratici né ecclesiastici e le forme di uguaglianza esistenti erano locali e specifiche, sostanzialmente come nelle città-stato della Grecia antica. Più in generale si può affermare che la definizione in termini giuridici di ciò che un cittadino poteva o non poteva fare variava

---

<sup>73</sup>E. BETTI, *Istituzioni di diritto romano*, Padova, Cedam, p. 38

<sup>74</sup>J. GAUDEMET, *Les romains et les "autres"*, in *La nozione di "Romano" tra cittadinanza e universalità*, Atti del II seminario di studi storici Da Roma alla terza Roma, Napoli, 1984, p. 9.

notevolmente da città a città, con la conseguenza che vi era una forte subordinazione nei confronti delle gerarchie locali, legittimate e sostenute anche dalla dottrina religiosa. Smarrita l'unità del potere pubblico a favore di una pluralità di relazioni di carattere personale e patrimoniale, scompare anche il concetto di *status civitatis*, come tramandato dalla cultura giuridica romana. L'esercizio dei diritti, il possesso della capacità giuridica, il godimento di onori e privilegi, nonché l'adempimento di fondamentali cariche pubbliche non dipendevano dalla comune appartenenza alla civitas, bensì venivano riconosciuti e attribuiti sulla base del relativo rapporto feudale instaurato<sup>75</sup>. La cittadinanza medievale si trasforma così in sudditanza del soggetto nei confronti del signore privato, al quale si devono servizi e prestazioni feudali. La parentesi del periodo feudale è caratterizzata pertanto dalla presenza di «una pluralità di comunità politiche autonome (...), tante società particolari, tanti interessi localizzati nel feudo ed impersonati dal feudatario»<sup>76</sup>. Due i principali aspetti connessi a questo tipo di ordinamento: uno, negativo, rappresentato dalla frammentazione dell'autorità; l'altro, positivo, che sarà riscoperto in seguito dagli storici del diritto, rappresentato dai germi del pluralismo e dalla pluralità degli ordinamenti giuridici<sup>77</sup>.

La reazione più forte a tale forma di particolarismo ci fu nel XVI secolo, attraverso l'elaborazione della teoria della sovranità, con la quale si affermò l'idea di un potere unitario, imm modificabile, assoluto, perpetuo e incondizionato del sovrano sui sudditi. Proprio a questo periodo risale, infatti, la riflessione di Jean Bodin, volta alla elaborazione del concetto di cittadinanza in funzione del potere assoluto, vincolante e perpetuo del monarca e dell'intangibilità della sovranità<sup>78</sup>. Secondo il filosofo e giurista francese «non i privilegi fanno il cittadino, ma l'obbligo mutuo intercorrente tra il sovrano e il suddito al quale il primo deve, in cambio della fedeltà e dell'obbedienza che ne riceve, giustizia, consiglio, conforto, aiuto e protezione (cose, tutte, che non si devono ad uno straniero)»<sup>79</sup>; «ciò che fa il cittadino è l'obbedienza e la riconoscenza del suddito libero per il suo principe sovrano, e la protezione,

---

<sup>75</sup> R. CARIDA', *La Cittadinanza*, in "Stato e sovranità. Profili essenziali", di L. Ventura, P. Nicosia, A. Morelli, R. Caridà, Giappichelli Editore, Torino 2010

<sup>76</sup> T. MARTINES, *Diritto costituzionale* cit., p. 121; C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 129.

<sup>77</sup> G. TARELLO, *Storia della cultura giuridica moderna*, I, Assolutismo e codificazione del diritto, Bologna 1976, p. 48.

<sup>78</sup> L. VENTURA, *La Sovranità da J. Bodin alla crisi dello Stato sociale. Autorità, libertà, eguaglianza, diritti fondamentali, dignità della persona*, Giappichelli, 2014, pp. 1 ss.

<sup>79</sup> J. BODIN, *I sei libri dello Stato*, I, 6, trad. it. a cura di M. Isnardi Parente, Torino 1964 (libri I- II), Torino 1988 (libri III – IV) p. 290.

la giustizia e la difesa del principe nei riguardi del suddito; ed è questa la vera ed essenziale differenza fra cittadino e straniero»<sup>80</sup>. Per Bodin, tutti gli abitanti sono sudditi; tutti, dunque, sono ugualmente soggetti al potere sovrano e, pertanto, sono tenuti all'obbedienza anche i servi e gli stranieri. Non tutti i sudditi sono, invece, cittadini. Il cittadino è il suddito libero che ha l'obbligo generale (esteso alla totalità dei suoi comportamenti) e perpetuo (esteso a tutta la sua vita) di obbedienza al suo sovrano dal quale riceve, in cambio, protezione, giustizia, garanzia di sicurezza personale e patrimoniale.

Il pensiero di Bodin ha un'ulteriore peculiarità: nella sua opera "I sei libri dello Stato" egli individua nel cittadino un suddito libero, poiché soggetto a un'altrui volontà sovrana senza esserne però schiavo. Secondo il filosofo, proprio la situazione di suddito libero - diversa dalla condizione di schiavo - è la *conditio sine qua non* per essere cittadini. Secondo il modello bodiniano di cittadinanza «ogni cittadino è anche suddito, perché la sua libertà è in parte diminuita dalla sovranità di colui cui egli deve obbedienza; ma non ogni suddito è anche cittadino, come si è già detto dello schiavo, e come si può dire dello straniero che, venendo a vivere sotto la signoria altrui, non sia comunque accettato fra i cittadini ossia non sia ammesso a partecipare dei diritti e dei privilegi propri della cittadinanza e non sia nemmeno compreso nel numero degli amici, alleati o consociati, che non sono del tutto stranieri, come dicono i giureconsulti, e non sono nemici»<sup>81</sup>.

Accanto alle teorie di Jean Bodin, che incontrarono significative conferme nel corso del Seicento<sup>82</sup>, troviamo importanti spunti di riflessione sul tema della cittadinanza in Thomas

---

<sup>80</sup> J. BODIN, op. ult. cit., I, 6, p. 304.

<sup>81</sup> J. BODIN, *I sei libri dello Stato*, cit., p. 268. Occorre sottolineare come uno dei passaggi decisivi della ricostruzione di Bodin è lo sganciamento della cittadinanza dai confini della città: si pensi alla richiamata distinzione nel greco antico fra *πόλις* (dimensione della cittadinanza che corrisponde alla *civitas romana*) e *ἄστυ* (città nel senso di *urbs*): la prima può essere utilizzata per comprendere anche la seconda, ma non è dato il contrario (p. 275). E, di certo, «non i privilegi fanno il cittadino, ma l'obbligo mutuo intercorrente fra il sovrano e il suddito; al quale il primo deve, in cambio della fedeltà e dell'obbedienza che ne riceve, giustizia, consiglio, conforto, aiuto e protezione (cose, tutte, che non si devono a uno straniero)» (p. 290). A differenza del *bourgeois*, l'abitante della città, il cittadino è tale in quanto suddito libero che obbedisce al sovrano in cambio di protezione (*nulla oboedientia sine protectione*): cfr. P. COSTA, *Cittadinanza*, cit., 24. Cfr D. QUAGLIONI, «Omnes sunt cives civiliter». Cittadinanza e sovranità fra storia e diritto, in AA.VV., *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza*, a cura di F. Cortese, G. Santucci e A. Simonati, Napoli 2014, pp. 11 ss.

<sup>82</sup> N. BOBBIO, *Introduzione a T. Hobbes*, Opere politiche, tr. it. a cura di N. Bobbio, Torino 1959 (Ristampa 1971), p. 7: "La lotta dello Stato moderno è una lunga sanguinosa lotta per l'unità del potere. Questa unità è il

Hobbes<sup>83</sup>, il quale ritrae l'essere umano in un ipotetico "stato di natura", per uscire dal quale dà luogo alla società civile mediante il contratto sociale. Con esso ciascun individuo si sottomette volontariamente a un potere sovrano assoluto «che si caratterizza per la forza della coazione, o meglio per il monopolio della forza»<sup>84</sup>. Secondo Hobbes, tutti sono ugualmente sottoposti a un solo potere sovrano: «in ogni Stato, quell'individuo o quell'assemblea, alla cui volontà i singoli hanno sottoposto la propria (...), si dice che ha la sovranità. Questo potere e diritto di comandare consiste nel fatto che ciascuno dei cittadini ha trasferito ogni sua forza e potere in quell'individuo o in quell'assemblea. Questa trasmissione (...) non significa altro che la rinuncia al proprio diritto di opporre resistenza. Ciascun cittadino, come anche ogni persona civile subordinata, si chiama suddito di chi detiene la sovranità»<sup>85</sup>.

Hobbes ritiene che la libertà dei sudditi abbia natura residuale, poiché «risiede [...] soltanto in quelle cose che il sovrano ha trascurato nel disciplinare»<sup>86</sup>. In questo caso, com'è stato affermato, «la dimensione del suddito riassume quella del cittadino»<sup>87</sup>.

In quest'ottica, la distinzione fra suddito e servo, che risiede nell'essere solo il primo un soggetto libero, assume rilievo anche nella riflessione del filosofo olandese Spinoza, secondo il quale la libertà è invece collegata alla possibilità di vivere secondo ragione che le leggi consentono in quanto dirette alla comune utilità<sup>88</sup>.

---

risultato di un processo, insieme, di liberazione e di unificazione: di liberazione nei confronti di un'autorità tendenzialmente universale (...); di unificazione nei confronti delle minori istituzioni, associazioni, corporazioni, città, che costituiscono nella società medioevale un pericolo permanente di anarchia. In conseguenza di questi due processi, la formazione dello Stato moderno viene a coincidere con il riconoscimento e con il consolidamento della supremazia assoluta del potere politico sopra ogni altro umano potere. Questa supremazia assoluta si chiama sovranità”.

<sup>83</sup> T. HOBBS, *Leviatano*, a cura di R. Santi, Milano 2001, p. 207.

<sup>84</sup> L. VENTURA, *La sovranità cit.*, p. 6

<sup>85</sup> T. HOBBS, *Elementi filosofici sul cittadino*, in *Opere politiche cit.*, p. 151

<sup>86</sup> Cfr. T. HOBBS, *Leviatano*, Roma-Bari 2010, pp. 177 ss.

<sup>87</sup> M. LA TORRE, *Cittadinanza e ordine politico. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, Torino 2004, p. 303. In senso analogo anche D. QUAGLIONI, *Cittadino e Stato. Dalla «République» di Bodin al «Contrat social» di Rousseau*, in *I limiti della sovranità. Il pensiero di Jean Bodin nella cultura politica e giuridica dell'età moderna*, Padova 1992, 277 ss.

<sup>88</sup> B. DE SPINOZA, *Trattato teologico-politico*, Milano 1875, p. 284 traccia la peculiare distinzione tra suddito e servo, la quale viene fondata sulla natura e sugli scopi del potere supremo. In particolare, solo il primo godrebbe degli effetti vantaggiosi di un governo per il popolo: «(...) in quella natura del civil governo, ov'è legge suprema

## 2) LE RADICI DEL CONCETTO MODERNO DI CITTADINANZA

Le basi del concetto moderno di cittadinanza furono gettate, tra il XVII e il XVIII secolo, da celebri filosofi e pensatori dell'epoca come John Locke e Jean-Jacques Rousseau.

Il primo considerava inerente allo stato di natura dell'uomo la difesa della proprietà, intesa nella triplice accezione della propria vita, della propria libertà e dei propri averi; la difesa di tale *property* era compito della società civile o politica, istituita tramite un accordo, un *pactum*, fra i suoi membri. Per Locke, il *pactum* sociale, fondato sul diritto eguale e naturale alla libertà, è una vera e propria forma di legittimazione per un governo basato sul consenso nella società, piuttosto che su pretese ereditarie o divine. Questo fu importante perché servì a giustificare la separazione tra potere esecutivo e potere legislativo, prima tappa cruciale lungo il cammino che portò i cittadini alla partecipazione diretta alla vita politica.

Successivamente, Jean-Jacques Rousseau sostenne che la coscienza degli interessi comuni era ciò che univa gli uomini e che l'interesse comune più importante doveva essere quello di impedire la disuguaglianza sociale. In un simile contesto, gli stessi membri del corpo sovrano sono «cittadini, in quanto partecipano all'autorità sovrana, e sudditi, in quanto soggetti alle leggi dello Stato»<sup>89</sup>. Per il filosofo ginevrino, se anche il principe è membro dello Stato e le leggi sono atti della volontà generale, la legge non può essere ingiusta, «giacché nessuno è ingiusto verso sé stesso» e si può dunque essere «liberi e insieme soggetti alle leggi, giacché queste ultime non sono altro che una registrazione della nostra volontà»<sup>90</sup>.

Invero, in Rousseau, la nozione di cittadino sembra assorbire quella di suddito, ma in un modo del tutto peculiare, negando la possibilità che i cittadini possano sottoporsi all'etero-volontà dei rappresentanti. Per Rousseau la volontà generale si configura come non

---

non il proprio interesse dell'imperante, ma la comune salvezza del popolo, chi obbedisce alla Podestà non è un servo a sé stesso disutile, ma un suddito. Ed è massimamente libera quella Repubblica, le cui leggi sono fondate sulla sana ragione, potendo ciascuno, purché lo voglia, esser libero, cioè vivere virtuosamente condotto dalla sola ragione. Così non sono servi i figliuoli, benché tenuti di obbedire ai comandi paterni, perché quei comandi mirano massimamente al loro proprio vantaggio. Adunque vuole riconoscersi una gran differenza tra le condizioni del servo, del figlio e del suddito. Perciò, proponendone la definizione, diremo esser servo chi è obbligato ad obbedire agli altrui comandi quando si rivolgono alla sola utilità dell'imperante; esser figlio chi opera a suo proprio vantaggio allorché obbedisce al comando del padre; e finalmente essere suddito colui a cui prescrive la Sovrana Podestà le operazioni che tornano alla comune utilità, e con ciò anche al suo particolare profitto».

<sup>89</sup> J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, Milano 2003, 79 (I, VI).

<sup>90</sup> J.J. ROUSSEAU, *op. cit.*, 109 (II, VI)

rappresentabile, oltre che “infallibile” e l’obbedienza al comando sovrano risulta trasfigurata in un limitato, automatico e utopistico principio di auto-governo dei cittadini<sup>91</sup>. Anche quest’ultimo, infatti, è limitato attraverso la demitizzazione della maggioranza, la cui decisione può dirsi legittima solo se in essa «risiedono ancora tutti i caratteri della volontà generale»<sup>92</sup>. Nell’astratta ricostruzione teorica di Rousseau, il ruolo del cittadino nell’assemblea del popolo consiste non nel dichiarare la sua volontà, ma nell’esprimere il proprio parere sulla conformità della singola proposta alla volontà generale, sicché l’eventuale prevalenza del voto contrario dimostrerebbe che la volontà generale era un’altra<sup>93</sup>.

Se nel modello di Stato assoluto tipico delle nazioni europee del XVII secolo, cittadinanza equivaleva a sudditanza, ovvero a mera soggezione dell’individuo all’autorità<sup>94</sup>, è dal XVIII secolo – con la Rivoluzione Francese e la Dichiarazione dei diritti dell’Uomo e del cittadino varata in Francia dall’Assemblea Nazionale nel 1789 – che essa comincia a distinguersi come categoria fondante della partecipazione degli individui a una comunità politica organizzata.

Ai fini della nostra disamina, infatti, la Rivoluzione francese, oltre a segnare una tappa fondamentale nella costruzione del moderno concetto di cittadinanza, getta le basi dell’idea di nazione a cui, da allora, essa verrà sempre associata.

A partire da tale momento, infatti, la cittadinanza sembra avere assunto taluni dei contorni tipici che ancora oggi in gran parte la connotano. Invero, avendo la necessità di smantellare il sistema di privilegi tipici dell’Ancien régime - mai aboliti del tutto all’interno della teoria e della prassi dello Stato assoluto - la Dichiarazione del 1789 ha, da un lato, rinvenuto nel principio di uguaglianza tra i soggetti di diritto una delle funzioni irrinunciabili della cittadinanza; per altro verso, invece, sembra avere gettato le basi del connubio tra questa e

---

<sup>91</sup> G. GOZZI, *Cittadinanza e democrazia. Elementi per una teoria costituzionale della democrazia contemporanea*, in AA.VV., *Democrazia, diritti, costituzione. I fondamenti costituzionali delle democrazie contemporanee*, a cura di G. Gozzi, Bologna 1997, p. 218.

<sup>92</sup> J.J. ROUSSEAU, op. cit., 196 s. (IV, II).

<sup>93</sup> J.J. ROUSSEAU, op. cit., 196 s. (IV, II).

<sup>94</sup> E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 295.

l'idea di nazione<sup>95</sup>, ancorando a quest'ultima la sovranità e l'eventuale titolarità di diritti politici<sup>96</sup>.

Infatti se da un lato, come sosteneva Robespierre, «tous les hommes nés et domiciliés en France sont membres de la société politique (...) c'est à dire citoyens (...) ils le sont par la nature des choses et par le droit des gens»<sup>97</sup>, dall'altro lato, come spesso accade nella storia, le rotture con il passato non sono mai assolutamente brusche e ciò che in astratto e nei principi cambia radicalmente, nella pratica si evolve in maniera molto lenta e progressiva e si rivela come un semplice punto di arrivo delle riflessioni filosofico-giuridiche analizzate in precedenza.

Dunque, l'idea dei Rivoluzionari consisteva nel creare una comunità statale e una comunità politica potenzialmente accessibili a tutti coloro ne avessero voluto fare parte. In quest'ottica si diveniva cittadini non sulla base di dati "naturalisti" riguardanti l'individuo - quali la sua origine etnica o culturale - quanto piuttosto in forza di elementi *latu sensu* istituzionali, come la residenza sullo stesso territorio o l'obbedienza alla stessa legge e allo stesso governo<sup>98</sup>. Secondo i teorici della Rivoluzione, la *Nation* - in opposizione ai privilegi attribuiti sulla base

---

<sup>95</sup> P. PASQUINO, *Citoyenneté, égalité et liberté chez Rousseau et Sieyès*, in D. COLAS, C. EMERI, J. ZYLBRERBERG (a cura di), *Citoyenneté et nationalité. Perspectives en France et au Québec*, Paris, Presses Universitaires de France, 1991, pp. 73 ss.

<sup>96</sup> Il terzo comma dell'articolo 3 della Dichiarazione del 1789 recitava: "Il principio di ogni sovranità risiede essenzialmente nella Nazione". L'articolo 6, poi, rinveniva nella "Legge" lo strumento di "espressione della volontà generale", limitando poi ai soli cittadini, direttamente o, indirettamente, mediante rappresentanti, "il diritto di concorrere alla sua formazione". Cfr. E. BALIBAR, "Rights of man" and "rights of the citizen": the modern dialectic of equality and freedom, in *Masses, Classes, Ideas: studies on politics and philosophy before and after Marx*, New York, Routledge, 1994.

<sup>97</sup> ROBESPIERRE, *Sur la nécessité de révoquer les décrets qui attachent l'exercice des droit de citoyen à la contribution du marc d'argent ou d'un nombre déterminé de journées d'ouvriers*, in *Parlementaires de 1787 à 1860*, in *Recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises*, serie I, 25 gennaio 1790, t. XI, 321.

<sup>98</sup> A. CAMPI, *Nazione*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 53 ss. Secondo l'autore la definizione di "Français" proposta dalla Costituzione del 1791 era abbastanza estensiva nei confronti degli stranieri. Essa includeva tra i cittadini tutti gli stranieri che risiedevano in Francia da almeno cinque anni e che avevano prestato il giuramento civico. Emergeva con evidenza, dunque, come l'elemento cruciale della cittadinanza non fosse tanto il patrimonio storico o genetico degli individui, quanto piuttosto il loro impegno civico e sociale che si manifestava anche nel potere che la costituzione affidava al potere legislativo "pour des considérations importantes, donner à un étranger un acte de naturalisation, sans autres conditions que de fixer son domicile en France et d'y prêter le serment civique".

della mera appartenenza “naturale” a un ceto durante l’epoca precedente - diveniva una condizione essenziale per entrare a far parte sia del corpo sociale sia, eventualmente, della comunità politica<sup>99</sup>. Secondo tale prospettiva, il *citoyen* diveniva il paradigma ideale con il quale designare l’uomo del popolo in contrapposizione alla suddivisione sociale e politica cetuale dell’*Ancien régime*.

Tuttavia, le maggiori idiosincrasie della teoria e della prassi costituzionale rivoluzionaria si manifestarono proprio nella disciplina dell’accesso alla comunità politica. Con la legge del 22 dicembre del 1789, infatti, la cittadinanza sembra perdere totalmente la funzione egualitaria che la Dichiarazione dei Diritti dell’Uomo e del Cittadino le aveva apparentemente affidato in via di principio<sup>100</sup>. Invero tale legge, così come farà anche la Costituzione del 1791 - pur non rinnegando mai il medesimo fine della Dichiarazione di eliminare dall’ordinamento giuridico tutti i privilegi connessi a qualità personali naturali - creò di fatto una forte disegualianza sociale mediante l’introduzione di una funzione escludente della cittadinanza. Infatti, alla comunità politica si poteva accedere solamente mediante la dimostrazione del possesso di ben determinate qualità relative al censo, quali la proprietà e, più in generale, il possesso di un determinato patrimonio.

Si tentò, dunque, di realizzare, una sorta di cittadinanza attiva presuntivamente “meritocratica”, limitando l’applicazione dell’uguaglianza solamente a chi si era dimostrato in grado di potere divenire cittadino, conquistandosi nella società un posto da *Bourgeois*<sup>101</sup>. La cittadinanza non poteva considerarsi soltanto un’entità strettamente giuridica; essa derivava in primo luogo dall’idea di coinvolgimento sociale e, in quest’ottica si componeva di «tre elementi: l’appartenenza giuridica (la nazionalità), l’inserimento materiale (la residenza) e il coinvolgimento morale»<sup>102</sup>. Quest’ultimo implicava più livelli: un primo livello definibile come “passivo” (la residenza); un secondo livello maggiormente “connotato politicamente” (il giuramento) e, infine, un aspetto “attivo” legato alla volontà e all’azione del singolo quale

---

<sup>99</sup> R. BRUBAKER, *Nationhood in France and Germany*, Cambridge, Harvard University Press, 1992, il quale sottolinea come “*In France reformist philosophes and the urban public opposed the nation to the privileged orders and corporations of the ancient régime, giving the concept of nationhood a critical edge and a new, dynamical, political significance*”.

<sup>100</sup> E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 202. Nello stesso senso, M. LUCIANI, *L’antisovrano e la crisi delle costituzioni*, cit., p. 146, il quale rileva come “ogni limitazione dipende dai requisiti astratti per accedere alla cittadinanza e non dalle qualità concrete di ciascuno”.

<sup>101</sup> A. DELAPORTE, *L’idée d’égalité en France au XVIII siècle*, Paris, PUF, 1987, p. 102; cfr. F. FURET, *Penser la Révolution française*, Paris, Gallimard, 1985, pp. 315. ss.

<sup>102</sup> P. ROSANVALLON, *La rivoluzione dell’uguaglianza*, Anabasi Editore, 1994, p. 77.

quello derivante da una attività economica, da un legame familiare o dall'adempimento degli obblighi militari<sup>103</sup>.

Ne discende che il cittadino della Rivoluzione non aveva un solo volto e non era espressione di un'unica ed eguale appartenenza alla nazione. Possiamo quindi affermare che vi fu un tentativo da parte dei rivoluzionari di far conciliare l'idea della comune appartenenza di tutti alla nazione, con la volontà di valorizzare le differenze tra cittadini (attivi e passivi, ma anche tra eletti ed elettori) ritenute essenziali ai fini della partecipazione<sup>104</sup>. Dunque, un tentativo di tenere conto del fatto che se «i diritti dell'uomo sono delle libertà, i diritti del cittadino sono dei poteri»<sup>105</sup>, il cui esercizio richiede precise capacità civiche. Non a caso, il termine *citoyen* indicava sia il cittadino in quanto semplicemente francese (o *national*), sia il cittadino attivo, detentore dei *droits politiques*, ed elettore alle assemblee primarie. E fu proprio la questione della partecipazione politica che portò a erigere una pluralità di nuove frontiere giuridiche, territoriali e psicologiche, tra i *citoyens* appena “nati”. In quest'ottica si può quindi affermare che la rivoluzione aveva sancito, da un punto di vista formale, l'eguale appartenenza di tutti i cittadini alla nazione ma, da un punto di vista sostanziale, non necessariamente il loro eguale diritto alla partecipazione “attiva”.

### 3) LE DISCRIMINAZIONI DELLA VIRTU'

La cittadinanza durante la Rivoluzione non si era costruita e articolata unicamente lungo l'asse rappresentato dai diritti e dall'appartenenza, ma aveva continuato ad attrarre e a essere attratta da altri temi, valori e contesti.

Essa infatti, nella raffigurazione che ne fecero i giacobini e in modo particolare M. Robespierre, venne ben presto a collocarsi in una dimensione etico-morale, il cui principio fondante era la virtù, in grado di trasformare il volto del cittadino, il senso della sua appartenenza alla società stessa. Il tema della virtù, lungi dall'essere “geneticamente” in grado di realizzare l'eguaglianza, capovolgeva la tematica elaborata dai costituenti al fine di escludere coloro i quali non godevano di determinate qualità da ogni forma di cittadinanza attiva. In entrambi i casi il centro di gravità del ragionamento era determinato dalla presenza di talune caratteristiche, di taluni attributi ritenuti essenziali e, perciò, discriminanti, in una logica al tempo stesso inclusiva ed esclusiva: «cittadino era colui che, indipendente dal

---

<sup>103</sup> Ibidem, p. 75.

<sup>104</sup> P. COSTA, *Civitas: storia della cittadinanza in Europa*, cit., p. 30.

<sup>105</sup> A. LE PORS, *La citoyenneté*, Paris 2000, p. 113.

governo, privo di qualsiasi investitura istituzionale esercitava la virtù civica»<sup>106</sup>. Nell'ottica giacobina i buoni e i cattivi cittadini davano così vita a due popoli, a due mondi distinti e separati: l'uno composto «dalla massa dei cittadini pura, assetata di giustizia e amica della libertà»<sup>107</sup> e l'altra raggruppante «i faziosi e gli intriganti, [...] coloro i quali dissimulano e abusano di tutto, (...) si impadroniscono dei pubblici dibattiti, delle tribune e spesso delle funzioni pubbliche»<sup>108</sup>. La virtù, di cui il popolo virtuoso era il primo depositario, era infatti intesa come «trasparenza, comprensione dell'interesse generale, azione orientata al bene comune [...], amore per l'eguaglianza e amor di patria»<sup>109</sup>. Essa era costituiva il contenuto, il tratto distintivo della cittadinanza giacobina.

In un tale contesto non si apparteneva al popolo per motivi anagrafici, ma bisognava dimostrare di essere in grado di appartenervi, di essere virtuosi, di saper scegliere il bene comune. L'impegno etico-politico di appartenere alla comunità dei *bons citoyens* ruotava intorno a una serie di doveri, ossia il dovere di votare, il dovere militare, il dovere fiscale, ai quali si aggiunsero successivamente il dovere di istruirsi e il dovere di solidarietà. I doveri del cittadino comprendevano anche i doveri del patriota, devoto nel corpo e nell'anima alla causa della repubblica<sup>110</sup>.

Come è noto, tuttavia, tale progetto si concretizzò attraverso un'ampia serie di contraddizioni, di frontiere e di distinzioni. La Rivoluzione, infatti, diede luogo a un Governo oligarchico censitario che, relegando la fetta di cittadinanza c.d. "passiva" a una situazione di sudditanza, non risolse i problemi connessi alla necessità di realizzare le istanze dell'uguaglianza, oggetto delle aspirazioni iniziali.

Il giudizio che il giurista può esprimere nei confronti della dottrina della cittadinanza tramandataci dalla Rivoluzione, in definitiva, non può che essere ambiguo. Da un lato, infatti, si deve tenere in debito conto l'apporto che questa ha dato alla recisione dei legami che costringevano gli individui a mantenere per tutta la vita le proprie condizioni di nascita, dall'altro lato si deve considerare come, sin dalle sue prime manifestazioni legislative, la

---

<sup>106</sup> P. COSTA, *Civitas: storia della cittadinanza in Europa*, cit., pp. 47-49.

<sup>107</sup> F. CONSTANT, *La citoyenneté*, Paris 2000, p. 33. Secondo l'autore questi ultimi due doveri andrebbero intesi come doveri che la Repubblica aveva verso i cittadini, volti a rimuovere gli ostacoli che persistevano all'eguale appartenenza di tutti i cittadini

<sup>108</sup> Ibidem.

<sup>109</sup> Ibidem.

<sup>110</sup> Ibidem.

Rivoluzione abbia di fatto appiattito le aspirazioni universalizzanti contenute nella Dichiarazione dei Diritti dell'uomo e del cittadino. In ciò sembra risiedere la principale frustrazione delle aspirazioni Rivoluzionarie: l'aver tentato di eliminare un sistema di caste mediante il mantenimento di un modello di attribuzione dei diritti basato sulle condizioni socio-economiche dei cittadini.

## SEZIONE QUARTA

### IL CONNUBIO TRA CITTADINANZA E NAZIONALITA'

#### 1) IL XIX SECOLO E L'AVVENTO DEI NAZIONALISMI

In contrapposizione agli ideali del periodo illuminista, la cultura giuridica e sociale ottocentesca abbandonò ogni idea di cittadinanza come strumento di integrazione politica ed elaborò un nuovo concetto di nazionalità. In quest'epoca, infatti, la cittadinanza assunse la funzione di strumento giuridico per differenziare, nel rapporto tra individuo e Stato, i membri delle diverse nazioni, sganciandosi dai riferimenti universali e ideologici, per legarsi prevalentemente al territorio<sup>111</sup>. In questo contesto il vero soggetto politico era la nazione, dotata di una propria individualità, mentre la cittadinanza diveniva un attributo giuridico artificiale volto a consentire all'individuo di venire riconosciuto come membro della nazione<sup>112</sup>.

Come è noto, il costituzionalismo ottocentesco si caratterizzò per una netta frattura con il passato, dovuta a una volontà di mutamento di regime rispetto alla tradizione rivoluzionaria. Mentre le Costituzioni di ispirazione rivoluzionaria contenevano un considerevole numero di disposizioni concernenti la cittadinanza<sup>113</sup>, le Costituzioni del tardo periodo napoleonico e della Restaurazione abbandonarono qualsiasi interesse per la cittadinanza, che veniva in tal modo separata dalle disposizioni in materia di suffragio e privata della sua rilevanza costituzionale. In quest'ottica era dunque la nazionalità a rappresentare la nuova ideologia unificatrice, contrapposta a quella universale che aveva caratterizzato la Rivoluzione francese.

---

<sup>111</sup> Si vedano, tra gli altri, G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1913, p. 23; G. LOMBARDI, *Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*, in *Diritto e Società*, 1985, p. 53 ss.

<sup>112</sup> B. BRUGI, *Istituzioni di diritto civile italiano*, Milano, 1907, p. 87.

<sup>113</sup> P. COSTA, *La cittadinanza: un tentativo di ricostruzione "archeologica"*, in Zolo (a cura di), *La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti*, Roma, 1999, p. 69.

Diversamente dal Nuovo Continente, in cui la definizione della cittadinanza era demandata a norme di rango costituzionale<sup>114</sup>, le Costituzioni europee, nate dai moti rivoluzionari del 1848, delegavano la normativa sull'acquisto e sulla perdita della cittadinanza alla legislazione ordinaria<sup>115</sup>. Ogni Stato, infatti, emanava una propria legge sull'acquisto della cittadinanza che permetteva di dare una precisa qualificazione giuridica a tutti gli individui soggetti alla sovranità dello Stato.

Già in quest'epoca la legge si ispirava, di volta in volta, o al criterio dello *ius sanguinis* (criterio prevalente) o a quello dello *ius soli* (criterio residuale). Nell'Ottocento la cittadinanza collegava l'individuo allo Stato sia attraverso un legame di tipo verticale, che delineava la soggezione del cittadino alla potestà nazionale, sia mediante un legame di tipo orizzontale che, invece, evidenziava il sentimento di comune appartenenza di ogni individuo alla nazione. Tutto ciò contribuì sempre più alla quasi totale sovrapposizione tra *citoyenneté* e *nationalité*<sup>116</sup>. In relazione alla reale portata del concetto di nazionalità furono molto significativi i contributi che diedero i giuristi di impronta liberale, appartenenti alla scuola italiana del diritto internazionale, facente capo a Pasquale Stanislao Mancini<sup>117</sup>. Sotto quest'aspetto la

---

<sup>114</sup> Al momento della formazione degli Stati Uniti non vi era una definizione di cittadinanza federale, fu soltanto con la guerra di Secessione del 1868 che venne adottato il 14° emendamento della Costituzione secondo cui “tutte le persone nate o naturalizzate negli Stati Uniti e soggette alla loro giurisdizione sono cittadini degli Stati Uniti e dello Stato in cui risiedono”.

<sup>115</sup> L'articolo 21 della Costituzione napoletana concessa da Ferdinando II di Borbone stabiliva che “la qualità di cittadino si acquista e si perde in conformità delle leggi”. Nella Costituzione belga del 1831, all'articolo 4 del titolo II dedicato ai belgi e ai loro diritti, sanciva che “la qualità di belga si acquista, si conserva o si perde secondo le regole determinate dalla legge civile”. Dunque anche in Belgio la normativa sulla cittadinanza era disciplinata dalla legge. L'unica eccezione di quel periodo era rappresentata dalla Costituzione della Repubblica romana del 1849 - la sola Costituzione che non era espressione della volontà di un Sovrano - la quale attribuiva la sovranità al popolo e dedicava il titolo primo ai diritti e ai doveri dei cittadini.

<sup>116</sup> G.E. RUSCONI, *Se cessiamo di essere una nazione*, Bologna, 1993, p. 167.

<sup>117</sup> Il Mancini parla della sua teoria per la prima volta nella prolusione del corso di diritto internazionale e marittimo da lui tenuto presso l'Università di Torino nel 1851, sostenendo che è la nazionalità a collegare l'individuo allo Stato, rappresentando anche lo strumento per distinguere i soggetti sulla base dello Stato di cui sono cittadini e il criterio per il riconoscimento dei diritti individuali. Secondo “l'unico elemento che oggi pare caratteristico della cittadinanza e che Mancini lascia invece da parte, come non essenziale, è la sua valenza politica”, poiché i diritti riconosciuti sulla base della nazionalità sono solo quelli civili mentre il diritto di voto e la partecipazione alla politica non sono elementi essenziali della cittadinanza in quanto non utili a identificare un popolo e a distinguerlo dagli altri

nazionalità venne utilizzata, soprattutto in Italia e in Germania, per la promozione dell'unità del popolo. La nazionalità fu lo strumento di collegamento tra l'individuo e lo Stato, il mezzo per distinguere gli individui appartenenti a ogni Stato e il criterio per il riconoscimento dei diritti civili di ciascun individuo<sup>118</sup>. In particolare, secondo Mancini, l'elemento costitutivo della nazione consiste nella "coscienza della nazionalità", cioè nel «sentimento che ella acquista di sé medesima»<sup>119</sup>, senza la quale gli altri elementi, di natura naturalistica, sarebbero solo «inerte materia»<sup>120</sup>. Secondo questa corrente di pensiero, gli italiani, avendo preso coscienza della propria identità nazionale e riconoscendosi reciprocamente come parte di una stessa comunità, avrebbero avuto il diritto e il dovere di combattere per realizzare la nazione di cui sentivano l'esistenza, al di là di una semplice comunanza etnica o linguistica. Tutto ciò avrebbe costituito il diritto di una "Nazione" di diventare uno "Stato". Quest'ultimo non sarebbe altro che l'espressione istituzionale della prima, venendo a coincidere territorialmente con essa. Conseguentemente, a ogni nazione avrebbe dovuto essere riconosciuto il diritto all'indipendenza dalle altre, nonché il diritto a un'autonoma organizzazione interna. Proprio a partire dalla c.d. teoria del "principio di nazionalità"<sup>121</sup> come fondamento del "diritto delle genti"<sup>122</sup>, si sviluppò il concetto di "cittadinanza nazionale" su cui si fondò il riconoscimento della "nazione italiana". In quest'ottica, le funzioni attribuibili alla cittadinanza erano sostanzialmente tre, tutte dipendenti dal riconoscimento della nazionalità, ossia: a) l'identificazione degli individui come appartenenti allo Stato; b) la distinzione degli individui sulla base dello Stato di cui sono cittadini; c) la selezione e l'identificazione dei diritti individuali. Cittadinanza e nazionalità finivano così per confondersi, poiché una si attribuiva in base al possesso dell'altra: la prima consisteva in uno status giuridico riconosciuto dalla legge positiva di ogni Stato e la seconda in uno status naturale derivante dall'appartenenza a una nazione<sup>123</sup>. In tal modo cittadinanza e nazionalità diventavano un tutt'uno, attribuendosi l'una sulla base del possesso dell'altra ed entrambe con la stessa funzione di integrare

---

<sup>118</sup> E. JAYME, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti di Pasquale Stanislao Mancini*, Torino, Giappichelli, 2000.

<sup>119</sup> Ibidem

<sup>120</sup> Ibidem

<sup>121</sup> Ibidem

<sup>122</sup> Ibidem

<sup>123</sup> P. S. MANCINI, *Processi verbali delle sedute della Commissione Speciale nominata con R.D. 2-4 1865 al fine di proporre le modificazioni di coordinamento delle disposizioni del Codice Civile*, Torino, 1866.

l'individuo nello Stato, ossia in una società «di uomini legati da un'unità di territorio, di origine, di costumi e di lingua, conformati a comunanza di vita e di coscienza sociale»<sup>124</sup>. Da questa concezione discendeva un'altra rilevante conseguenza, ossia quella di giustificare il divario con gli stranieri, esclusi dalla cittadinanza per via di leggi che venivano definite naturali<sup>125</sup>.

Il principio di nazionalità diventò così «lo strumento di giustificazione della sovranità statale e la base del suo riconoscimento da parte degli altri Stati»<sup>126</sup> e, allo stesso tempo «la radice e il fondamento del rapporto tra cittadino e autorità»<sup>127</sup>. Si è cittadini di una nazione poiché «si appartiene a uno Stato e si è soggetti alla sua autorità»<sup>128</sup>.

Secondo la dottrina ottocentesca<sup>129</sup>, di cui la scuola manciniana rappresenta senza dubbio un'importante testimonianza, la cittadinanza non è altro che lo strumento per differenziare gli appartenenti a una nazione. Essa non ha più alcun collegamento con il godimento dei diritti politici, a tal punto che l'essere cittadini connota solo un rapporto di tipo verticale cittadino-Stato, per cui non tutti i cittadini hanno la pienezza del godimento dei diritti politici. Un esempio è rappresentato dal suffragio che, in quest'epoca, è limitato soltanto ad alcune categorie di cittadini: tutti, in quanto cittadini, sono soggetti all'autorità statale ma non tutti possono votare né essere eletti o accedere agli incarichi pubblici.

Come è noto, specialmente nella seconda metà del XIX secolo, la teoria della nazionalità venne esaltata per assurgere a strumento ideologico, al fine di sviluppare il sentimento nazionale. Diveniva quindi uno strumento di integrazione dei cittadini i quali, riconoscendosi nella propria nazione, potevano sentirsi non soltanto appartenenti allo Stato ma anche membri di un popolo e protagonisti della storia e del destino del proprio Stato<sup>130</sup>.

---

<sup>124</sup> P.S. MANCINI, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti*, prelazione al corso di diritto internazionale e marittimo, Torino, 1851, p. 49.

<sup>125</sup> Ibidem.

<sup>126</sup> Ibidem.

<sup>127</sup> Ibidem.

<sup>128</sup> Ibidem.

<sup>129</sup> La dottrina manciniana, pur non essendo del tutto nuova poiché già presente in giuristi come Gian Domenico Romagnosi e Mario Pagano, venne successivamente ripresa altri giuristi come Santi Romano e Vittorio Emanuele Orlando che la utilizzarono per positivizzare la definizione di status civitatis, e per rimodellare su di essa i rapporti tra Stato e individuo.

<sup>130</sup> G. E. RUSCONI, *Se cessiamo di essere una nazione*, Bologna, 1993, p. 136.

Anche nell'ambito del diritto internazionale ne discesero importanti conseguenze: i rapporti tra Stati si basarono sul reciproco riconoscimento delle nazioni, le cui rispettive popolazioni si distinguevano proprio in relazione alle singole legislazioni sulla cittadinanza.

È dunque possibile affermare che, all'interno della cornice europea, nel panorama della cultura giuridica ottocentesca, si contrapponevano due idee di nazionalità, una di tipo naturale o etnico, sviluppatasi prevalentemente in Germania e una, definita elettiva o volontaristica<sup>131</sup>, che trovava i suoi massimi teorici in Francia. Mentre la prima teoria identificava il nucleo delle nazioni in fattori oggettivi come la lingua o la razza, la seconda esaltava la volontà dei consociati di far parte della stessa nazione. Com'è noto, il legislatore italiano dell'epoca abbracciò completamente la prima delle succitate teorie, ponendo in essere una serie di misure fortemente ispirate al criterio dello *ius sanguinis*, che saranno oggetto di analisi nel prosieguo della trattazione.

## 2) LA CITTADINANZA NELL'ITALIA POST UNITARIA

Le complesse vicende storiche legate all'estensione dei diritti politici e alla graduale affermazione del suffragio universale hanno dimostrato che, in Europa, la cittadinanza aveva assunto già alla fine del XIX secolo una configurazione moderna. Un esempio è costituito proprio dall'Italia dove, a partire da questo periodo storico, si è cominciato a costruire il concetto giuridico di cittadinanza sulla base del principio dello *ius sanguinis* (e, soltanto in via residuale, dello *ius soli*) attribuendo a essa il ruolo di selezionare il corredo dei diritti e doveri derivanti dall'essere membro di un certo Stato.

Al momento della costituzione dell'unità d'Italia, un primo complesso di disposizioni riguardanti la cittadinanza fu disciplinato dagli artt. 1-15 del Codice Civile del 1865, a sua volta derivante dal Codice Civile del Regno di Sardegna. Una disciplina che, tuttavia, si rivelò sin da subito inadeguata di fronte alle mutate condizioni politiche e sociali del nostro Paese, specialmente per il verificarsi dell'imponente fenomeno dell'emigrazione transoceanica. Il periodo compreso tra la metà del XIX secolo e i primi decenni del XX si contraddistinse, infatti, per un'intensa mobilità di popolazioni, sia all'interno sia verso l'esterno dei confini europei. Il caso italiano è forse uno dei più interessanti da un punto di vista statistico: infatti, il periodo compreso tra il 1861 e il 1915 è stato definito il "periodo della grande

---

<sup>131</sup> G. LOMBARDI, *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato: profili storici e costituzionali*, Torino, 1979, p. 30.

emigrazione”.<sup>132</sup> Fu proprio a partire dalla seconda metà del XIX secolo che numerosi paesi europei e americani introdussero nuove leggi sull’immigrazione e riformarono il proprio diritto in materia di cittadinanza, ispirandosi a criteri esclusivi o inclusivi, a seconda delle diverse convenienze<sup>133</sup>, stante gli enormi interessi che il flusso delle rimesse e degli scambi commerciali connessi all’emigrazione erano in grado di attivare.

Anche in Italia, come nella maggior parte dei Paesi europei, si determinò un forte movimento volto a modificare le norme sull’acquisto, la perdita e il riacquisto della cittadinanza, che indusse il legislatore a emanare dapprima la legge sull’emigrazione del 31 gennaio 1901, n. 23 e, successivamente, la legge Sonnino sulla naturalizzazione del 17 maggio 1906, n. 217<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> Secondo le statistiche sugli espatri tra il 1861 e il 1990, dei 28.707.156 di italiani che lasciarono il Paese nell’arco di 130 anni, quasi il 60 per cento lo fece nell’arco di tempo compreso tra il 1861 e il 1920. Se si includono anche gli anni Trenta del Novecento, è possibile rilevare come siano stati oltre 20 milioni i cittadini italiani espatriati in quel lasso di tempo, oltre il 70 per cento del totale. Il dato acquisisce un interesse ancor maggiore se si considera che l’Italia contava poco meno di 38 milioni di abitanti nel 1921 e circa 41 milioni nel 1931.

<sup>133</sup> I dispositivi normativi del Codice Civile erano inadeguati di fronte al fenomeno della grande emigrazione e costituivano una fonte non indifferente di complicazioni e di situazioni problematiche per gli emigranti. La ragione di tutto ciò risiedeva, principalmente, nell’interazione conflittuale tra una legislazione, come quella italiana, basata sul principio dello *ius sanguinis* (art. 4: «È cittadino il figlio di padre cittadino») e l’applicazione di politiche di naturalizzazione assai larghe e generose da parte degli Stati di destinazione, bisognosi di popolare i propri territori e colmare la domanda di un mercato del lavoro in forte espansione. Tali politiche erano basate su un’interpretazione molto ampia del principio dello *ius soli*, per cui non solo si accedeva automaticamente alla cittadinanza mediante la nascita sul territorio, ma in alcuni casi, come in Brasile, anche attraverso l’acquisto di una proprietà o, semplicemente, con la mera presenza sul territorio per un determinato lasso di tempo. In tal modo venivano a crearsi le condizioni per potenziali conflitti di sovranità tra Stato di emigrazione e Stato di immigrazione in materia di diritto pubblico e privato.

<sup>133</sup> Infatti, il crescente sviluppo della rapidità e della facilità delle comunicazioni faceva sì che molto emigrati rientrassero in Italia con nuovi vincoli di cittadinanza contratti all’estero e quindi in una posizione incompatibile con il nuovo ristabilimento in Italia. La maggiore mobilità delle persone determinò, altresì, un certo flusso di migrazione verso l’Italia, per cui si verificarono con maggiore frequenza casi di cittadini stranieri che chiedevano di acquistarne lo status civitatis: si rivelò così inadeguato l’istituto della naturalizzazione disciplinato dall’art. 10 del Codice Civile del 1865. Detta disposizione, infatti, prevedeva l’attribuzione della cittadinanza mediante un atto ampiamente discrezionale del potere legislativo o esecutivo, svincolato dalla necessità di un qualsiasi collegamento tra l’individuo e il nostro Paese, quale ad esempio la residenza.

<sup>134</sup> Soltanto sei anni dopo l’approvazione della legge sull’emigrazione, un progetto di legge di iniziativa governativa a firma del Ministro degli Esteri Tittoni, proponeva una sostanziale revisione della legge del 1901. L’insoddisfazione riguardo alla sua efficacia era molto alta, soprattutto per quel che riguardava l’effettiva

Tuttavia, la vera revisione organica dell'istituto si ebbe qualche anno più tardi, con la legge 13 giugno 1912, n. 555, entrata in vigore il 1° luglio dello stesso anno, che attuò una riforma complessa e radicale della cittadinanza, rimasta in vigore per ottant'anni, il cui impianto venne mantenuto anche nell'attuale disciplina del 1992 a causa di una miopia culturale e legislativa di cui si dirà meglio nel prosieguo della trattazione.

La ratio ispiratrice della riforma del 1912 era quella di mantenere vivi il più possibile i legami tra gli emigrati e la madrepatria<sup>135</sup>. Tale legge stabilì infatti tre principi che, pur essendo in parte obsoleti, aiutano a comprendere e fissare l'attuale impianto normativo: a) la cittadinanza italiana veniva acquisita per via paterna, mentre le vicende di cittadinanza della donna seguivano quelle del padre o, se maritata, seguivano quelle del marito; b) l'istituto della naturalizzazione si muoveva su tre assi distinti, c) l'acquisto volontario di una cittadinanza straniera comportava la perdita della cittadinanza italiana. Nello specifico la suddetta disciplina prevedeva sub a) l'acquisizione della cittadinanza italiana solo qualora il padre fosse stato cittadino italiano, a differenza della madre<sup>136</sup> che, invece, poteva trasmettere la propria cittadinanza solo nel caso in cui il padre fosse ignoto o non avesse la cittadinanza italiana;

---

capacità del Commissariato Generale dell'Emigrazione, istituito attraverso la legge, di tutelare gli emigranti. Lo scontento, però, investiva anche due degli articoli inseriti da Sonnino: l'esenzione alla leva accordata dall'articolo 33 era giudicata «troppo estesa» e ciò veniva considerato una «spinta ed allettamento ad espatriare». L'articolo 35, poi, confliggeva con quanto disposto nell'articolo 13 del Codice civile in materia di riacquisto di cittadinanza, in caso di accettazione di un lavoro presso un governo estero. Il disegno di legge Tittoni non giunse a discussione; fu ripresentato, pressoché identico, nel corso della legislatura seguente e fu convertito nella legge n. 538 del 17 luglio 1910. In entrambe le versioni i disegni di legge prevedevano norme per il riacquisto della cittadinanza italiana ancora più agevoli di quanto disposto nella legge sull'emigrazione. All'emigrato sarebbe stato sufficiente risiedere in Italia per un anno e dichiarare di rinunciare alla cittadinanza straniera al cospetto di un ufficiale di stato civile, oppure risiedere in Italia per più di tre anni. Tuttavia gli articoli relativi alla cittadinanza furono espunti dal testo prima della sua conversione in legge, dal momento che era già stato presentato al Senato un disegno di legge organica sulla cittadinanza, per iniziativa dell'allora ministro di Grazia e Giustizia Scialoja.

<sup>135</sup> Secondo l'allora Ministro di Grazia e Giustizia lo sguardo del legislatore era rivolto principalmente alla «parte della nostra famiglia nazionale [che] è soggetta, per quel periodico esodo dei nostri lavoratori, all'impero delle leggi altrui» e che il «principio della trasmissione illimitata della cittadinanza iure sanguinis [...] permane quindi come regola generale».

<sup>136</sup> La madre non poteva trasmettere la propria cittadinanza fino all'entrata in vigore della nostra Costituzione, che ha previsto il principio di parità tra i sessi: in forza di tale principio che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 30 del 28 gennaio 1983, ha modificato l'articolo 1 della legge del 1912.

sub b) per quanto riguardava la naturalizzazione tre erano le modalità previste, ossia potevano acquisire la cittadinanza gli stranieri nati in Italia o i figli di genitori stranieri, ma residenti in Italia da almeno 10 anni al momento della nascita del bambino, oppure coloro che avevano uno dei due genitori o un avo paterno cittadino per nascita qualora avessero accettato un impiego statale o avessero fatto il servizio militare, o avessero risieduto in Italia alla data del compimento del 18 anno di età e avessero dichiarato entro il 19° anno di volere la cittadinanza italiana oppure, ancora, avessero risieduto in Italia per almeno 10 anni prima del compimento dei 18 anni<sup>137</sup>.

Si perdeva la cittadinanza, invece, sub c) quando se ne acquisiva un'altra<sup>138</sup>, quando si stabiliva la propria residenza all'estero, se si prestava il servizio militare in uno Stato estero o se si accettava un impiego di un Governo straniero<sup>139</sup>.

La cittadinanza si riacquistava in base all'articolo 9 della legge n. 555/1912 prestando il servizio militare oppure accettando un impiego nel Regno, dichiarando di voler rinunciare alla cittadinanza straniera o dimostrando di aver rinunciato all'impiego o al servizio militare all'estero oppure dopo 2 anni di residenza nel territorio italiano qualora la perdita della cittadinanza fosse dovuta all'acquisizione di una straniera.

Come è noto la legge del 13 giugno 1912, n. 555, fu adottata quando l'emergenza costituita dall'emigrazione era giunta al suo picco storico e fu strumentale alla necessità di conservare il legame degli emigrati con la madre patria. Essa fu una disciplina destinata ad avere solida durata e a resistere, seppur con inevitabili rimaneggiamenti, lungo tutta l'era fascista nonché nella prima fase repubblicana.

### 3) UN'IDEA DI CITTADINANZA STRUMENTALE AL REGIME

Il nazionalismo che caratterizzò gli ultimi anni dello Stato liberale fornì il contesto politico propizio alla messa in pratica del cosiddetto "nazionalismo d'emigrazione", ossia alla

---

<sup>137</sup> Diversamente, l'articolo 4 della stessa normativa prevedeva la possibilità di acquisire la cittadinanza italiana dopo aver prestato per 3 anni servizio militare, oppure dopo aver risieduto per 5 anni sul territorio italiano, oppure dopo 2 anni di residenza qualora si fossero resi notevoli servizi all'Italia. All'epoca, infatti, per poter acquisire la cittadinanza era previsto un giuramento di fedeltà al Re e di osservazione allo Statuto e alle leggi dello Stato.

<sup>138</sup> Era inoltre prevista la perdita dello status civitatis in caso di acquisizione, anche senza il proprio volere, di un'altra cittadinanza, con successiva dichiarazione di rinuncia alla cittadinanza italiana

<sup>139</sup> In quest'ultimo caso non era prevista un'intimazione da parte del Governo di abbandonare l'attività a favore di enti stranieri o internazionali.

trasformazione delle comunità italiane all'estero in colonie da mobilitare a difesa degli interessi italiani<sup>140</sup>. Con l'ascesa al potere del movimento fascista, il progetto di mobilitazione degli emigrati a salvaguardia degli interessi di Roma conobbe uno scatto ulteriore. Già nel 1922, infatti, Mussolini affermò che gli emigranti avrebbero dovuto essere considerati «mezzi di irradiazione delle idee e dei prodotti italiani»<sup>141</sup> e che l'emigrazione era parte integrante della politica estera italiana. Il governo fascista si poneva in linea di continuità rispetto a quanto teorizzato in epoca liberale, sentendosi legittimato a intervenire in difesa degli interessi di coloro che venivano considerati cives italiani (effettivi o potenziali). Com'è noto, sotto questo aspetto il fascismo portò alle estreme conseguenze il progetto liberale, facendo leva sul legame sentimentale esistente tra emigrati e madrepatria per ottenere una loro adesione sotto il profilo ideologico.

Per quanto concerne più nello specifico la legge sulla cittadinanza del 1912, lo Stato fascista non la modificò, salvo che per tre eccezioni. La prima avvenne tramite la legge n. 108 del 31 gennaio 1926 con la quale si introdusse una nuova ipotesi di perdita della cittadinanza qualora si fosse commesso all'estero un fatto che, a discrezione delle autorità fasciste, costituisse un danno agli interessi e al prestigio italiani o che causasse un turbamento dell'ordine pubblico<sup>142</sup>. La seconda modifica avvenne con l'aggiunta di un comma all'articolo 9 della legge n. 555/1912, su iniziativa dello stesso Mussolini, con la quale si agevolava il riacquisto della cittadinanza - dopo soli sei mesi di residenza nel Regno - a coloro che si erano naturalizzati cittadini di uno Stato transoceanico. La terza modifica fu rappresentata dalla legge n. 517 del 4 aprile 1935, mediante la quale si riformava l'articolo 4 della legge del 1912 per conferire al governo la facoltà di concedere la cittadinanza italiana a propria discrezione, per circostanze eccezionali.

In questo contesto, si inserirono anche le istanze di coloro<sup>143</sup> che sostenevano l'esigenza di porre in essere una nuova legge organica in materia di cittadinanza, maggiormente in armonia

---

<sup>140</sup> S. LUCONI, *Anticommunism, Americanization, and Ethnic Identity: Italian A. and the 1948 Parliamentary Elections in Italy*, 2000, pag. 21.

<sup>141</sup> *Ibidem*.

<sup>142</sup> Così da poter avere uno strumento giuridico per colpire gli oppositori del regime in esilio.

<sup>143</sup> In tal senso fu emblematico l'intervento del relatore Luigi Fera in occasione della conversione in legge del Regio Decreto 1° aprile 1927, Modificazioni all'articolo 9 della legge 13 giugno 1912, n. 555, sulla cittadinanza italiana, Camera dei deputati, Raccolta degli atti stampati per ordine della Camera. Legislatura XXVII, Sessione 1924-1929, Vol. XXV, Tipografia della Camera dei deputati, Roma 1929, atto n. 1388-A.

con i principi affermati dal fascismo. Una tesi che, tuttavia, non trovò alcun seguito in quanto, per la maggior parte dei giuristi dell'epoca, la legge del 1912 con i suoi regolamenti attuativi, costituiva uno strumento sufficientemente "duttile" per essere funzionale a obiettivi politici variabili nel tempo. Non a caso, come già detto in precedenza, tale disciplina riuscì a sopravvivere non solo al regime fascista ma anche all'avvento della Repubblica, continuando a disciplinare le modalità di acquisto e perdita dello status civitatis per quasi tutto il XX secolo.

#### 4) LA CITTADINANZA COLONIALE

Un discorso a parte merita il caso delle colonie. Sul versante della politica estera, infatti, il fascismo introdusse il concetto di "cittadinanza coloniale" come strumento per gerarchizzare i vari gruppi etnici presenti nei territori conquistati. L'idea alla base del diritto coloniale - già presente in Italia nel periodo liberale e mantenuta in era fascista - poggiava su una non assimilazione dei cittadini metropolitani con i restanti gruppi presenti nei territori conquistati e ciò, naturalmente, condizionava la sfera dei diritti e dei doveri di questi ultimi. In particolare, il governo fascista trasformò progressivamente la politica coloniale in una politica razzista che condusse alla creazione di due mondi isolati l'uno dall'altro, abolendo a poco a poco tutti i diritti politici legati allo status di cittadino coloniale.

Da un punto di vista giuridico, i decreti italiani del 1° giugno e 31 ottobre 1919 furono i primi testi importanti sulla cittadinanza coloniale, riguardanti i territori della Tripolitania e la Cirenaica, che si ispiravano alla legge del 4 febbraio 1919 sulla cittadinanza in Algeria. Essi, di fatto, prevedevano la creazione di una cittadinanza coloniale che includeva diritti politici abbastanza notevoli. Tale status permetteva, infatti, di godere di un diritto elettorale attivo e passivo; vi era la presenza di due parlamenti aventi un potere di gestione locale e, soprattutto era prevista l'uguaglianza di fronte alla legge tra i cittadini coloniali e i cittadini metropolitani. Ben presto però la dottrina fascista, volendo segnare una netta cesura<sup>144</sup> con il periodo liberale, introdusse la legge del 26 giugno 1927 n. 1013 che modificava taluni capisaldi presenti nei decreti del 1919. I parlamenti locali e il sistema elettorale vennero aboliti, l'uguaglianza di fronte alla legge dei cittadini italiani di Tripolitania e di Cirenaica e dei

---

<sup>144</sup> «È soppresso il sistema rappresentativo elezionista ed autonomista degli statuti del 1919 ed è restaurato in pieno il principio della sovranità dello Stato, dell'unità del comando e della libertà di decisione ed azione degli organi metropolitani nella colonia». G. AMBROSINI, *Lo statuto dei nativi dell'Algeria e della Libia*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova, Cedam, 1940, vol. III, p. 324.

cittadini metropolitani<sup>145</sup> venne sostituita dall'uguaglianza dei cittadini coloniali tra di loro<sup>146</sup>. Anche se esistevano somiglianze tra il vecchio ordinamento e il sistema nato nel 1922, la politica giuridica fascista in Libia, a partire dagli anni Trenta, ebbe sostanzialmente un doppio obiettivo: togliere i diritti legati alla cittadinanza coloniale e isolare il nativo all'interno del proprio statuto.

La legge n. 1013 del 1927 segnò soltanto l'inizio della tristemente nota escalation di provvedimenti razzisti e xenofobi che segnarono gli anni del fascismo. Le restrizioni nei confronti di tutti coloro che non erano cittadini metropolitani si moltiplicarono a partire dal 1934 e i progetti di legge che non si inserivano in questa ottica furono scartati<sup>147</sup>. Invero il concetto di cittadinanza fu strumentalizzato per gerarchizzare le differenti popolazioni indigene. Al tempo stesso, il contenuto della cittadinanza, cioè i diritti dei nativi, non cessò di ridursi, mentre la propaganda presente nella dottrina fascista affermava costantemente il contrario<sup>148</sup>. Pur non volendo fare in questa sede una disanima approfondita circa le vicissitudini politiche e legislative del diritto coloniale fascista, possiamo qui menzionare alcuni dei provvedimenti più rilevanti di questo ben tristemente noto periodo.

Invero, se la legge 6 luglio 1933 n. 999 o Legge organica per l'Eritrea ammetteva ancora la possibilità di ottenere la cittadinanza italiana per il "meticcio"<sup>149</sup>, il R.D. L. 19 aprile 1937, n. 880 convertito con modificazione dalla Legge 30 dicembre 1937 n. 2590 proibì la relazione di indole coniugale tra un cittadino italiano e un suddito dell'Africa Orientale Italiana (AOI), disponendo la reclusione da uno a cinque anni del cittadino italiano secondo la ratio che, essendo quest'ultimo di razza superiore, fosse da addebitare a lui (o a lei) la colpa della trasgressione<sup>150</sup>.

Successivamente il RDL 1728 del 17 novembre 1938, Provvedimenti per la difesa della razza italiana, diede ufficialmente inizio non solo alla campagna antisemita, ma a un quadro più ampio di discriminazioni che comprendevano anche le popolazioni assoggettate delle

---

<sup>145</sup> Secondo l'articolo 4 degli statuti del 1919.

<sup>146</sup> Secondo l'articolo 35 della legge del 1927.

<sup>147</sup> V. S. VILLARI, *La condizione giuridica delle popolazioni coloniali (la cittadinanza adiectitia)*, Roma, Casa editrice Ulpiano, 1939.

<sup>148</sup> A tal proposito si veda, ad esempio, la "Lettera del Governatore della Libia Balbo al Capo del Governo, Tripoli, l'11 dicembre 1935", A.S.M.A.I., Affari politici, Elenco III/c.91, fasc. 290.

<sup>149</sup> non prima di avere compiuto accurate indagini relative alla ricerca della razza.

<sup>150</sup> La norma colpiva le convivenze aventi carattere di stabilità ritenendo che da esse, piuttosto che da rapporti puramente occasionali, derivasse una lesione alla integrità della razza.

colonie. La L. 29 giugno 1939, n. 1004 Sanzioni penali per la difesa del prestigio di razza di fronte ai nativi dell'Africa italiana vietò il matrimonio con individui di razza camitica, semitica e altre razze<sup>151</sup> non ariane. Ma fu con la L. 13 maggio 1940, n. 822, Norme relative ai meticci che venne abolita completamente la possibilità di ottenere la cittadinanza italiana a tutti gli abitanti indigeni dell'AOI, a tutti i figli di africani, ai bambini di sangue misto o di genitori ignoti nonché agli indigeni che prestassero servizio militare o civile presso l'amministrazione dell'AOI<sup>152</sup>.

#### 5) REVOCA E PERDITA DELLA CITTADINANZA COME SANZIONI AI NEMICI DEL REGIME

Il regime fascista introdusse due tipi di sanzioni che ben si prestavano a essere utilizzate contro i suoi oppositori: la revoca della cittadinanza e la perdita della cittadinanza per indegnità. La prima, introdotta dall'articolo unico del regio decreto-legge 10 gennaio 1926, n. 16 aveva di mira coloro che avevano ottenuto «la concessione della cittadinanza (...) a norma dei Trattati di pace» e che, successivamente si erano rivelati «indegni per la loro condotta politica»<sup>153</sup>; la seconda, prevista mediante la legge 108 del 31 gennaio 1926, si rivolgeva a tutti coloro che commettevano o concorrevano a commettere «un fatto diretto a turbare l'ordine pubblico nel regno, o da cui possa derivare danno agli interessi italiani o diminuzione del buon nome o del prestigio dell'Italia, anche se il fatto non costituisca reato»<sup>154</sup>.

---

<sup>151</sup> Successivi decreti vietarono la frequentazione dei quartieri e dei pubblici esercizi indigeni e ordinarono l'espropriazione dei fabbricati contigui alle abitazioni dei dominatori. Fu introdotto il reato di lesione del prestigio della razza, comprendente i matrimoni misti e la frequentazione di persone e locali indigeni; furono inoltre inasprite le pene comuni quando il reato comportasse un abbassamento del prestigio della razza

<sup>152</sup> M. BRIGNANI, *Colonialismo e tutela della razza*, Novecento.org, n. 4, 2015.

<sup>153</sup> Ibidem.

<sup>154</sup> Entrato in vigore il 30.1.1926, convertito dalla l. 24.5.1926, n. 898 in G.U. 7.6.1926, n. 130 (ora abrogato espressamente dal d.l. n. 200/2008 convertito con modificazioni dalla l. n. 9/2009). «Articolo unico. Può essere in ogni tempo revocata la concessione della cittadinanza avvenuta in seguito ad opzione a norma dei Trattati di pace, quando chi acquistò la cittadinanza se ne dimostri indegno per la sua condotta politica. La revoca è pronunciata con decreto del prefetto, sentito l'interessato nelle sue deduzioni scritte, che dovranno essere presentate entro 15 giorni dalla contestazione delle accuse. Contro il decreto del prefetto è ammesso il ricorso alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato o il ricorso in via straordinaria al Re. Il presente decreto sarà presentato al Parlamento per la conversione in legge. Registrato alla Corte dei conti, con riserva, addì 14 gennaio 1926. Atti del Governo, registro 214, foglio 76.»

Orbene è interessante notare come, già ai tempi del fascismo, tali sanzioni ponessero grossi dubbi di compatibilità con la disciplina costituzionale, all'epoca rappresentata dallo Statuto albertino. In particolare, il regime della revoca della cittadinanza, pur prevedendo forme minimali di tutela del diritto di difesa e la partecipazione al procedimento amministrativo del soggetto interessato, determinava un contrasto sotto il profilo del rispetto della riserva di legge, dal momento che il potere di adottare l'atto di revoca spettava al Prefetto. Il contrasto è stato ben evidenziato in una pronuncia del 1926 della Corte dei conti<sup>155</sup> in cui si rilevava «che il provvedimento dettando norme in una materia regolata dalla legge non potrebbe essere adottato se non per legge e (...) che il provvedimento eccede pertanto dalle facoltà del potere esecutivo».

Tuttavia il limite costituzionale della riserva di legge venne subito facilmente aggirato mediante il ricorso alla disciplina della perdita<sup>156</sup> della cittadinanza per indegnità, prevista per tutti i cittadini (e non soltanto, come nel caso della revoca, a coloro ai quali fosse stata concessa). La legge 31 gennaio 1926, n. 108, Modificazioni ed aggiunte alla legge 13 giugno 1912, n. 555, sulla cittadinanza, contrariamente alla precedente disciplina: a) non richiamava la figura giuridica della “revoca”; b) non prevedeva alcun automatismo legislativo in materia di rapporto fra condanne penali e perdita della cittadinanza; c) non presentava alcuna forma di garanzia per l'interessato derivante dal provvedimento di denazionalizzazione<sup>157</sup>. In questo

---

<sup>155</sup> Corte dei Conti del Regno d'Italia a sezioni riunite, adunanza 14 gennaio 1926.

<sup>156</sup> Legge n. 108/1926, articolo unico: «Oltre che nei casi indicati nell'art. 8 della legge 13 giugno 1912, n. 555, la cittadinanza si perde dal cittadino, che commette o concorra, a commettere all'estero un fatto, diretto a turbare l'ordine pubblico nel Regno, o da cui possa derivare danno agli interessi italiani o diminuzione del buon nome o del prestigio dell'Italia, anche se il fatto non costituisca reato. La perdita della cittadinanza è pronunciata con decreto reale, su proposta del Ministro per l'interno, di concerto col Ministro per gli affari esteri, sentito il parere di una Commissione composta di un consigliere di Stato, presidente, del direttore generale della pubblica sicurezza, di un direttore generale del Ministero degli esteri designato dal Ministro per gli affari esteri, e di due magistrati d'appello designati dal Ministro per la giustizia. Alla perdita della cittadinanza può essere aggiunto, su conforme parere della Commissione di cui sopra, il sequestro e, nei casi più gravi, la confisca dei beni. Nel decreto che pronunzia il sequestro è stabilita la durata di esso e la destinazione delle rendite dei beni. Sull'efficacia del provvedimento di sequestro o di confisca non ha alcun effetto la cittadinanza straniera posteriormente acquisita dal proprietario dei beni. La perdita della cittadinanza importa perdita dei titoli, assegni e dignità spettanti all'ex-cittadino. La perdita della cittadinanza pronunciata a termini di questa legge non influisce sullo stato di cittadinanza del coniuge o dei figli dell'ex cittadino.».

<sup>157</sup> E. CAVASINO, *Ridisegnare il confine tra “noi” e “loro”: interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, in *Diritto, Immigrazione e Sicurezza*, fascicolo n. 1/2019.

modo «il legislatore fascista disciplinava una sanzione irrogata dal governo dello Stato al cittadino che aveva tenuto un comportamento contrastante con gli interessi dello Stato, evocando la categoria dell'atto politico sia sul piano della "causa" giuridica, in quanto la perdita della cittadinanza veniva comminata in presenza di fatti causati dal cittadino che determinavano il turbamento dell'ordine pubblico o di fatti da cui poteva derivare un danno agli interessi italiani, nonché la diminuzione del buon nome o del prestigio dell'Italia»<sup>158</sup>.

La conseguenza più immediata dell'entrata in vigore di questa disciplina fu l'emanazione, nei mesi successivi, di ben 17 Regi decreti<sup>159</sup> - denominati tuttavia decreti di revoca della cittadinanza - a 17 cittadini italiani antifascisti, i quali ebbero anche sanzioni accessorie quali la decadenza dal diritto a percepire pensioni e trattamenti di fine rapporto e il sequestro dei beni, con successiva confisca nei casi più gravi.

In ogni caso, a prescindere dal nomen iuris attribuito ai vari provvedimenti, è evidente che la privazione dello status civitatis non fosse altro che una «perdita per punizione»<sup>160</sup>, stante la latitudine del margine di apprezzamento del governo in tema di sussistenza dei presupposti per la privazione della cittadinanza, totalmente sganciata dall'effettiva violazione di norme di legge penale o degli stessi "beni giuridici" protetti dal legislatore (quali l'ordine pubblico, il buon nome e il prestigio dell'Italia). La mera possibilità di un danno o la potenzialità lesiva della condotta del cittadino (compresa la condotta tenuta anche al di fuori del territorio dello Stato), era sufficiente per consentire al governo di privare una persona della cittadinanza.

La questione della revoca della cittadinanza come sanzione sarà oggetto di analisi più approfondita nel prosieguo della trattazione. Qui basti evidenziare come tale istituto abbia sollevato notevoli dubbi di compatibilità già con la precedente Carta costituzionale - di gran lunga meno garantista di quella attuale - e come esso sia da sempre lo strumento sanzionatorio prediletto da coloro che pongono in essere politiche di stampo prevalentemente nazionalista.

\*\*\*\*\*

---

<sup>158</sup> Ibidem.

<sup>159</sup> Decreti che furono a loro volta successivamente revocati con regio decreto del 17 novembre 1932 "*Revoca di precedenti decreti con i quali si era inflitta la perdita della cittadinanza italiana a diciassette persone*" in G.U. n. 278 del 2.12.1932.

<sup>160</sup> R. QUADRI, *Cittadinanza*, (voce) in Enciclopedia Giuridica, Vol. III, Roma, 1988, p. 330.

**CAPITOLO 2:**  
**LA CITTADINANZA COSTITUZIONALE**  
**SEZIONE PRIMA**  
**LA SCELTA DEI PADRI COSTITUENTI**

6. UN PROGETTO DI SOCIETÀ

La possibilità di desumere dalla nostra Costituzione una definizione di «cittadinanza costituzionale»<sup>161</sup> è una questione che implica una presa di posizione importante su uno dei temi più dibattuti del nostro tempo.

Come è noto, il modello di Costituzione che i costituenti scelsero all'indomani della nascita della Repubblica è strutturato prevalentemente per *principia*<sup>162</sup> e contiene un progetto di società, definito «a maglie larghe»<sup>163</sup>. Pur mancando nella Carta una definizione di «cittadinanza», la sua rilevanza costituzionale<sup>164</sup> non è certamente in dubbio, sia per quanto concerne il quadro dei diritti e dei doveri, sia per quanto riguarda il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione. I riferimenti a essa sono molteplici. In particolare, la Carta si riferisce più volte ai «cittadini» italiani, in relazione: a) ai diritti (art. 3, commi 1 e 2; art. 4, commi 1 e 2; art. 16, commi 1 e 2; art. 17, comma 1; art. 18, comma 1; art. 26, comma 1; art. 38, comma 1; art. 48, commi 1 e 3; art. 49, comma 1; art. 50; art. 51, commi e 2; art. 75, comma 3); b) ai doveri (art. 52; art. 54, commi 1 e 2); c) alla composizione degli organi costituzionali (art. 59, comma 2; art. 84, comma 1; 135, comma 6) o delle c.d. sezioni

---

<sup>161</sup> L. RONCHETTI, *La costituzione come spazio della cittadinanza*, in *Materiali storia cultura giur.*, 2015, pp. 441 e ss. In particolare, per C. TRIPODINA, *Il volto storico della Repubblica. Lavoro e cittadinanza; lavoro è cittadinanza*, in *Lo Stato: rivista semestrale di scienza costituzionale e teoria del diritto*, n. 17/2021, p. 131-162: «La cittadinanza costituzionale non è (...) uno status conferito dall'alto, bensì un compito da adempiere quotidianamente. E non come individui isolati, astratti e passivi, ma in una rete di relazioni che tengono insieme persone reali e attive, che, in virtù di ciò, si percepiscono come concittadini»

<sup>162</sup> G. PINO, *La Costituzione come limite, la Costituzione come fondamento, la Costituzione come assiologia*, in *Diritto e Società*, n. 1/2017, cit. pag. 113: «il modello della Costituzione come fondamento rappresenta il modello che aderisce maggiormente alla fenomenologia della Costituzione vigente in Italia, e in generale alla fenomenologia delle costituzioni democratiche e pluralistiche contemporanee: costituzioni che vogliono offrire una fondazione complessiva di un nuovo ordine sociale dopo qualche evento socialmente e politicamente traumatico (...) che hanno l'ambizione di durare a lungo e sono caratterizzate da una certa difficoltà dei procedimenti emendativi».

<sup>163</sup> *Ibidem*.

<sup>164</sup> In particolare, per una approfondita disamina circa sui rapporti tra lavoro e cittadinanza si veda: C. TRIPODINA, *Il volto storico della Repubblica. Lavoro e cittadinanza; lavoro è cittadinanza*, cit.

specializzate (art. 102, comma 2). A ciò si aggiungono alcune delle norme transitorie e finali<sup>165</sup> e altri richiami<sup>166</sup>. A fronte di tale mole di riferimenti ai “cittadini”, vi è invece una scarsissima presenza del termine “cittadinanza”. Partendo da una disamina del testo costituzionale, infatti, emerge immediatamente il dato per il quale la nostra Costituzione non dedica alla categoria della cittadinanza alcuna normativa organica<sup>167</sup>. Invero, i costituenti scelsero di non cristallizzarne la disciplina in disposizioni di rango costituzionale, rimettendo così al legislatore ordinario<sup>168</sup> la definizione dell’intera materia sulla base delle esigenze della collettività nazionale in un dato momento storico<sup>169</sup>. La cittadinanza c.d. “formale”, infatti,

---

<sup>165</sup> XVIII disp. trans. e finale, II e IV commi, Cost.

<sup>166</sup> La cittadinanza è presente nella Carta anche in riferimento allo straniero in generale (art. 10, commi 2, 3 e 4) e ai cittadini di Stati non appartenenti all’Unione Europea (art. 117, comma 2, lett. a).

<sup>167</sup> E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Profili ricostruttivi di un diritto, Giuffrè, 1997, p. 7. L’Autore osserva che «i riferimenti alla cittadinanza contenuti nella Costituzione italiana del 1948 richiamano una nozione [...] data per presupposta, alla cui definizione il costituente sembra non aver contribuito, né sotto il profilo soggettivo (di coloro, cioè, che ne sono titolari), né per connotazioni, qualità o qualsiasi altro elemento di puntuale e specifica comprensione e delimitazione concettuale».

<sup>168</sup> Scelta che, comunque, si pone in linea con quanto avvenuto nella maggior parte degli ordinamenti stranieri. La cittadinanza francese, ad esempio, è disciplinata dal Codice civile agli artt. 17-33, nonché dalla legge n. 93 del 22 luglio del 1993 e dai suoi decreti applicativi e, infine, dalla legge n. 98 del 16 marzo del 1998. Stessa cosa per la cittadinanza britannica che è disciplinata dal British Nationality Act del 1981 del 1 gennaio 1983, successivamente modificato con le disposizioni introdotte dal British Overseas Nationality Act del 2002. Anche nell’ordinamento tedesco la Grundgesetz si limita a prevedere all’art. 16 che: «*La cittadinanza tedesca non può essere revocata. La perdita della cittadinanza può avvenire soltanto in base ad una legge e, nel caso che l’interessato si opponga, solo se questi non divenga in conseguenza di ciò un apolide*». Più in generale, le Costituzioni contemporanee sono tendenzialmente caratterizzate dal rinvio alla legislazione ordinaria per la determinazione dei criteri di acquisto della cittadinanza, mentre non mancano indicazioni dirette in materia. A titolo meramente esemplificativo, nella Parte seconda della Costituzione della Repubblica Indiana, entrata in vigore nel 1950, contenente un lungo elenco di previsioni su tali criteri, ivi compreso il divieto della doppia cittadinanza, «*Nothing in the foregoing provisions of this Part shall derogate from the power of Parliament to make any provision with respect to the acquisition and termination of citizenship and all other matters relating to citizenship*». In tal senso, anche il relativo Citizenship Act, più volte modificato. Si segnala, ancora, l’art. 5, comma 1, della Costituzione finlandese dell’11 giugno 1999, secondo cui «*la cittadinanza finlandese si acquisisce alla nascita e attraverso la cittadinanza dei genitori, così come specificato dalla legge. La cittadinanza può anche essere conferita per estensione o su richiesta, in base a criteri stabiliti dalla legge*».

<sup>169</sup> A. APOSTOLI, *Irragionevoli scelte legislative versus decisioni giudiziarie di ripristino della legalità costituzionale: il “non cittadino” nell’ordinamento italiano*, in Rivista telematica giuridica dell’Associazione italiana dei costituzionalisti, n. 4 del 2011, p. 1.

viene presa in considerazione soltanto<sup>170</sup> due volte dalla Costituzione: dall'articolo 22, che stabilisce che “nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome” e dall'articolo 117, comma 2, lett. i), in base al quale lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di “cittadinanza, stato civile, anagrafi”.

Sembrerebbe, quindi, che i costituenti abbiano voluto lasciare al legislatore ordinario «la chiave di accesso alla sovranità popolare, teoricamente fulcro di tutto l'edificio costituzionale»<sup>171</sup>. Tale posizione ha certamente un pregio importante: aver lasciato il legislatore ordinario tendenzialmente libero di disciplinare i criteri di acquisto e perdita dello status civitatis permette - almeno in linea di principio - di mantenere un continuo controllo sulla rispondenza di tali norme sia all'evoluzione sociale, sia all'ordinamento sovranazionale e internazionale. Per altro, il fatto che tale regolamentazione sia affidata al legislatore ordinario non significa che la cittadinanza<sup>172</sup> non abbia una qualche rilevanza costituzionale<sup>173</sup>. Invero, rispetto a questa materia emerge, secondo la dottrina, un vincolo

---

<sup>170</sup> Tale “assenza” ha generato molte posizioni critiche in dottrina, che spesso ha denunciato il carattere contraddittorio ed ambiguo dell'assenza di indicazioni costituzionali in relazione ai soggetti titolari della cittadinanza. La contraddizione si manifesterebbe in particolare nel dato per il quale, pur occupandosi la Costituzione di definire i contorni del contenuto della cittadinanza, essa rimane del tutto indifferente circa i presupposti per l'attribuzione della stessa e la definizione dei canali di accesso allo status civitatis.

<sup>171</sup> M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, in *Diritto e Istituzioni*, Cedam, 1997, p. 94. Secondo l'Autore, l'Assemblea Costituente ha scientemente lasciato la porta aperta «all'insoddisfacente conclusione secondo cui la chiave di accesso alla sovranità popolare, rappresentata dalla cittadinanza, rimarrebbe affidata alle determinazioni del legislatore ordinario: il principio cardine di tutto l'edificio costituzionale sarebbe dunque del tutto scoperto di fronte alle scelte compiute dalle maggioranze politiche all'atto della determinazione dei presupposti del riconoscimento della cittadinanza, e la solenne proclamazione della “sovranità popolare” sarebbe in sostanza vanificata dal fatto che, in ultima analisi, è lo stesso Stato, nelle vesti del legislatore, il soggetto abilitato a decidere chi fa parte del “popolo” e chi ad esso è estraneo».

<sup>172</sup> M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1992, pp. 203 ss., distingue «una nozione giuridico-formale di cittadinanza del tutto indifferente alla quantità e alla qualità del patrimonio di diritti e doveri assegnati al cittadino, da una nozione sostanziale rappresentata da un consistente patrimonio di diritti fondamentali (di libertà, politici e sociali), tipica delle democrazie pluraliste contemporanee».

<sup>173</sup> R. QUADRI, *Cittadinanza*, cit., p. 316. L'Autore specifica che, anche se ragioni tecniche sconsigliano di inserire in Costituzione il corpo completo delle norme sulla cittadinanza, ciò non esclude che la materia debba egualmente venire considerata di rango costituzionale. In senso contrario M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, cit., p. 192, il quale si discosta dalla tradizionale e più

costituzionale a geometria variabile<sup>174</sup>. Esso è particolarmente stringente per quanto riguarda l'individuazione dei diritti e doveri dei cittadini costituzionalmente garantiti, nonché per la predeterminazione della riserva legislativa a favore dello Stato. Al contrario, diviene decisamente più debole in ordine alla concreta scelta sui criteri di acquisto o di perdita della cittadinanza. Tuttavia, questo elemento non basta a porre l'intera materia al di fuori dell'ambito costituzionale<sup>175</sup>. Invero, l'art. 22 Cost. rappresenta la prova decisiva della mancanza di una decostituzionalizzazione della materia, visto che esso costituisce un vincolo preciso per il legislatore, un limite fortemente simbolico ma allo stesso tempo carico di precise scelte di valore che si riflettono sull'intero testo costituzionale. Come osservato in dottrina, «sottovalutare tale passaggio epocale porterebbe alla conclusione antistorica secondo cui il Costituente si sarebbe paradossalmente disinteressato di quell'ambito su cui il fascismo e il nazismo invece hanno inciso, impedendo la fruizione di diritti da parte dei cittadini ebrei»<sup>176</sup>. Al contrario, l'art. 22 Cost. positivizza la reazione all'arbitrio con cui il potere politico autoritario o totalitario era intervenuto sui diritti dei cittadini nei regimi del primo Novecento.

Invero, la disposizione in oggetto, pur riferendosi testualmente alla “perdita” della cittadinanza, irradia della sua eccedenza assiologica anche l'ambito dell'acquisto dello status civitatis<sup>177</sup>. Inoltre, come si è visto, molte altre sono le disposizioni da cui può evincersi la collocazione dei criteri di acquisto e di perdita della cittadinanza nella materia costituzionale. La rilevazione del contenuto dello status civitatis, pertanto, coinvolge necessariamente anche la questione della corretta individuazione della comunità di diritti. Quest'ultima è stata più volte oggetto delle pronunce della Corte costituzionale, la quale, sulla base principalmente dei parametri degli artt. 2 e 3 della Costituzione, non ha mancato di rilevare come vi sia una forma di cittadinanza riferita proprio alla comunità dei diritti, sicuramente più ampia di quella fondata sul criterio della “cittadinanza in senso stretto”. Pare, dunque, che anche la Corte

---

rigida tesi di chi aveva sostenuto l'imprescindibile pertinenza della materia della cittadinanza al diritto costituzionale.

<sup>174</sup> Per un maggiore approfondimento si rimanda ad A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, cit.

<sup>175</sup> Per G. CORDINI, cit., pp. 262 e ss. «In ogni caso, le leggi sulla cittadinanza hanno comunque e sempre un fondamento costituzionale, dato che determinano uno status relativo alla sovranità dello Stato e altri suoi elementi costitutivi».

<sup>176</sup> A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, cit.

<sup>177</sup> R. QUADRI, *Cittadinanza*, cit.

abbia voluto suggerire la necessità di considerare l'esistenza di un concetto - o di più concetti - di cittadinanza costituzionale<sup>178</sup>.

## 7. IL DIBATTITO SULL'ART. 22 COST.: QUEL "LUME" FRUTTO DEL COMPROMESSO

Lo studio dei lavori relativi all'approvazione dell'art. 22 Cost. ha fatto emergere la presenza tra i costituenti di opinioni assai differenti. Uno dei punti più dibattuti riguardava proprio il *quantum* di disciplina da porre direttamente in Costituzione. Essi erano ben consapevoli della complessità della materia che stavano trattando e dell'impatto che le loro scelte avrebbero avuto sulla composizione stessa della futura società. Se da un lato vi fu la concorde volontà dei costituenti di demandare la disciplina della cittadinanza alla legislazione ordinaria, così da non sottrarre ai futuri legislatori la possibilità di modificarla mediante procedimento ordinario, dall'altro vi furono molte discussioni circa la necessità e la portata dei limiti costituzionali da porre ad essa. Nella prima formulazione proposta, l'articolo recitava: «Nessuno può essere privato della cittadinanza come sanzione anche indiretta di carattere politico», così da vietare in assoluto la privazione dello status di cittadino come punizione nei confronti di quei soggetti portatori di interessi, valori e ideologie non condivise dai governanti pro tempore. Invero, le discussioni più animate ruotarono attorno a due ordini di problemi: in primo luogo alla necessità di vietare al legislatore la possibilità di ricorrere alla privazione della cittadinanza «come sanzione» o «per sanzione»<sup>179</sup>; in secondo luogo al significato da attribuire al lemma «motivi politici»<sup>180</sup>. In merito alla prima questione, il termine "sanzione" era certamente il più appropriato rispetto al fine che i costituenti si erano prefissati, ossia evitare che il legislatore ordinario potesse ripetere in futuro gli stessi errori commessi nel recente passato. Il regime fascista, infatti, aveva utilizzato la privazione ex lege della cittadinanza come strumento di repressione politica, sia contro i dissidenti rifugiati all'estero, sia contro i cittadini definiti "di razza ebraica". Proprio in relazione a questi ultimi, l'art. 3 del regio decreto legge 7 settembre 1938, n. 1381 recitava: «le concessioni di

---

<sup>178</sup> M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, cit..

<sup>179</sup> V. FALZONE, F. PALERMO, F. CASENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, Mondadori, 1976; F. CALZARETTI, *La nascita della Costituzione*, su [www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it)

<sup>180</sup> MASTROJANNI (gruppo Fronte Liberale Democratico dell'uomo qualunque), prima Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, seduta del 21 settembre 1946.

cittadinanza italiana comunque fatte a stranieri ebrei posteriormente al 1° gennaio 1919 s'intendono ad ogni effetto revocate». Tuttavia, in sede di discussione, il termine “sanzione” venne sostituito sulla scorta di alcune considerazioni sollevate, tra gli altri, dall'On. Dossetti il quale fece presente che: «il principio ha valore soprattutto come misura contro eventuali interventi di carattere politico; ma ci possono essere delle ipotesi di perdita o meglio di privazione, per esempio per acquisto di un'altra cittadinanza, o per avere accettato un incarico da un Governo straniero senza il consenso del Governo italiano». Prevalse, quindi, la linea del Presidente Tupini<sup>181</sup> favorevole all'introduzione della dizione “motivi”, così da evitare una possibile futura pronuncia di incostituzionalità<sup>182</sup> di tutte quelle fattispecie di perdita della cittadinanza sopramenzionate.

#### 8. IL CARATTERE “POLITICO” DEI MOTIVI

Il punto decisivo per una corretta interpretazione dell'art. 22 Cost. rimane la concreta perimetrazione di ciò che può costituire un “motivo politico”. Non si tratta semplicemente di vietare discriminazioni fondate sull'appartenenza partitica o sulle opinioni politiche<sup>183</sup>, che risulterebbero già inibite dall'art. 3, comma 1, Cost.<sup>184</sup>. Proprio sul carattere “politico” dei motivi, infatti, si concentrarono le maggiori preoccupazioni<sup>185</sup> dei costituenti, in quanto «questa parola può avere due sensi, sia che con essa si vogliano indicare parti e fazioni, sia che con essa si voglia ricollegare etimologicamente alla parola greca *polis*, nel quale ultimo

---

<sup>181</sup> Peraltro, nella proposta dell'on. Tupini approvata nella I Sottocommissione, si stabiliva che «nessuno può essere privato della cittadinanza per motivi politici», ma anche che «la perdita della cittadinanza per altri motivi è regolata dalla legge». Il rinvio alla legge per la disciplina sulla perdita della cittadinanza per motivi non politici avrebbe riempito di un preciso significato la successiva scelta del legislatore del 1992 di prevedere la specifica ipotesi di perdita di tale status ritenuta necessaria nel dibattito costituente. Non è dato tuttavia sapere perché il Comitato di coordinamento presieduto dall'on. Meuccio Ruini abbia modificato il testo approvato nella sottocommissione eliminando il rinvio alla legge.

<sup>182</sup> M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, cit.

<sup>183</sup> MORO (gruppo Democratico Cristiano), Assemblea Costituente, seduta antimeridiana del 15 aprile 1947.

<sup>184</sup> U. DE SIERVO, cit., p. 12.

<sup>185</sup> Alcune proposte miravano a esplicitare direttamente in Costituzione ipotesi di perdita: ad esempio, secondo Dossetti, la cui posizione fu inizialmente condivisa, la Carta avrebbe dovuto esplicitamente prescrivere la «revoca della cittadinanza per accettazione di impieghi o di incarichi presso Stati stranieri senza l'autorizzazione dello Stato italiano».

caso verrebbe a indicare interessi pubblici della comunità»<sup>186</sup>. Sulla prima accezione *nulla quaestio*, «ma quando i motivi politici non sono di parte, di fazione, ma (...) nel senso che interessano globalmente la comunità?»<sup>187</sup>. A questo punto, le osservazioni in merito all'indeterminatezza della formulazione e al pericolo di interpretazioni strumentali da parte del legislatore e dei giudici, fecero sorgere in capo a molti costituenti la convinzione che «non si possa arrivare all'estremo di privare il cittadino della cittadinanza, senza che questi abbia acquistato una cittadinanza straniera, qualunque sia l'ipotesi e qualunque sia il comportamento del cittadino stesso»<sup>188</sup>. Altri sostennero addirittura l'inutilità dell'articolo stesso in quanto la privazione della cittadinanza sarebbe già vietata dall'art. 3 Cost.: «Se abbiamo già votato (...) l'articolo 3, (...) quale necessità vi è ora di dire che nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza e del nome? Se abbiamo detto che tutti i cittadini sono uguali, senza alcuna distinzione, né di sesso, né di razza o di lingua, o di condizioni sociali, di opinioni religiose e politiche, di fronte alla legge, mi pare che abbiamo già detto tutto»<sup>189</sup>. Tuttavia, come ebbe ad affermare Meuccio Ruini nella Relazione al Progetto di Costituzione presentato al plenum dell'Assemblea costituente: «né, dopo aver assistito agli arbitri che, per ragioni politiche o razziste, spogliavano intere schiere di cittadini del geloso patrimonio della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome, era possibile tralasciare un esplicito divieto». Nella maggioranza dei costituenti era, infatti, ben chiara la necessità di condannare *expressis verbis* quelle misure autoritarie e totalitarie, legislative e amministrative, che, sulla base di irrazionali motivi pseudoscientifici, avevano ridefinito in senso restrittivo l'ambito dei veri cittadini e compresso in modo illiberale il «nugolo dei diritti fondamentali degli altri»<sup>190</sup>.

Nell'impossibilità di trovare un'intesa a favore della costituzionalizzazione dell'una o dell'altra tesi, prevalse la linea compromissoria, sostenuta dall'On. Aldo Moro il quale si dichiarò «non contrario all'idea che la nostra Costituzione contenga principi in ordine alla cittadinanza e dia

---

<sup>186</sup> BASSO (gruppo Socialista), prima Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, seduta del 21 settembre 1946.

<sup>187</sup> DOSSETTI (gruppo Democratico Cristiano), prima Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, seduta del 21 settembre 1946.

<sup>188</sup> DE VITA (gruppo Repubblicano), prima Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, seduta del 21 settembre 1946.

<sup>189</sup> CAPPI (gruppo Democratico Cristiano), Assemblea Costituente, seduta antimeridiana del 15 aprile 1947.

<sup>190</sup> E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, in *Pensiero giuridico e politico*, Magistralia, 1973.

un lume preciso sulla legge stessa che tratterà della cittadinanza»<sup>191</sup>. Il “lume” in questione venne individuato proprio nella formulazione definitiva dell'art. 22 Cost. La scelta fu dunque quella di utilizzare un'espressione interpretabile in senso ampio, in modo da farvi rientrare entrambe le accezioni individuate dai costituenti. In questo modo, non solo si vieta la privazione della cittadinanza per motivi di fazione o partito che, come opportunamente osservato in sede costituente, sarebbe già preclusa dal disposto dell'art. 3 Cost, bensì viene escluso che «anche per motivi connessi agli interessi pubblici della comunità un cittadino possa essere privato di alcuni fondamentali diritti di appartenenza alla comunità politica ed al suo gruppo sociale»<sup>192</sup>. Il limite esplicito previsto dall'art. 22 Cost - da interpretarsi *ut magis valeat*<sup>193</sup> e in modo sistematico - risulta così coerente sia con i principi fondamentali contenuti negli artt. 2 e 3 Cost., sia con la volontà dei costituenti di tutelare le basi democratiche dell'ordinamento repubblicano.

#### 9. LA MANCATA COSTITUZIONALIZZAZIONE DELLA LEGGE SULLA CITTADINANZA: UNA SCELTA DI LIBERTÀ?

Dalla ricostruzione sin qui operata pare possibile affermare che, per quanto l'art. 22 Cost. possa sembrare - a prima lettura - una disposizione «laconica»<sup>194</sup>, «il fatto che nella sua versione finale (...) sia venuto meno l'esplicito riferimento alla legge come fonte a cui è riservato disciplinare le eventuali ipotesi di perdita della cittadinanza per motivi non politici, non può certo essere interpretato come elemento mirante a decostituzionalizzare l'intera materia»<sup>195</sup>. Sicché, al di là dell'eventuale costituzionalizzazione formale, è evidente che «le scelte in materia di acquisto e perdita della cittadinanza forniscono la cartina di tornasole del rapporto fra autorità e libertà all'interno di uno Stato e consentono di individuare l'astratta forma che quest'ultimo assume»<sup>196</sup>.

---

<sup>191</sup> MORO (gruppo Democratico Cristiano), prima Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, seduta del 21 settembre 1946.

<sup>192</sup> P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali: libertà e diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 108.

<sup>193</sup> A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, cit.

<sup>194</sup> L. RONCHETTI, *Anche la cittadinanza diventa precaria*, in *Diritti e politiche sociali*, Menabò n. 95 del 17 Dicembre 2018.

<sup>195</sup> A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, cit.

<sup>196</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico, I v.*, a cura di F. Modugno, A. Baldassarre, C. Mezzanotte, Padova 1991, p. 138.

Tuttavia, la mancanza di un'espressa riserva di legge<sup>197</sup> ha sollevato tra gli interpreti molteplici problemi, anche in ordine alla tenuta del sistema di garanzia della democraticità dell'ordinamento. Infatti sotto il profilo formale, se si tiene conto solo della lettera dell'art. 22 Cost., «v'è il rischio di ritenere che addirittura i criteri di acquisto e perdita della cittadinanza – e, dunque, il “corpo” soggettivo dello Stato – possano essere delineati al di fuori dello schema della rappresentanza politica».

Per ovviare a tale pericolo di “vulnus democratico”, in dottrina<sup>198</sup> è stata affermata la pertinenza dei criteri di acquisto e perdita della cittadinanza alla “materia costituzionale”<sup>199</sup> ricorrendo a un'interpretazione sistematica dell'art. 72, comma 4, Cost., il quale opera un accostamento tra la materia costituzionale e la materia elettorale, prevedendo per entrambe un'apposita riserva di legge formale. Ai sensi della suddetta disposizione, infatti, «la procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale». Orbene, secondo questa tesi «sarebbe logicamente inspiegabile la previsione dell'obbligo di ricorrere al procedimento legislativo

---

<sup>197</sup> R. ROMBOLI, *La nozione giuridica di popolo*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1984, p. 170. Secondo l'Autore, la Costituzione «non stabilisce in materia una riserva di legge, non potendosi questa desumere implicitamente, ma dovendo essere prevista espressamente». Proprio il fatto che il comma aggiuntivo contenente la riserva di legge, approvato in sede di sottocommissione, sia stato poi espunto dal testo definitivo «starebbe a dimostrare la contraria volontà del costituente all'affermazione di una riserva di legge in materia di cittadinanza».

<sup>198</sup> E. SPAGNA MUSSO, *Costituzione rigida e fonti atipiche*, in Pubblicazioni della Facoltà Giuridica dell'Università di Ferrara, 1966, p. 933.

<sup>199</sup> Secondo R. QUADRI, *Cittadinanza*, cit., p. 316, la materia della cittadinanza fu «originariamente considerata materia costituzionale e tecnicamente regolata nel corpo della Costituzione», come avvenne in Francia a partire dalla Costituzione del 1791 (fino a quando non se ne trasferì la disciplina nel codice civile napoleonico), nelle varie Costituzioni spagnole (a partire da quella del 1812), nella Costituzione portoghese del 1922 ed in alcune Costituzioni di Paesi tedeschi del Sud e dell'America latina del XIX secolo. Per l'Autore «è fuor di dubbio che la materia appartenga al diritto costituzionale», considerato che «la cittadinanza esplica una sua funzione essenziale nell'organizzazione dello Stato, nell'esplicazione delle sue fondamentali funzioni». Da qui consegue la radicale - ma lineare - conclusione per cui «se anche ovvie ragioni di convenienza e di opportunità tecnica sconsigliano di inserire nelle Costituzioni il corpo completo delle norme sulla cittadinanza, estremamente complesso, (...) la materia dovrebbe egualmente venir considerata di rango costituzionale e, in regime di Costituzione rigida, dovrebbe dunque apparire illegittimo l'esercizio al riguardo della funzione legislativa ordinaria». Va tuttavia ricordato come tale tesi fosse, all'epoca, sorretta dalla necessità di fronteggiare «troppe tendenze e troppo liberali tendenze (...) riformatrici (...) (che) si manifestano in Italia ove abbattere quel poco di barriere che la legge del 1912 opponeva alla dissoluzione dei valori nazionali».

tipico (...) per le leggi elettorali e non anche per la legge sulla cittadinanza. A ragionare diversamente potrebbe aversi la singolare conseguenza di porre un vincolo procedimentale per una norma che, ad esempio, stabilisce quanti voti ha a disposizione l'elettore e non già, invece, per il complesso di norme che individuano a chi debba essere riconosciuto il requisito fondamentale per esercitare lo stesso diritto di voto: l'essere cittadino»<sup>200</sup>. In tale ottica «nell'uno come nell'altro caso, siamo di fronte a leggi costituzionalmente obbligatorie, il cui contenuto costituisce sia il presupposto, sia la condizione di operatività di diverse norme e istituti della Carta»<sup>201</sup>.

Seguendo tale ragionamento, dunque, la legge sulla cittadinanza - insieme a quella elettorale - costituirebbe un esempio di legge formalmente ordinaria ma sostanzialmente costituzionale<sup>202</sup>, in quanto «appartenente al novero di quelle dirette a dare l'indirizzo primo nella soddisfazione di fini costituzionalmente protetti o, ad ogni modo, a regolare strutture ed istituti previsti dalla legge fondamentale»<sup>203</sup>.

Al contrario, non risulta possibile ritenere che la legge sulla cittadinanza rientri fra le fonti a contenuto costituzionalmente vincolato<sup>204</sup>, considerato che la Costituzione e gli obblighi internazionali non offrono modelli specifici sui criteri di acquisto dello status civitatis, costituendo piuttosto frammenti di una cornice entro la quale può spaziare la discrezionalità del legislatore.

Alla luce di queste brevi considerazioni, parte della dottrina ritiene che il Costituente abbia lasciato al legislatore la scelta se «blindare»<sup>205</sup> con legge costituzionale specifici criteri - ulteriori rispetto a quelli stabiliti dall'art. 22 Cost. - o, al contrario, renderli più facilmente

---

<sup>200</sup> A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, cit.

<sup>201</sup> A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1981.

<sup>202</sup> R. ROMBOLI, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1984, p. 168.

<sup>203</sup> A. RUGGERI, *Fonti e norme*, cit., 235.

<sup>204</sup> Secondo la definizione rigorosa di legge a contenuto costituzionalmente vincolato, intesa come quella fonte la cui disciplina è già in parte scritta nella Costituzione; nozione alla quale, evidentemente, non è riportabile la legge sulla cittadinanza. Non mancano tuttavia casi nei quali la Corte ha reso sottile il crinale esistente fra le leggi costituzionalmente obbligatorie e quelle a contenuto costituzionalmente vincolato, definendo queste ultime come le leggi «la cui eliminazione determinerebbe la soppressione di una tutela minima per situazioni che tale tutela esigono secondo la Costituzione» Si veda sul punto la sent. n. 35 del 1997, relativa all'interruzione volontaria della gravidanza.

<sup>205</sup> R. ROMBOLI, *La nozione giuridica di popolo*, cit.

modificabili con una legge ordinaria. Tuttavia, in quest'ultimo caso «ha richiesto il rispetto del procedimento ordinario attraverso l'art. 72, comma 4, Cost.»<sup>206</sup>

#### 10. L'ART. 22 COST. QUALE PARAMETRO DI COSTITUZIONALITÀ INVOCATO DALLA CORTE COSTITUZIONALE

A prescindere dall'angolo visuale dal quale ci si pone per analizzare l'art. 22 Cost., pare evidente come esso costituisca un vero e proprio punto di rottura con il passato. Per quanto possano variare le ricostruzioni circa il suo reale significato, non è possibile dubitare della portata epocale del suo contenuto. Invero, esso «assimila la cittadinanza alla capacità giuridica e al nome per tratteggiarne la natura di garanzia minima indispensabile della libertà e della dignità del singolo nei confronti dei poteri pubblici»<sup>207</sup>. Per questo motivo «tale articolo risulta connotato da una plusvalenza assiologica, poiché il trittico cittadinanza, capacità giuridica e nome riassume caratteristiche fondamentali della soggettività e, dunque, della “dignità” quale tratto della persona umana e della socialità»<sup>208</sup>.

Nel corso degli anni, esso ha fornito alla Corte costituzionale il parametro espressivo<sup>209</sup> del principio della rilevanza della volontà individuale nelle vicende che importano modificazioni dello status civitatis. La Consulta ha, infatti, inserito tale disposizione all'interno del più ampio sistema di libertà costituzionali, così attribuendole un significato ben più ampio di quello che risulta dal tenore letterale della stessa.

---

<sup>206</sup> Ibidem.

<sup>207</sup> Per C. SALAZAR, *Tutto scorre»: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito*, in Pol. dir., 2001, p. 374 «l'art. 22 della Carta repubblicana (...), più che di criterio indicativo dell'inclusione dello stesso nel popolo, inteso quale elemento costitutivo dello Stato».

<sup>208</sup> Secondo E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, cit. p. 114, in tale articolo può essere intravisto «un fattore di integrazione-resistenza dell'elemento personale di fronte alla modifica dei valori riposti nel patto costituente e la cui intima adesione è sottoposta alla verifica, come mezzo non ulteriore, ma strettamente correlato alla rappresentanza “nazionale” affidata ai componenti delle assemblee legislative». Cfr. A. RUGGERI - A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in Pol. dir., 3/1991, spec. 348. Per gli Autori l'art. 22 rappresenta l'unico vero caso di una rottura costituzionale nel nostro ordinamento: infatti, “alla lettera”, come norma a contrario, per motivi diversi da quelli politici si potrebbe addirittura privare una persona della capacità giuridica e del nome.

<sup>209</sup> U. DE SIERVO, *Commento all'art. 22 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Zanichelli, Bologna-Roma, 1990, pp. 1 ss.

Già nella sentenza n. 87 del 1975 la Corte ha desunto dall'art. 22 Cost. la necessità di accentuare il ruolo della volontà individuale nelle vicende dello status civitatis così, ad esempio, ritenendo di dovere censurare il comma 3 dell'articolo 10 della legge del 1912 nella parte in cui prevedeva la perdita automatica della cittadinanza per la donna che sposasse uno straniero e per effetto del matrimonio acquistasse la cittadinanza del marito<sup>210</sup>.

Pochi anni dopo, in relazione a una questione di legittimità costituzionale riguardante l'articolo 10, comma 2, della l. 555 del 1912, la Consulta ha interpretato estensivamente l'art. 22 Cost. riconoscendo in esso «una norma implicante un divieto di automatismi anche nell'acquisto della cittadinanza italiana»<sup>211</sup>.

La tendenza inaugurata dalla Corte costituzionale di costruire, sulla base di esso, il principio della rilevanza della volontà individuale nelle vicende che importino modificazioni dello status civitatis, ha poi trovato conforto anche nella giurisprudenza di merito. In particolare, la Cassazione ha più volte adottato un'interpretazione estremamente restrittiva dell'articolo 8, comma 1, della legge 555 del 1912 relativo alla perdita della cittadinanza per chi spontaneamente acquisisse una cittadinanza straniera e stabilisse all'estero la propria residenza. Sul punto, la disposizione costituzionale sembrerebbe escludere l'effetto della perdita della cittadinanza in ogni caso in cui l'acquisto della cittadinanza straniera non fosse riconducibile a una chiara e libera manifestazione di volontà del soggetto<sup>212</sup>. Anche con

---

<sup>210</sup> Corte Costituzionale, Sentenza n. 87 del 16 aprile 1975, punto 2 del “considerato in diritto”.

<sup>211</sup> Tale disposizione, per altro, era già stata censurata anche dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee, Sentenza 20 febbraio 1975, causa 21/74 in Racc. 1976, pp. 227 ss. che aveva accolto il ricorso di una cittadina belga sposata ad un italiano che lamentava di avere dovuto subire la cittadinanza italiana “d'ufficio ed in maniera irrevocabile. Sul punto R. CLERICI, *Nuove prospettive in tema di cittadinanza della donna maritata*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1975, pp. 689 ss. Cfr. B. NASCIMBENE, *Nuove norme e recenti pronunce in tema di cittadinanza*, in *Foro italiano*, 1983, I, p. 1547. La decisione di merito della Corte costituzionale è stata poi fu preclusa dall'entrata in vigore della legge n. 123 del 1983 che, all'articolo 1, introdusse, per il coniuge di cittadino italiano, uno speciale procedimento dipendente dall'istanza dell'interessato. Con l'ordinanza 21 dicembre 1983 n. 354, pertanto, la Corte ordinò la restituzione degli atti per la necessità di un riesame della questione alla luce della sopravvenienza della legge n. 123.

<sup>212</sup> Tra le tante pronunce relative alla disposizione dell'articolo 8, comma 1 della legge 555 del 1912 che sanciva la perdita della cittadinanza conseguente all'acquisto volontario di cittadinanza straniera, si vedano in particolare: Tribunale di Milano, 26 maggio 1988, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1989, p. 690; nonché anche Tribunale di Roma 25 maggio 1989, in *Diritto di famiglia* 1990, p. 519; Tribunale di Roma 19 marzo 1994 in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1996, p. 136. In tale ultima decisione, ad esempio, si esclude l'effetto della perdita della cittadinanza per i cittadini italiani costretti ad emigrare in

riferimento a fattispecie di riacquisto automatico della cittadinanza, il principio della volontà individuale, ricavato dall'interpretazione estensiva dell'articolo 22 Cost., è stato riaffermato con vigore dalla giurisprudenza di legittimità. In particolare, l'interpretazione sistematica della disposizione costituzionale e dei principi di diritto internazionale relativi sia alla tutela dei diritti umani sia al «criterio della c.d. cittadinanza effettiva»<sup>213</sup>, impedirebbe che la privazione o il riconoscimento della cittadinanza a titolo non originario, vengano di fatto collegati a una determinazione unilaterale dell'ordinamento giuridico statale, del tutto svincolata dal comportamento e dalla volontà individuale del soggetto interessato.

La rilevanza delle disposizioni in materia di acquisto e perdita della cittadinanza sono state, altresì, oggetto di disamina e censura da parte della Corte costituzionale in relazione sia ai principi costituzionali riguardanti la tutela della vita familiare sia, più in generale, ai diritti inviolabili dell'uomo e al principio di uguaglianza. In merito a questi profili, le maggiori pronunce della Corte hanno interessato la precedente legge n. 555 del 1912, al fine di adeguare la disciplina in essa contenuta alle complessive evoluzioni dell'ordinamento giuridico, maturate a seguito della riforma del diritto di famiglia. Già a partire dalla prima sentenza in materia, la citata n. 87 del 1975, i Giudici della Consulta hanno evidenziato come, malgrado sia inopinabile l'attribuzione al potere discrezionale del legislatore della scelta circa la rilevanza da attribuire ai criteri per l'accesso e la perdita dello status di cittadino, ciò non significa che il legislatore non sia altrettanto tenuto ad adeguare la disciplina della materia all'evoluzione degli istituti che assume come indicatori della sussistenza di un legame tra il soggetto e la collettività<sup>214</sup>.

Sullo stesso filone interpretativo si inserisce anche la sentenza della Corte costituzionale n. 30 del 28 gennaio 1983. Sempre in riferimento alla mancata rispondenza delle disposizioni

---

Palestina al tempo delle persecuzioni razziali, e ivi divenuti, sia pure in base a una loro espressa dichiarazione, cittadini israeliani, in quanto si afferma che in questo caso non si è in presenza di libere determinazioni dei soggetti interessati bensì di situazioni di necessità.

<sup>213</sup> Cfr. Sentenza Cass. n. 2425 del 7 marzo 1991, in *Giurisprudenza italiana*, 1991, I, pp. 1177 ss., con nota di F. BASILE, *Il ruolo della volontà in caso di riacquisto della cittadinanza a seguito di residenza biennale in Italia e in Foro italiano*, 1991, I, pp. 3155 ss. In tale decisione la sentenza respinge l'eccezione di incostituzionalità sollevata proprio alla luce dell'articolo 22 in quanto la disposizione impugnata lascia spazio a una interpretazione costituzionalmente orientata che chiude le porte a un automatismo nell'acquisto della cittadinanza.

<sup>214</sup> A. F. PANZERA, *Sul riacquisto automatico della cittadinanza italiana*, in *Giurisprudenza italiana*, 1991, I.

censurate ai principi costituzionali del diritto familiare<sup>215</sup>, veniva dichiarato incostituzionale l'articolo 1, comma 1, della cit. legge, nella parte in cui non prevedeva l'attribuzione della cittadinanza iure sanguinis anche al figlio di madre, oltre che di padre, italiani. Stessa sorte anche per il comma 2 del medesimo articolo, nella parte in cui attribuiva prevalenza, per l'acquisto della cittadinanza in favore del minore<sup>216</sup>, al riconoscimento paterno anche se successivo a quello materno<sup>217</sup>.

L'intervento costante della giurisprudenza costituzionale su diverse disposizioni della legge 555 del 1912 fu sintomatico di una serie di problematiche presenti da tempo nel nostro ordinamento. Da più parti vi fu dunque l'auspicio di un intervento legislativo in materia, mediante una nuova disciplina sistematica della cittadinanza che tenesse in considerazione i diversi moniti provenienti dalla Corte, nonché le esigenze di evoluzione della materia derivanti dal mutato contesto sociale e culturale. Tale intervento sfociò nell'adozione della legge n. 91 del 5 febbraio 1992. Tuttavia, come si vedrà nel prosieguo della trattazione, questa norma ha tradito gli ideali e le aspettative di coloro che da tempo invocavano la riforma,

---

<sup>215</sup> In particolare, con riferimento al principio dell'esclusiva pertinenza al padre della potestà genitoriale, la Corte afferma l'esistenza di un interesse giuridico di ciascun genitore a che il proprio figlio sia riconosciuto cittadino: interesse che, pur se non consistente in un "diritto del genitore a trasmettere al figlio il proprio status civitatis", non consente comunque di ammettere una disparità di trattamento che si sostanzierebbe in una "lesione della posizione giuridica della madre nei suoi rapporti con lo Stato e con la famiglia".

<sup>216</sup> Sul punto, si vedano A. SINAGRA, *La sentenza n. 30 del 1983 della Corte costituzionale e la l. 21 aprile 1983 recante disposizioni in materia di cittadinanza*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1983, pp. 578 ss.; G. BATTAGLINI, *Diritto internazionale privato e cittadinanza italiana tra giudizio della Corte e legge di riforma*, in *Nuove leggi civili commentate*, 1983, pp. 821.

<sup>217</sup> Peraltro, dalla decisione in esame sono scaturiti diversi problemi di diritto intertemporale. Da un lato, infatti, il Consiglio di Stato, sez. I, parere 15 aprile 1983 n. 105, in *Foro italiano* 1986, III, pp. 411 ss., distingue tra figli di madre italiana nati anteriormente al 1° gennaio 1948 e quelli nati successivamente a tale data. Ai primi non sarebbe stato possibile riconoscere la cittadinanza italiana per la dovuta applicazione del principio di irretroattività derivante dalla disciplina ordinaria della successione delle leggi nel tempo. Nello stesso senso, Trib. di Milano 17 maggio 1990, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1991, pp. 760 ss. In senso contrario, T.A.R. Lazio, sez. I 9 luglio 1987. Sul parere del Consiglio di Stato, si veda B. NASCIBENE, *Acquisto e perdita della cittadinanza italiana a seguito di opzione: recenti problemi interpretativi*, in *Foro italiano*, 1986, III, p. 411 ss. Sulla generale questione di diritto intertemporale si veda, invece, R. CLERICI, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., pp. 154 ss. il quale ritiene, a conclusione della disamina del copioso percorso giurisprudenziale, di potere considerare superabile il limite temporale dell'entrata in vigore della costituzione.

riconfermando una chiusura estrema del nostro Paese, soprattutto nei confronti delle nuove generazioni di immigrati<sup>218</sup>.

**SEZIONE SECONDA**  
**DALLA LEGGE N. 555 DEL 1912 ALLA LEGGE N. 91 DEL 1992:**  
**STORIE DI MIOPIE E PARADOSSI**

1. LA RISPOSTA ANTISTORICA DELL'ITALIA AL FENOMENO  
DELL'IMMIGRAZIONE

Fino alla metà dell'Ottocento in Italia, come in altri ordinamenti europei, la scelta in favore dell'uno o dell'altro criterio di attribuzione dello status di cittadino non fu tanto condizionata dall'idea civica o etnica di nazione, quanto dalla tradizione giuridica. L'Italia unitaria fece propria la tradizione francese dello *ius sanguinis* che, una volta recepita nel Code Napoléon del 1804, si diffuse nel resto dell'Europa continentale e nei paesi scandinavi. A essa si contrapponeva la tradizione dei paesi di common law: in particolare il Regno Unito ereditò il criterio dello *ius soli* dal Medioevo feudale e lo estese a tutte le sue colonie.

Nella seconda metà dell'Ottocento, però, la mobilità internazionale aumentò e le migrazioni assunsero un peso crescente nelle scelte statali in materia di cittadinanza<sup>219</sup>. I relativi criteri di acquisto cominciarono a dare risultati divergenti, più o meno inclusivi secondo la direzione dei flussi migratori. Così, lo *ius soli* si rivelò particolarmente utile ai paesi di destinazione per integrare gli immigrati, mentre lo *ius sanguinis* servì ai paesi di emigrazione per tener vivo il legame con i cittadini espatriati. L'Italia fu a lungo parte di quest'ultimo gruppo di paesi. Si stima infatti, che tra il 1871 e il 1970 oltre 26 milioni di italiani lasciarono la penisola. In un simile contesto, caratterizzato dalla "grande emigrazione", si inserì la logica sottesa alla legge

---

<sup>218</sup> Secondo S. ROSSI, *Note a margine del disegno di legge governativo in materia di cittadinanza*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 5, «l'Italia si colloca dopo la legge del 1992, nella fascia di severità estrema, che è anche la soglia massima prevista dalla Convenzione del Consiglio d'Europa del 1997, ma il fatto più singolare è che l'Italia è l'unico Paese che, nel dopoguerra, ha aumentato e non ridotto gli anni di residenza richiesti, passando da 5 a 10 per i non comunitari».

<sup>219</sup> A differenza di altri ordinamenti che distinguono tra «nazionalità», nozione internazionalistica che fa riferimento al vincolo di appartenenza allo Stato, e «cittadinanza», nozione di diritto interno che guarda al complesso dei diritti (politici, ma non solo) collegati allo status di cittadino, l'ordinamento italiano tende a privilegiare un concetto onnicomprensivo di «cittadinanza», senza alcun riconoscimento di tale distinzione da parte del diritto positivo.

13 giugno 1912, n. 555: gli emigranti, costretti a lasciare la madrepatria in cerca di un destino migliore, avevano comunque la sicurezza di poter trasmettere la cittadinanza italiana ai propri figli e nipoti, lasciando loro aperta la via del ritorno a casa.

Tuttavia, come sappiamo, a partire dagli anni Settanta del XX secolo il saldo migratorio fece registrare una progressiva inversione di tendenza, destinata ad accentuarsi sempre più<sup>220</sup>.

Ciò nonostante, la “riforma” della cittadinanza del 1992 ribadì il primato della tradizione di *ius sanguinis*, in totale sfregio alle esigenze di inclusione poste dalla modernità. Il nostro Paese si stava così trasformando da Paese di emigrazione a meta scelta da milioni di persone, sotto gli occhi miopi di un legislatore incapace di fornire un’adeguata risposta alle richieste di integrazione. Il risultato è che oggi in Italia - uno dei paesi occidentali a più alto tasso di immigrazione - è tuttora vigente una normativa totalmente inadatta a disciplinare un fenomeno divenuto ormai strutturale e non più reversibile.

Analizzando, seppur sommariamente, le principali disposizioni contenute nella legge 5 febbraio 1992, n. 91, integrata dal relativo regolamento di esecuzione<sup>221</sup>, cui hanno fatto seguito alcune modifiche<sup>222</sup>, notiamo infatti una netta presa di posizione a favore del criterio dello *ius sanguinis*, quale principale modalità di attribuzione della cittadinanza italiana. È infatti: «cittadino italiano colui che nasce da padre e/o madre italiani, anche se in territorio diverso». Al contrario, l'altro principale criterio attributivo della cittadinanza, lo *ius soli* è, invece, previsto solamente in via residuale, limitatamente alle ipotesi di cui all'art. 1, comma 1, lett. b), della l. 91/1992, ai sensi del quale è cittadino per nascita «chi è nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono» e all'art. 1, comma 2, secondo cui «è considerato cittadino per nascita il figlio di ignoti trovato nel territorio della Repubblica, se non venga provato il possesso di altra cittadinanza». Sono poi previste altre modalità di acquisizione dello status civitatis, come la c.d. *ius communicatio*, mediante la quale è possibile trasmettere la cittadinanza da un membro all'altro della famiglia, in ossequio al principio di ordine pubblico che auspica l'unità della cittadinanza all'interno del nucleo familiare. Quest’ultima consente di divenire cittadini italiani tramite matrimonio,

---

<sup>220</sup> Basti ricordare che gli stranieri residenti in Italia nel 1971 erano circa 120.000, a fronte dei circa quattro milioni e mezzo presenti nel 2012, ossia il 7,4% della popolazione complessiva. Si stima che nel 2065 raggiungeranno i quattordici milioni, pari a circa il 24% della popolazione.

<sup>221</sup> D.P.R. 12 ottobre 1993, n. 572.

<sup>222</sup> Che, tuttavia, non hanno inciso significativamente sull'impianto della legge stessa.

se si risiede legalmente in Italia per due anni dalle nozze o tre anni se si risiede all'estero, oppure tramite adozione o filiazione nel caso di minori stranieri adottati o riconosciuti da cittadini italiani. Rientra in questo criterio anche la fattispecie prevista dall'art. 14 della suddetta legge, in forza del quale: «i figli minori di chi acquista o riacquista la cittadinanza italiana, se convivono con esso, acquistano la cittadinanza italiana, ma, divenuti maggiorenni, possono rinunciare, se in possesso di altra cittadinanza». Tale strada rappresenta oggi la via più praticabile per i minori stranieri nati in Italia i quali, altrimenti, dovrebbero attendere il raggiungimento della maggiore età per poterne fare richiesta<sup>223</sup>.

Nel novero delle modalità di acquisizione dello status civitatis rientrano poi altri criteri, quali la c.d. naturalizzazione, mediante la quale la cittadinanza viene concessa, previa richiesta dell'interessato, tramite un particolare provvedimento statale, di natura discrezionale, in presenza di determinati requisiti previsti dalla legge. In questa fattispecie rientrano gli stranieri nati all'estero che risiedono legalmente da almeno dieci anni sul territorio della Repubblica. Vi sono poi altri casi particolari, riservati a specifiche categorie di soggetti per i quali si rimanda alla normativa vigente.

## 2. LE PRINCIPALI CRITICITÀ DELL'ATTUALE DISCIPLINA

La legge sulle modalità di acquisto e di perdita della cittadinanza italiana del 1992 può essere considerata il frutto di scelte assai singolari del legislatore, per diversi motivi. Sotto taluni aspetti, essa appare addirittura meno inclusiva della legge del 13 giugno 1912, n. 555, adottata quando il tasso di emigrazione era giunto al suo picco storico<sup>224</sup> e la preoccupazione principale riguardava la necessità di conservare il legame degli emigrati con la madre patria, anche per la ragione economica di riceverne le ampie rimesse<sup>225</sup>. Per esempio, la legislazione

---

<sup>223</sup> Per un approfondimento si rimanda al par. 3 del presente capitolo.

<sup>224</sup> Si trattava della disciplina organica sulla cittadinanza approvata, con modifiche, sulla base del progetto di legge depositato al Senato il 1910 dall'allora Ministro di Grazia e Giustizia e dei Culti Vittorio Scialoja.

<sup>225</sup> F. DEGNI - E. BESTA - M. A. LEVI, *Cittadinanza*, in Enciclopedia italiana, 1931, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it). Sulle dinamiche dell'emigrazione italiana, cfr. R. DE FELICE, *L'emigrazione e gli emigranti nell'ultimo secolo*, in «Terzo programma», 3/1964; E. SORI, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, Bologna 1979; E. FRANZINA, *La grande emigrazione*, Venezia, 1976. Più di recente: A. DE CLEMENTI, *Storia dell'emigrazione italiana: partenze*, a cura di P. Bevilacqua, E. Franzina, Roma 2001; E. FRANZINA - E. SORI, *Cinque domande sulla storiografia della emigrazione*, a cura di A. Martellini, in *Storia e problemi contemporanei*, n. 34/2003, pp. 15 ss. In particolare, quest'ultimo contributo rileva come le posizioni delle classi dirigenti liberali sulla questione

del 1912<sup>226</sup>, nonostante la supremazia del criterio dello *ius sanguinis*, consentiva agli stranieri l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione attraverso la residenza protratta per soli cinque anni sul territorio dello Stato (art. 4, comma 1). Oggi, invece, ne sono necessari ben dieci allo straniero extracomunitario, cui si aggiungono i lunghi tempi della decisione.

Come è stato ampiamente rilevato in dottrina, il principale difetto della normativa del 1992 non è soltanto la parziale «marcia a ritroso nel percorso evolutivo della cittadinanza»<sup>227</sup>, bensì la sua totale incapacità di tracciare percorsi innovativi adeguati alle sfide della contemporaneità<sup>228</sup>. La miopia politica alla base di questa legge ha infatti impedito l'introduzione di ulteriori canali di accesso alternativi allo *ius sanguinis*, rendendo ancor meno agevoli quelli previsti in precedenza<sup>229</sup>.

Invero, in una Repubblica che prevede tra i suoi “Principi fondamentali” la limitazione della propria sovranità a vantaggio di organizzazioni internazionali e sovranazionali, è presente ancora oggi una legge che, al contrario, pare aver accolto e rielaborato ciò che alcuni studiosi hanno definito «il dono avvelenato del nazionalismo»<sup>230</sup>.

Pur non rientrando nelle finalità del presente contributo un'indagine analitica sull'intera legge del 1992, sulla quale non mancano studi minuziosi<sup>231</sup>, pare dunque necessaria una breve analisi delle principali criticità.

---

dell'emigrazione fossero riconducibili a tre linee principali: 1) rifiuto dell'emigrazione; 2) nazionalismo di emigrazione (ossia espansionismo attraverso gli emigrati); 3) nazionalismo c.d. “sentimentale”.

<sup>226</sup> G. TINTORI, *Cittadinanza e politiche di emigrazione nell'Italia liberale e fascista. Un approfondimento storico*, in *Familismo legale. Come (non) diventare italiani*, a cura di G. Tintori, Roma-Bari 2006, pp. 52 e ss.

<sup>227</sup> G. ZINCONI, *Il perché del presente e gli auspici del futuro che potrebbe essere migliore*, in *Familismo legale*, cit., p. 143. Sul punto si veda anche G. COLETTA, *Elettorato attivo e stranieri nell'ordinamento italiano*, Torino 2012, p. 73 e ss.

<sup>228</sup> Sfide destinate a ingigantirsi sempre più se si confrontano alcuni dati Istat: nel 1961 gli stranieri residenti in Italia erano 62.780 (su 26 milioni di residenti), ma dopo il 1973 (crisi economica internazionale da shock petrolifero) si ha l'arresto dei flussi di espatrio all'estero e cresce sensibilmente il numero di stranieri residenti: 210.937 nel 1981, 1.334.889 nel 2001, 4.235.059 nel 2010, fino a superare di poco la soglia dei cinque milioni nel 2016 ed arrivare a 5.255.503 al 1° Gennaio 2019.

<sup>229</sup> M. SAVINO, *Quale cittadinanza per l'Italia. La cittadinanza italiana in una prospettiva comparata*, in *Editoriale Scientifica*, n. 2/2014. p. 14.

<sup>230</sup> A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, cit.

<sup>231</sup> Si veda in particolare E. GROSSO, *Una nuova disciplina della cittadinanza*, in *Giurisprudenza italiana*, parte IV, 1992.

## a) LO SVILIMENTO DEL SIGNIFICATO PARTECIPATIVO DELLA CITTADINANZA

La disciplina della cittadinanza appare ancor meno coerente se si analizza la previsione di cui all'art. 4, comma 1 della legge 91/1992, in forza della quale continua a essere consentita una trasmissione illimitata della cittadinanza iure sanguinis ai discendenti da avo italiano. Sin dalla sua entrata in vigore, tale disposizione è stata oggetto di aspre critiche<sup>232</sup>: far discendere quasi esclusivamente il legame di appartenenza allo Stato dal criterio di sangue, infatti, non permetteva già all'epoca un'adeguata tutela a moltissime situazioni che di lì a poco sarebbero aumentate sempre di più, sull'onda dei crescenti e incessanti flussi migratori. Ma nonostante ciò, trent'anni dopo, è ancora possibile diventare cittadini, qualora si dimostri che, nel proprio albero genealogico vi sia un antenato, in linea retta, di origini italiane e che non vi siano state interruzioni nella trasmissione dello status.

Tale disposizione ha origini ben radicate: la precedente normativa consentiva ai discendenti dei concittadini espatriati di ereditare la cittadinanza italiana, sia come riconoscimento per il contributo che gli emigranti avevano dato alla ricchezza nazionale con le loro rimesse, sia come incentivo a promuovere gli interessi nazionali all'estero. Ottanta anni dopo il Parlamento, ritenendo ancora attuali quegli obiettivi<sup>233</sup>, ha confermato espressamente la regola della trasmissione illimitata della cittadinanza italiana per discendenza, senza preoccuparsi di porre un limite temporale o generazionale, neppure quando sia ragionevole presumere che il legame socio-culturale con l'Italia si sia interrotto.

La generosità di tale regime è amplificata dal fatto che la trasmissione può avvenire indifferentemente sia per linea materna sia per paterna, oltre che dalla sempre più diffusa accettazione della doppia cittadinanza. La conseguenza è che lo Stato italiano ha perso il controllo della sua popolazione. Lo ius sanguinis illimitato ha infatti generato un abnorme

---

<sup>232</sup> Tra i tanti si vedano, ad esempio: G. KOJANEK, *Nuove norme sulla cittadinanza italiana. Riflessi interni e internazionali*, Milano 1995; S. BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, Milano 1996. Più di recente, A. MACRILLÒ, *Il diritto degli stranieri*, a cura di, Padova 2014, pp. 468 ss.

<sup>233</sup> Ciò che lascia più perplessi è la totale disattenzione da parte del legislatore nel prendere atto dell'avvenuto mutamento dei tempi: il nostro Paese, infatti, già a partire dalla fine degli anni Settanta del secolo scorso, si è progressivamente trasformato da popolo di migranti a terra, scelta da milioni di persone, come meta per costruire le basi della propria vita futura. Non solo, le stesse critiche vennero già sollevate all'epoca dell'emanazione della legge n. 91/1992 quando, in Italia, i fenomeni di migrazione in entrata avevano già ampiamente superato quelli in uscita.

numero di italiani “virtuali” o “latenti”. La stima delle persone che, pur non avendo mai vissuto in Italia, avrebbero diritto ad acquisirne la cittadinanza per discendenza si aggira intorno ai 70 milioni: ove tutti costoro esercitassero tale diritto, la popolazione italiana sarebbe d’un colpo più che raddoppiata. Uno scenario tutt’altro che meramente ipotetico se si pensa ai benefici a essa connesso: in primis lo status di cittadino europeo, che assicura l’accesso privilegiato all’Unione e al suo mercato del lavoro.

L’effetto del generoso riconoscimento della cittadinanza ai discendenti degli emigrati italiani è, quindi, doppiamente problematico poiché da un lato svislisce la cittadinanza sia nel suo significato identitario, sia in quello partecipativo, dall’altro favorisce un uso opportunistico della stessa.

In quest’ottica, ci si domanda pertanto quale significato possa ancora avere uno status civitatis quasi interamente svincolato dall’appartenenza socio-culturale alla nazione, che prescinde dalla partecipazione<sup>234</sup> alla vita del Paese. Il paradosso è evidente: persone che non hanno alcun legame effettivo da un punto di vista sociale, culturale ed economico si trovano in una situazione privilegiata e potrebbero acquisire tale status senza particolari ostacoli; coloro che, invece, da tempo risiedono stabilmente sul nostro territorio e che partecipano quotidianamente alla vita della *polis*, vengono esclusi dal riconoscimento dei principali diritti politici. Una simile diversità di trattamento pare poco ispirata al principio di ragionevolezza, che è uno dei criteri su cui viene parametrata la discrezionalità del legislatore. Come ribadito più volte dalla Corte costituzionale, in relazione al divieto di discriminazione in base alla nazionalità: «la differenza di trattamento deve avere una giustificazione legittima e ragionevole, sottoposta ad un rigoroso test di proporzionalità rispetto all’obiettivo perseguito»<sup>235</sup>.

Di conseguenza, se il fine voluto dal legislatore è quello di attribuire una connotazione nazionale al concetto di cittadinanza, intendendola nel suo significato identitario, sarà opportuno ripensare anche quelle norme che consentono un uso opportunistico dello status civitatis nazionale, finalizzato a trarre i benefici derivanti dall’automatica attribuzione della

---

<sup>234</sup> Sul punto si veda C. TRIPODINA, *Il volto storico della Repubblica. Lavoro e cittadinanza; lavoro è cittadinanza*. Secondo l’Autrice è cittadino costituzionale chi lavora nella e per la comunità: chi partecipa «all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, comma 2 Cost.) e chi contribuisce, «secondo le proprie possibilità e la propria scelta», con «un’attività o una funzione», «al progresso materiale o spirituale della società» (art. 4, comma 2).

<sup>235</sup> Ex multis C. Cost. 227/2010.

cittadinanza europea. Diversamente, qualora si volesse porre l'accento sul significato partecipativo dell'essere *cives*, sarebbe necessario introdurre nuove misure, capaci di equiparare sul piano giuridico quelle situazioni che già da tempo lo sono nella realtà. Qualunque strada si scelga di percorrere, ciò che non è ammissibile in uno Stato costituzionale è il ricorso a pesi e misure differenti, non sorrette da criteri di ragionevolezza e proporzionalità.

#### b) LA “NATURALIZZAZIONE A OSTACOLI”

Con riferimento alla disciplina della naturalizzazione, la legge del 1992 ha come suo punto di riferimento non tanto la normativa del 1912, ma una legge di qualche anno successiva. Infatti, il lungo periodo di dieci anni di residenza attualmente richiesto per l'acquisto della cittadinanza italiana allo straniero extracomunitario - salvo che si tratti di rifugiato - presenta purtroppo una singolare assonanza con il d.l. n. 36 del 18 gennaio 1918, adottato dopo la c.d. “disfatta di Caporetto”. Il suddetto decreto riguardava in realtà non i criteri di acquisto della cittadinanza, bensì le misure contro i c.d. “cittadini nemici”, ovvero i sudditi di Stati nemici che avessero acquistato la cittadinanza italiana<sup>236</sup>.

La disciplina in questione - adottata in un contesto assai peculiare, in un periodo storico nel quale molte altre potenze europee avevano approvato legislazioni di analogo tenore - sconfessava in parte la logica della legge del 1912. Sebbene ai sensi di quest'ultima, fossero sufficienti agli stranieri cinque anni di residenza per acquistare la cittadinanza italiana, in tempo di guerra tale arco temporale non bastava a superare il sospetto legato alla originaria nazionalità nemica e, dunque, non era sufficiente per essere sottratti all'eventuale accusa di essere traditori della Patria acquisita. In quest'ottica, i “naturalizzati” che non avevano ancora maturato dieci anni di residenza, non erano considerati cittadini *pleno iure*, in quanto soggetti a sospensione del loro status nel caso in cui il loro Paese d'origine fosse in guerra con quello “acquisito”. Ovviamente, l'attuale disciplina sulla cittadinanza non riprende il riferimento ai “cittadini nemici”<sup>237</sup> ma, paradossalmente, la ratio di fondo delle sue norme sulla naturalizzazione degli stranieri è assai più vicina alla logica nazionalista del 1918 che alla legge del 1912.

---

<sup>236</sup> Per un approfondimento sull'intera vicenda vedi C. LA LUMIA, *Giuristi all'attacco. La questione dei cittadini di nazionalità nemica nel dibattito giuridico italiano (1915-1918)*, in Quad. fior., 2019, pp. 276 e ss.

<sup>237</sup> È comunque singolare il fatto che l'art. 4 del D.L. n. 36 del 1918 non sia mai stato espressamente abrogato, neppure dalla normativa del 1992

Possiamo dunque annoverare tra i principali squilibri dell'attuale normativa<sup>238</sup> il meccanismo della c.d. “naturalizzazione”, configurata come una vera e propria procedura “a ostacoli”. Per richiedere la cittadinanza italiana, infatti, occorrono ben dieci anni di residenza: un tempo che, come si vedrà<sup>239</sup>, è superiore alla maggior parte dei paesi europei.

Tale fattore incide assai negativamente sui processi di integrazione della società: nei paesi di immigrazione, infatti, la capacità di integrare i nuovi arrivati è decisiva per le sorti dello Stato-nazione, in quanto serve a promuoverne una condizione essenziale, ossia la coesione sociale. Oggi in Italia il potenziale inclusivo della procedura di naturalizzazione è decisamente limitato. Uno straniero extracomunitario, infatti, può chiedere la cittadinanza italiana dopo ben 10 anni di residenza, periodo la cui durata è, secondo il Consiglio d'Europa, il limite massimo di attesa accettabile<sup>240</sup>. A ciò si aggiungono altri fattori che rendono in concreto assai difficoltosa l'acquisizione della cittadinanza per questa via. In primo luogo, sul piano probatorio è richiesta la prova di una residenza regolare e continuativa nel territorio italiano; in secondo luogo, una volta presentata l'istanza, i tempi di attesa sono particolarmente lunghi. Invero, il termine per provvedere, pari a 730 giorni<sup>241</sup>, nella prassi è spesso superato da procedure la cui durata può raggiungere anche i sei anni. Inoltre, la decisione del Ministero dell'Interno è un «atto di alta amministrazione», cioè un atto a contenuto fortemente discrezionale in quanto, oltre alla verifica circa la regolarità del periodo decennale di soggiorno e l'adempimento dei doveri contributivi, assegna all'amministrazione il potere di valutare altri elementi, tra cui la presenza di un lavoro stabile e di un reddito adeguato, l'assenza di precedenti condanne penali, etc. Tutto questo determina una vera e propria “naturalizzazione a ostacoli”, testimoniata dal basso tasso di acquisizione di

---

<sup>238</sup> Ai sensi dell'art. 26, comma 1, della legge n. 91 del 1992, devono ritenersi abrogate diverse discipline precedenti, fra le quali non rientra il decreto del 1918.

<sup>239</sup> Per un'analisi comparata delle principali legislazioni in materia di cittadinanza presenti nei Paesi europei si rinvia al Cap. 3.

<sup>240</sup> L'art. 6, comma 3, della Convenzione sulla nazionalità, promossa dal Consiglio d'Europa, stabilisce infatti che: «*Each State Party shall provide in its internal law for the possibility of naturalisation of persons lawfully and habitually resident on its territory. In establishing the conditions for naturalisation, it shall not provide for a period of residence exceeding ten years before the lodging of an application.*».

<sup>241</sup> Ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. 18 aprile 1994, n. 362. Si ricorda che il termine massimo di durata di un procedimento amministrativo è individuato, in via generale, in 90 o, a certe condizioni, 180 giorni, fatti salvi, appunto i «procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana e [...] quelli riguardanti l'immigrazione» (art. 2, comma 4, legge 7 agosto 1990, n. 241).

cittadinanze mediante questo meccanismo<sup>242</sup> rispetto agli altri paesi europei<sup>243</sup>, accentuando sempre più lo scarto tra cittadini “di diritto” e cittadini “di fatto”<sup>244</sup>.

### c) L'ASSENZA DELLO IUS SOLI TEMPERATO

Un altro punto assai dibattuto dell'attuale disciplina è rappresentato dall'impossibilità per i nati in Italia da genitori stranieri di acquisire automaticamente la cittadinanza alla nascita, come invece accade nella maggior parte dei paesi di immigrazione. Per i soggetti che rientrano in questa fattispecie è prevista una procedura c.d. di “naturalizzazione speciale” – talora impropriamente confusa con lo ius soli – in virtù della quale è possibile acquisire la cittadinanza al compimento della maggiore età a condizione che si dimostri, oltre alla nascita sul territorio dello Stato, la presenza regolare e continuativa nel nostro Paese dalla nascita ai diciotto anni. In quest'ultimo caso, oltre a dover attendere la maggiore età, il soggetto avrà solamente un anno di tempo dal compimento del diciottesimo anno per proporre l'istanza, altrimenti decadrà da tale diritto. Peraltro, proprio a causa della rigidità di tale previsione si è reso necessario un intervento legislativo per mitigarne gli effetti: l'art. 33 del decreto legge n. 69 del 2013 ha posto un obbligo informativo in capo agli ufficiali di stato civile i quali, nei sei mesi precedenti il compimento del diciottesimo anno di età del soggetto, devono comunicare al minore straniero la possibilità di esercitare tale diritto entro un anno. Solo in caso di mancata comunicazione imputabile al soggetto incaricato, non vi saranno più termini entro i quali manifestare la propria volontà e l'interessato potrà così esercitare il suo diritto all'acquisto della cittadinanza in qualunque momento.

---

<sup>242</sup> Nel 2012, hanno acquisito la cittadinanza italiana 65.383 stranieri. Si tratta di un numero certamente in crescita ma, comunque, inferiore rispetto all'aumento dei flussi in entrata: nel decennio 2001-2011 i nuovi cittadini sono aumentati del 135%, a fronte di un incremento del 201,8% della popolazione straniera residente. Su tale numero, poi, incide nella misura del 40% l'acquisto della cittadinanza per coniugio, a riprova del fatto che la naturalizzazione in senso proprio - cioè solo per residenza - ha un peso limitato.

<sup>243</sup> Secondo dati risalenti al 2010, nel Regno Unito – dove la proporzione di stranieri residenti (7,2%) è paragonabile a quella italiana (7,5%) – il numero annuale di naturalizzazioni superava già il triplo di quello italiano. Anche in Spagna, Germania e Francia mediamente il numero delle naturalizzazioni era il doppio di quello italiano

<sup>244</sup> M. SAVINO, *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*. Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione, Rapporto 1/2014.

Questo meccanismo, imponendo un'attesa<sup>245</sup> di diciotto anni e un ulteriore periodo di incertezza circa l'esito dell'istanza, è all'origine di un deficit di integrazione che ha due volti. Il primo è quello dei minori che, pur essendo nati e residenti in Italia, restano "stranieri in patria": una condizione che riguarda più di 700 mila persone<sup>246</sup>, destinate ad aumentare in modo esponenziale, contando che nel 2065 si stima che ci saranno tra i 6,4 e gli 8,6 milioni di residenti figli di coppie straniere<sup>247</sup>. Il secondo è quello rappresentato dai neo-maggiorenni che, per più di un caso su tre, non accedono alla cittadinanza perché non propongono domanda entro il termine, o perché la stessa viene rigettata per assenza di qualche requisito<sup>248</sup> previsto da una normativa troppo rigorosa<sup>249</sup>. Il risultato è che, giunti alla maggiore età, essi

---

<sup>245</sup> L'unico meccanismo che consente di ovviare parzialmente alla rigidità di tale disciplina è rappresentato dalla c.d. *iuris communicatio*, prevista dall'art. 14 della suddetta legge, in forza del quale: «i figli minori di chi acquista o riacquista la cittadinanza italiana, se convivono con esso, acquistano la cittadinanza italiana, ma, divenuti maggiorenni, possono rinunciarvi, se in possesso di altra cittadinanza». Tale strada, pur rappresentando oggi la via più praticabile per i minori stranieri nati in Italia, non costituisce comunque una soluzione al problema in quanto la mole di requisiti che i loro familiari dovrebbero soddisfare per poter diventare cittadini italiani conduce *de facto* all'impossibilità di acquisire lo status di cittadino prima della maggiore età.

<sup>246</sup> Secondo i dati contenuti nel rapporto 1/2014, commissionato dall'Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione, a cura di M. Savino.

<sup>247</sup> Ibidem.

<sup>248</sup> La condizione secondo cui l'iscrizione anagrafica debba rimanere ininterrotta per diciotto anni può costituire un serio impedimento all'acquisto della cittadinanza ove si pensi che, fino a non molto tempo fa, nelle more del rinnovo del permesso di soggiorno, lo straniero veniva cancellato dall'anagrafe o addirittura si scopriva che lo stesso non era mai stato iscritto o risultava cancellato per irreperibilità, anche in conseguenza della scelta di alcuni locatori di non formalizzare il contratto di locazione dell'immobile locato a stranieri. A fronte delle numerosissime problematiche sorte in sede nelle procedure per l'ottenimento della cittadinanza, da circa un decennio sono intervenute alcune circolari del Ministero dell'interno per affrontare: a) il problema della residenza ininterrotta, ammettendo brevi, documentate e motivate assenze dal territorio nazionale per motivi di studio, lavoro o familiari; b) la questione degli eventuali inadempimenti o ritardi in materia di iscrizione anagrafica imputabili ai genitori (ad es., la mancata iscrizione dei figli nel permesso di soggiorno dei genitori), che non possono dar luogo a rigetto dell'istanza. Il problema ha riguardato frequentemente cittadini albanesi entrati in Italia tra il 1992 ed il 1994, che solo grazie alle sanatorie intervenute negli anni seguenti hanno avuto la possibilità che i figli risultassero nel loro permesso di soggiorno.

<sup>249</sup> Sul punto si segnala altresì l'art. 33 del decreto-legge c.d. "del fare" (D.L. n. 69/2013, convertito dalla l. 98/2013) recante una disposizione di semplificazione del procedimento per l'acquisto della cittadinanza per lo straniero nato in Italia. Segnatamente, ai fini dell'articolo 4, comma 2, della legge 91/1992, all'interessato non sono imputabili eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della pubblica amministrazione ed egli può dimostrare il possesso dei requisiti con ogni altra idonea documentazione. S'intende, però, che allo

potranno continuare a soggiornare in Italia solo con l'ottenimento di un permesso di soggiorno. In caso contrario, invece, verranno espulsi<sup>250</sup> verso paesi che, nella maggior parte dei casi, non hanno mai visto e con i quali non hanno mai avuto alcun legame.

### 3. IL CURIOSO CASO DEL C.D. “IUS SOLI SPORTIVO”

Nel 2016, all'interno del dibattito pubblico sullo “ius soli temperato” e sullo “ius culturae”, per il quale si rimanda al prosieguo della trattazione, ha fatto il suo ingresso ciò che è stato definito impropriamente “ius soli sportivo”. Esso trova disciplina nella legge n. 12/2016 la quale, nonostante l'affascinante nome con cui è stata presentata dai media<sup>251</sup>, non influisce in

---

straniero nato in Italia si consente in tal modo di dimostrare con idonea documentazione il possesso dei requisiti richiesti, ovvero la residenza ininterrotta e conforme alle regole sul soggiorno degli stranieri. Tale intervento del legislatore è stato preceduto da alcune significative decisioni giurisprudenziali – ritenute, nella relazione illustrativa del disegno di conversione del decreto legge, addirittura espressive di un consolidato orientamento – che affrontano le principali criticità relative all'acquisto della cittadinanza al raggiungimento della maggiore età da parte dello straniero nato in Italia.

<sup>250</sup> Diversa è invece la situazione per i minori stranieri. Ai sensi del T.U. sull'Immigrazione [art. 19 comma 2, lett. a)], salvo i motivi di ordine pubblico e sicurezza di cui all'art. 13, i minori stranieri non possono essere espulsi – anche qualora non abbiano un genitore regolarmente soggiornante o non siano in possesso di un permesso di soggiorno specifico – fatto salvo il loro diritto di seguire il genitore o l'affidatario. Questa tesi è stata più di recente confermata dall'art. 3 della l. n. 47 del 2017 per la specifica categoria dei minori stranieri non accompagnati. In particolare, in mancanza di altro specifico documento di soggiorno (es. per richiesta di asilo, di protezione internazionale, sussidiaria o umanitaria), a ogni minore straniero viene rilasciato un permesso valido fino alla maggiore età. Può essere un permesso per motivi familiari (art. 31, I c., T.U.) – nel caso in cui il minore conviva con un genitore regolarmente soggiornante o venga affidato a un adulto (per i minori stranieri non accompagnati, v. pure l'art. 10, l. n. 47/2017) – o per minore età [art. 28, I c., lett a)], del d.P.R. n. 394/99 e art. 10, l. n. 47/2017]. Del resto, va ricordato che il minore straniero figlio di genitori non regolarmente soggiornanti non è solo inespellibile, ma gode altresì di un permesso per minore età che differenzia la sua posizione da quella dell'ascendente. Peraltro, una volta divenuto maggiorenne, il suo permesso può essere convertito in un permesso di soggiorno per motivi di studio o di lavoro autonomo o subordinato, ovviamente laddove sussistano i requisiti.

<sup>251</sup> F. VARI, *Profili costituzionali del c.d. ius soli sportivo: il tesseramento dei minori stranieri tra disciplina legislativa e drittewirkung dei diritti fondamentali*, relazione tenuta in occasione del Convegno di studi «Ius soli sportivo. L'attuazione della legge 20 gennaio 2016, n. 12», svoltosi a Roma, nel salone d'onore del CONI, il 1° dicembre 2016.

alcun modo sulle epocali<sup>252</sup> problematiche sollevate dall'attribuzione della cittadinanza in ragione del luogo di nascita.

La suddetta legge - che consta di un unico breve articolo, a sua volta suddiviso in due commi - stabilisce che: «i minori di anni diciotto che non sono cittadini italiani e che risultano regolarmente residenti nel territorio italiano almeno dal compimento del decimo anno di età possono essere tesserati presso società sportive appartenenti alle federazioni nazionali o alle discipline associate o presso associazioni ed enti di promozione sportiva con le stesse procedure previste per il tesseramento dei cittadini italiani».

Essa si inserisce in un tessuto ordinamentale in cui lo Stato è competente a dettare in via esclusiva le norme sulla «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea», nonché a indicare i principi fondamentali relativi all'ordinamento sportivo che, invece, ricade nelle materie di potestà legislativa concorrente<sup>253</sup>.

Come emerge chiaramente anche dall'analisi dei lavori preparatori<sup>254</sup>, tale legge è stata resa necessaria per rimuovere gli ostacoli al tesseramento, che precludevano «a giovani talenti sportivi, (...) figli di genitori di Paesi non dell'Unione europea (...), ma nati o cresciuti nel nostro Paese, di seguire i compagni nell'attività agonistica per motivi legati al possesso della cittadinanza»<sup>255</sup>.

Molti sono i pregi di questa normativa che, nelle intenzioni dell'allora maggioranza di governo, avrebbe dovuto ricollegarsi al disegno di legge S. 2092, contenente l'introduzione di una nuova fattispecie di acquisto della cittadinanza "iure culturae".

---

<sup>252</sup> Già secondo CICERONE, nel *De Republica*, I, p. 39 «populus autem non omnis hominum coetus quoquo modo congregatus, sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus».

<sup>253</sup> Art. 117, commi 2 e 3, Cost.

<sup>254</sup> Nella relazione alla proposta di legge n. 1949 presentata alla Camera dei deputati, n. 1949, si afferma che con essa «si intende assicurare l'accesso alla pratica sportiva del minore in quanto tale e, quindi, della "persona" e non solo del cittadino, senza entrare nel complesso problema della cittadinanza» (disponibile su Internet nel sito della Camera, all'indirizzo [www.camera.it](http://www.camera.it); sul punto si veda anche l'intervento del sottosegretario DELRIO del 6 agosto 2014, in Camera dei Deputati, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, VII Commissione permanente (Cultura, scienza e istruzione), disponibile sul sito della Camera [www.camera.it](http://www.camera.it)).

<sup>255</sup> Relazione dell'on. T. BLANZINA, alla proposta di legge 1949-A (sul sito della Camera dei deputati all'indirizzo [www.camera.it](http://www.camera.it)), la quale sottolinea il problema di «giovani talentuosi per i quali l'attività sportiva può rappresentare un'importante occasione di integrazione», che «si vedono in maniera inaccettabile e discriminatoria negato il diritto di fare attività sportiva, divertirsi, competere, crescere e integrarsi in una società dove, ovviamente, si sentono a casa loro».

Analizzandola più nel dettaglio è possibile rilevare che, in primo luogo essa incide in maniera sensibile sull'esercizio di diritti fondamentali dell'uomo, essendo in piena armonia con quanto affermato in diverse Convenzioni e Carte internazionali<sup>256</sup>. In secondo luogo dà attuazione a specifici diritti tutelati direttamente dalla Costituzione. Al riguardo vanno, anzitutto, richiamati gli artt. 2 e 18 Cost. Come è noto, il primo, nello stabilire che «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità», va interpretato, secondo una giurisprudenza ormai costante, come una norma «a fattispecie aperta»<sup>257</sup>, e cioè volta a fondare la tutela di diritti non specificamente disciplinati dalla Costituzione, tra i quali inserire la protezione del «pieno sviluppo della personalità nelle formazioni sociali»<sup>258</sup>. Il secondo, nel garantire la possibilità di associarsi «liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale», fa espresso riferimento ai cittadini. Tale richiamo, tuttavia, non va inteso in senso letterale, con la conseguenza che la norma si applica anche agli stranieri<sup>259</sup>. Ne discende che la disciplina introdotta dalla legge n. 12/2016 è atta a dare protezione a diritti garantiti a

---

<sup>256</sup> Ad esempio, nella Carta Olimpica, così come modificata nel 1999, nei Fundamental Principles of Olympism, al numero 4, si stabilisce «the practice of sport is a human right» e che «every individual must have the possibility of practicing sport, without discrimination of any kind and in the Olympic spirit, which requires mutual understanding with a spirit of friendship, solidarity and fair play». Non solo: si pensi, ad esempio, alla Carta internazionale per l'educazione fisica e lo sport, adottata dall'UNESCO nel novembre del 1978, al cui inizio si afferma che «la pratica dell'educazione fisica e dello sport è un diritto fondamentale per tutti». Ancor più importante, quanto alla tematica in esame, è il richiamo all'art. 31 della Convenzione sui Diritti del fanciullo, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, a New York, il 20 novembre 1989, e resa esecutiva in Italia con la legge 27 maggio 1991, n. 17. Tale articolo stabilisce, al par. 1, che «gli Stati parti riconoscono al fanciullo il diritto al riposo e al tempo libero, a dedicarsi al gioco e ad attività ricreative proprie della sua età e a partecipare liberamente alla vita culturale ed artistica»; e, al par. 2, che gli stessi «rispettano e favoriscono il diritto del fanciullo di partecipare pienamente alla vita culturale e artistica e incoraggiano l'organizzazione, in condizioni di uguaglianza, di mezzi appropriati di divertimento e di attività ricreative».

<sup>257</sup> A. BARBERA, *Art. 2, in Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, pp. 66 e ss.

<sup>258</sup> Corte cost., sent. 11 marzo 1993, n. 81.

<sup>259</sup> M. CARTABIA, *I diritti dei cittadini*, in V. ONIDA, M. Pedrazza Gorlero (a cura di), *Compendio di Diritto costituzionale*, 2° ed., Milano, 2011, p. 90; G. MOSCHELLA, *La parabola dei diritti umani nella legislazione italiana sull'immigrazione*, in *Immigrazione e diritti fondamentali fra Costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, a cura di S. Gambino, G. D'Ignazio, Milano, 2010, pp. 485 e ss. In senso contrario A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Cedam, 1988, p. 315.

livello costituzionale dagli artt. 2, 4 e 18 Cost. e costituisce, altresì, una delle tante possibili forme di attuazione dell'art. 3, comma 2, Cost., per il quale «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana».<sup>260</sup>

Anche sul versante dei limiti previsti dall'art. 1 cit. legge, ossia l'essere regolarmente residenti nel territorio italiano almeno dal compimento del decimo anno di età, la disposizione pare sorretta da una ratio più che condivisibile, ossia quella di evitare che giovani talenti possano diventare oggetto di un vero e proprio mercato e per questo allontanati dalla loro realtà familiare e sociale di origine. Sul punto, ci si può poi domandare se il limite dell'arrivo in Italia del minore prima del compimento del decimo anno d'età abbia un carattere assoluto o relativo. Si pensi al caso di un minore straniero che giunge in Italia dopo aver compiuto dieci anni, o perché immigrano i suoi genitori o per richiedere asilo. Se le considerazioni sopra esposte, relative ai diritti<sup>261</sup> che vengono in gioco con riferimento al tesseramento, sono fondate, non appare possibile ritenere che il limite posto dal legislatore abbia un carattere assoluto e debba sempre trovare applicazione. Invero, un'interpretazione costituzionalmente orientata impone di ritenere che la legge n. 12/2016 detti una disciplina minima, suscettibile però di ulteriori ampliamenti.

Nonostante i pregi sin qui illustrati, risulta evidente che la legge n. 12 del 2016 - sebbene volta a favorire l'integrazione sociale dei minori stranieri - non introduce affatto una nuova

---

<sup>260</sup> Tra le molte le pronunce del Giudice delle leggi in materia, riveste particolare importanza la sent. n. 49 del 2011, in cui si afferma che «l'autonomia dell'ordinamento sportivo trova ampia tutela negli artt. 2 e 18 della Costituzione, dato che non può porsi in dubbio che le associazioni sportive siano tra le più diffuse "formazioni sociali ove l'uomo svolge la sua personalità" e che debba essere riconosciuto a tutti il diritto di associarsi liberamente per finalità sportive». Sempre nella stessa pronuncia si trova un ulteriore passaggio molto utile per l'analisi della legislazione sullo ius soli sportivo. In particolare, si afferma che «la possibilità, o meno, di essere ammessi a svolgere attività agonistica disputando le gare e i campionati organizzati dalle Federazioni sportive facenti capo al CONI – il quale, a sua volta, è inserito, quale articolazione monopolistica nazionale, all'interno del Comitato Olimpico Internazionale – non è situazione che possa dirsi irrilevante per l'ordinamento giuridico generale e, come tale, non meritevole di tutela da parte di questo». Ciò poiché «è attraverso siffatta possibilità che trovano attuazione sia fondamentali diritti di libertà – come quello di svolgimento della propria personalità e quello di associazione – che non meno significativi diritti connessi ai rapporti patrimoniali – ove si tenga conto della rilevanza economica che ha assunto il fenomeno sportivo, spesso praticato a livello professionistico e organizzato su base imprenditoriale. Tutto ciò deve, dunque, essere oggetto di considerazione anche a livello costituzionale».

<sup>261</sup> In particolare, quelli protetti dagli artt. 2, 4 e 18 Cost.

ipotesi di *ius soli*. Peraltro tale norma - oggetto sin dalla sua entrata in vigore di attacchi populistici volti a generare pericolosi allarmismi e irragionevoli paure - è destinata ad aprire nuove prospettive soltanto a favore di quei minori che hanno la cittadinanza di Stati esterni all'Unione europea. I minori che, invece, posseggono la cittadinanza di uno degli Stati membri dell'Unione, godono già di un regime d'equiparazione agli italiani, allorché si trovino a esercitare attraverso lo sport un'attività lavorativa<sup>262</sup>.

Alla luce di queste brevi considerazioni, possiamo dunque concludere - non senza un certo rammarico - che il c.d. "*ius soli sportivo*" rappresenta soltanto un piccolo passo di un lungo cammino bruscamente interrotto per le ragioni di seguito trattate.

## SEZIONE TERZA

### LA PERDURANTE MARCIA A RITROSO NEL PERCORSO EVOLUTIVO DELLA CITTADINANZA

#### 1. UN TRENTENNIO DI MANCATE RIFORME

Negli ormai trent'anni dall'entrata in vigore della legge 5 febbraio 1992, n. 91 i tentativi di riforma sono stati molteplici. Tuttavia nessuno di essi ha mai concluso il suo iter parlamentare. Per esempio: tra il 2004 e il 2005 la I Commissione della Camera esaminò in sede referente varie proposte di legge di iniziativa parlamentare. Il testo unificato elaborato dalla Commissione, che giunse all'esame dell'Assemblea, intendeva agevolare l'acquisto della cittadinanza per gli stranieri legalmente e continuativamente residenti in Italia, attribuendola ai nati su suolo italiano da genitori ivi residenti da lungo tempo. Un'altra proposta di legge, che iniziò l'esame in sede referente alla Camera nel corso della XIV legislatura, prevedeva, invece, una modifica dell'art. 48 Cost. con l'introduzione, quale requisito per il riconoscimento della cittadinanza, dell'effettiva partecipazione alla vita economica, sociale e politica del Paese. In entrambi i casi, però, l'iter parlamentare di approvazione dei progetti venne interrotto dalla fine della legislatura. L'argomento, tuttavia, venne più volte riproposto

---

<sup>262</sup> Secondo quanto affermato per la prima volta dalla celebre sentenza *Bosman*. Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sent. 15 dicembre 1995, C-415/93, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL e altri contro Jean-Marc Bosman e altri*, in *Raccolta*, 1995, I, p. 4921. Per un maggiore approfondimento su tale decisione si veda M. CLARICH, *La sentenza "Bosman": verso il tramonto degli ordinamenti giuridici sportivi?*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1996, pp. 393 e ss.; da ultimo, AA.VV., *The Legacy of Bosman. Revisiting the Relationship Between EU Law and Sport*, a cura di B. Duval, B. Van Rompuy, Berlin-Heidelberg, 2016.

e diversi furono i progetti di legge nuovamente esaminati, alcuni dei quali finalizzati all'introduzione dei c.d. test di naturalizzazione per stranieri e apolidi richiedenti la cittadinanza.

Il tema è stato quindi nell'agenda politica di molti dei governi succedutisi negli ultimi anni, anche sulla spinta della crescente ondata migratoria. Tutto questo ha avuto, da una parte, l'effetto positivo di portare la materia all'attenzione pubblica, incrementandone gli spunti di riflessione; dall'altro, però, ha comportato una sua strumentalizzazione politica, plasmando fronti radicalmente in contrasto, inadeguati a raggiungere soluzioni razionali.

Si è arrivati così alla XVII legislatura, con la proposta di legge n. 2092 approvata alla Camera dei Deputati il 13 ottobre 2015 e successivamente trasmessa al Senato. Il fulcro della proposta era rappresentato dall'introduzione dello "ius soli temperato" e dello "ius culturae". Mediante il primo criterio si sarebbe dovuta riconoscere la cittadinanza per nascita ai soggetti nati nel territorio della Repubblica da genitori stranieri, dei quali almeno uno fosse stato in possesso del diritto di soggiorno permanente (stranieri UE) o del permesso di soggiorno di lungo periodo (stranieri extra-UE), ovvero del permesso di soggiorno in corso di validità da almeno 5 anni, con l'aggiunta, per lo straniero non-UE, della dimostrazione di disporre di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale, di un alloggio idoneo, oltre che il superamento di un test di conoscenza della lingua italiana<sup>263</sup>. Mediante il secondo criterio, invece, si sarebbe permessa l'acquisizione dello status civitatis al minore straniero nato in Italia o che vi avesse fatto ingresso entro il dodicesimo anno di età, qualora avesse frequentato un percorso formativo per almeno cinque anni nel territorio nazionale. A tale ipotesi si sarebbe inoltre aggiunta la previsione di acquisto della cittadinanza, entro il compimento della maggiore età, mediante dichiarazione di volontà, espressa da un genitore legalmente residente in Italia, all'Ufficiale dello Stato civile del Comune di residenza del

---

<sup>263</sup> Tale requisito è oggi obbligatorio ai sensi della legge 132 del 1° dicembre 2018, di cui si dirà in seguito, che ha inserito nella legge sulla cittadinanza del 1992 l'art. 9, comma 1, che recita: «La concessione della cittadinanza italiana ai sensi degli articoli 5 e 9 è subordinata al possesso, da parte dell'interessato, di un'adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER). A tal fine, i richiedenti che non abbiano sottoscritto l'accordo di integrazione di cui all'articolo 4-bis del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, o che non siano titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui all'articolo 9 del medesimo testo unico, sono tenuti, all'atto di presentazione dell'istanza, ad attestare il possesso di un titolo di studio rilasciato da un istituto di istruzione pubblico o paritario (...) ovvero a produrre apposita certificazione rilasciata da un ente certificatore riconosciuto dal MIUR».

minore. Tale proposta si arenò in Senato verso la fine della XVII legislatura, con il risultato che un tema così complesso, sul quale ragionare con serietà e ponderazione, finì per divenire un caldo terreno di scontro politico durante la successiva campagna elettorale. All'inizio della XVIII legislatura invece, l'argomento della cittadinanza, non entrando a far parte dell'accordo tra i due partiti governativi, pareva essere stato accantonato.

Tuttavia, con il d.l. 113/2018 rubricato "*Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'Amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*", il tema della cittadinanza è riaffiorato, ma in una prospettiva del tutto differente<sup>264</sup>. La denominazione stessa del provvedimento è sintomatica della visione che quell'esecutivo - o quantomeno una parte di esso - aveva nei confronti della legge sulla cittadinanza: uno strumento da utilizzare per fronteggiare i problemi di sicurezza pubblica, nel tentativo di arginare le accresciute paure del popolo. Un accostamento pericoloso e fuorviante, in quanto rischia di sovrapporre semplicisticamente la questione della sicurezza a quella dell'emergenza migratoria, con il risultato di adottare misure aventi l'obiettivo, più che legittimo, di lotta al terrorismo, mescolate confusamente ad altre relative alla cittadinanza<sup>265</sup>. Le conseguenze sono tutt'altro che rassicuranti: oltre al proliferare di un diffuso sentimento di sospetto nei confronti di una parte della popolazione straniera, si determinano ex lege trattamenti ingiustificatamente differenziati nei riguardi degli immigrati di lungo corso, che ormai da tempo costituiscono parte integrante del tessuto economico e sociale del Paese.

Sulla scorta di queste considerazioni, occorre analizzare più nel dettaglio le recenti modifiche introdotte dal d.l. 113/2018 (meglio conosciuto come "Decreto Sicurezza" o "Decreto Salvini") alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, le quali hanno sollevato molteplici dubbi di costituzionalità, per le ragioni di seguito descritte.

---

<sup>264</sup> A. ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): Estinzione del diritto di asilo, Repressione del dissenso e disegualianza*, in «Costituzionalismo.it», Fascicolo n. 2/ 2018, pp. 167 e ss.; S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in «Federalismi.it», n. 22/2018, pp. 1-14.

<sup>265</sup> E. GROSSO, *Lotta al terrorismo e funzione pedagogica della politica: l'anima perduta dell'Europa*, in «Diritto Pubblico Comparato ed Europeo», Editoriale 2/2016, pp. 285-294.

## 2. LA REVOCA DELLA CITTADINANZA

Nonostante la mancata esplicitazione nel titolo della legge di conversione del d.l. 113/2018<sup>266</sup>, di qualunque riferimento proprio alla cittadinanza<sup>267</sup>, la novità che essa introduce<sup>268</sup> nel nostro ordinamento consiste principalmente nella possibilità di revocare il suddetto status ai soggetti stranieri di origine. Infatti, i cittadini che potenzialmente potrebbero essere colpiti dalla misura sono coloro che hanno acquisito lo status civitatis in uno dei seguenti modi: a) ai sensi degli articoli 4, comma 2, l. 91/1992, relativo allo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età e che abbia dichiarato di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data; b) in virtù dell'art. 5, cit. legge, relativo al coniuge di un cittadino italiano che abbia soddisfatto le condizioni previste dal suddetto articolo; c) in forza dell'art. 9 cit. legge relativo agli stranieri cui sia stata concessa, per diverse ragioni, la cittadinanza con decreto del Presidente della Repubblica. A costoro «la cittadinanza è revocata in caso di condanna definitiva per i reati previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), n. 4), del codice di procedura penale, nonché per i reati di cui agli articoli 270-ter e 270-quinquies.2, del codice penale. La revoca della cittadinanza è adottata, entro tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati di cui al primo periodo, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno».

Si tratta di delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, ricostituzione di associazioni sovversive di cui era stato ordinato lo scioglimento, partecipazione a banda armata, assistenza agli appartenenti ad associazioni sovversive o associazioni con finalità di terrorismo, anche internazionale, sottrazione di beni o denaro sottoposto a sequestro per prevenire il finanziamento del terrorismo. Dunque, tutti delitti molto gravi e certamente da punire con la giusta severità; ma anche delitti che - almeno

---

<sup>266</sup> Legge 1° dicembre 2018, n. 132 *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate”*.

<sup>267</sup> Assimilando erroneamente la questione della sua revoca alla disciplina dell'immigrazione.

<sup>268</sup> Attraverso l'inserimento del nuovo art. 10-bis alla l. 91/1992.

in parte - potrebbero essere determinati da motivi politici, con conseguente contrasto con l'art. 22 Cost<sup>269</sup>.

Prima di addentrarci nel dettaglio dei possibili profili di incostituzionalità, si rendono tuttavia necessarie alcune precisazioni. Anzitutto, da un punto di vista sistematico, la collocazione della misura all'interno del titolo I del d.l. n. 113/2018, recante *“disposizioni in materia di rilascio di speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario nonché in materia di protezione internazionale e di immigrazione”* denota un'impostazione concettualmente completamente errata della materia, che non ha alcuna attinenza con la condizione giuridica dello straniero. Il punto merita la massima attenzione: il tema della revoca della cittadinanza non ha nulla a che vedere con i diritti “degli altri”, cioè degli stranieri, ma parla di noi cittadini, riguarda i nostri diritti, la nostra condizione giuridica. La cittadinanza, infatti, è stata qualificata dalla Corte costituzionale come uno “stato giuridico costituzionalmente protetto” (C. cost., sent. n. 87/1975) e dalla Corte di cassazione come un “diritto di primaria rilevanza costituzionale” (Cass., sez. VI, ord. n. 20870/2011; Cass., sez. I, sent. n. 19428/2017). Per questo, essa è ritenuta irrevocabile, anche per costante giurisprudenza amministrativa (tra le molte decisioni, Cons. St., sez. VI, sent. n. 3841/2005; Cons. St., sez. III, sent. n. 1084/2015; Cons. St., sez. III, sent. n. 742/2016).<sup>270</sup>

Non a caso, come è stato analizzato in precedenza, per risalire storicamente a forme differenziate di cittadinanza occorre tornare con la memoria alla stagione coloniale italiana. Al contrario, nel periodo repubblicano, non era mai stata prevista nel nostro ordinamento alcuna ipotesi di revoca dello status civitatis: la perdita della cittadinanza poteva solamente avvenire o in forza di una rinuncia volontaria del soggetto o mediante un automatismo al verificarsi di determinate condizioni. Fanno parte della prima categoria le seguenti ipotesi: a)

---

<sup>269</sup> Per un maggiore approfondimento sull'interpretazione dei limiti contenuti nell'art. 22 Cost. si rimanda alla Sez. I, par. 2 del presente capitolo.

<sup>270</sup> Dal punto di vista soggettivo, la Costituzione attribuisce al concetto di popolo, cioè all'insieme dei cittadini, una forte valenza unitaria, già solo dal punto di vista della sua configurazione giuridica complessiva. Il popolo è uno (art. 1, co. 2, Cost.) e la cittadinanza è una (art. 22 Cost.); entrambi i termini sono costituzionalmente declinati sempre e solo al singolare. Ciò deriva dalla decisiva circostanza che, a differenza dello straniero, il cittadino “ha con lo Stato un rapporto (...) comunque permanente” (C. cost., sent. n. 104/1969); egli “ha, nel territorio dello Stato, un suo domicilio stabile sì da rappresentare, con gli altri cittadini, un elemento costitutivo dello Stato stesso” (C. cost., sent. n. 244/1974). Dunque, configurandosi come una categoria giuridica unitaria, la cittadinanza sarebbe insuscettibile di frammentazioni, che la trasformerebbero in un istituto parziale, depauperandola delle proprie qualità intrinseche.

il cittadino italiano che si trasferisce all'estero e chiede di acquisire la cittadinanza del nuovo Paese; b) il soggetto che, avendo acquisito durante la minore età la cittadinanza *iure communicatio* da un membro della famiglia decide, una volta divenuto maggiorenne, di rinunciarvi; c) il soggetto maggiorenne che, a seguito della revoca dell'adozione per fatti imputabili all'adottante, opta per la rinuncia dello status di cittadino italiano. Rientrano, invece, nella categoria della perdita automatica i seguenti casi: a) il maggiorenne che aveva acquisito la cittadinanza in virtù dell'adozione, qualora essa venga revocata per fatti imputabili all'adottato stesso; b) il soggetto che non ottempera all'intimazione del Governo italiano di abbandonare un determinato ruolo o funzione presso uno Stato o ente pubblico estero o ente internazionale cui l'Italia non partecipi, ovvero non ottempera all'invito di abbandonare il servizio militare prestato per uno Stato straniero; c) il soggetto che acquista volontariamente la cittadinanza, assume una carica pubblica o presta servizio militare per uno Stato estero, qualora esso sia in guerra contro l'Italia. In ogni caso, la disciplina tuttora vigente, relativa alle ipotesi sopra elencate, si preoccupa di stabilire la necessaria esistenza di un'altra cittadinanza, altrimenti quella italiana non può venire meno. Tale specificazione, come si vedrà, risponde a un preciso obbligo, assunto dall'Italia con l'adesione alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia del 1961, ratificata dal Parlamento con legge 29 settembre 2015 n. 162. Al contrario, il nuovo regime sanzionatorio previsto dalla legge n. 132/2018 viene applicato anche nei casi in cui la revoca della cittadinanza potrebbe comportare una situazione di apolidia c.d. "derivata", in palese violazione degli impegni assunti a livello internazionale.

3. I POSSIBILI PROFILI DI INCOSTITUZIONALITÀ DIRETTA E INDIRETTA

Analizzando la platea dei potenziali destinatari del provvedimento, si rileva che la sanzione accessoria della revoca della cittadinanza non colpisce tutti i cittadini colpevoli, in via definitiva, di aver commesso i reati elencati nell'art. 14 del d.l. 113/2018, bensì rende più precaria la cittadinanza dei soli stranieri d'origine. Invero, gli unici a non essere coinvolti da questa nuova sanzione sono i cittadini *iure sanguinis* i quali, nel caso in cui commettano reati aventi lo stesso disvalore sociale, saranno sottoposti a misure detentive, ma non privati della cittadinanza. In dottrina sono stati sollevati molti dubbi circa la compatibilità di tale previsione con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., sia nella sua accezione formale sia in quella sostanziale. Conseguenze giuridiche maggiormente gravose sulla base delle modalità d'acquisto dello status civitatis potrebbero essere ricondotte alla distinzione in base

alle condizioni personali che, come noto, costituiscono uno dei divieti espressamente previsti dall'art. 3, comma 1, Cost. Sul punto la giurisprudenza costituzionale è ferma nel richiedere, in presenza di uno dei sette parametri esplicitamente menzionati dal suddetto articolo, «uno scrutinio stretto delle fattispecie sospettate di violare o derogare all'assoluta irrilevanza delle 'qualità' elencate dalla norma costituzionale ai fini della diversificazione delle discipline»<sup>271</sup>. Peraltro, la Corte Costituzionale in passato ha già avuto modo di pronunciarsi su norme penali che operavano distinzioni basate proprio sulla condizione personale dei soggetti, censurandole, in quanto «la condizione giuridica di straniero non può essere considerata causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi, specie nell'ambito del diritto penale, che più direttamente è connesso alle libertà fondamentali della persona»<sup>272</sup> e che, in ogni caso, «il rigoroso rispetto dei diritti inviolabili implica l'illegittimità di trattamenti penali più severi fondati su qualità personali dei soggetti»<sup>273</sup>. D'altra parte, «il principio costituzionale di eguaglianza in generale non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero»<sup>274</sup>.

Occorre peraltro ricordare che l'idea di punire un soggetto privandolo di una serie di diritti, a titolo di sanzione per la commissione di gravi reati, non è una proposta del tutto nuova: già in passato erano stati presentati analoghi disegni di legge, quasi sempre sull'onda emotiva determinata da fatti di cronaca di particolare risonanza mediatica<sup>275</sup>. I molteplici dubbi di incostituzionalità - oltre che di opportunità - avevano, tuttavia, causato l'abbandono dei progetti. Le principali obiezioni vertevano proprio sulla compatibilità con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. e in particolare con un suo diretto corollario, il principio di ragionevolezza. Come è noto, proprio in forza di esso, le disposizioni normative limitative di diritti devono essere adeguate e congruenti rispetto al fine perseguito dal legislatore, ossia all'interesse pubblico. In caso contrario, la norma sarebbe irragionevole<sup>276</sup> e di conseguenza

---

<sup>271</sup> C. cost., sent. n. 249/2010.

<sup>272</sup> Ibidem.

<sup>273</sup> Ibidem.

<sup>274</sup> C. cost. sent. n. 62 del 1994.

<sup>275</sup> In quel caso i destinatari della revoca avrebbero dovuto essere quei soggetti divenuti cittadini italiani *iure matrimonii*.

<sup>276</sup> Per esempio, nella sentenza n. 432 del 2005 la Corte costituzionale, dichiarando l'illegittimità costituzionale di norme che prevedevano un regime differenziato nei confronti degli stranieri, ha affermato che: «è consentito [...] introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria»; sul punto, la stessa Corte, nella sent.

incostituzionale. Ciò detto, è innegabile che ogni legislatore, a seconda delle idee di cui si fa portatore e dello spirito del tempo<sup>277</sup>, possa legittimamente decidere i fini da perseguire e i mezzi da utilizzare, rientrando tali scelte nella sfera della discrezionalità politica. Limitazioni a tale potere non sarebbero certo auspicabili in uno Stato democratico; anzi, ne minerebbero le stesse fondamenta costituzionali.

Tuttavia, le molteplici perplessità sollevate, oggi come allora, ruotano intorno alla sfera della ragionevolezza della *ratio legis*. Trascendendo da qualsivoglia considerazione di ordine politico, l'interrogativo sorge spontaneo: come può un medesimo atto criminale, essere considerato meno grave se commesso da cittadini *iure sanguinis*? È proprio contro tale principio fondamentale della Costituzione che la misura in questione rischia irrimediabilmente di infrangersi, prevedendo quale preconditione per la sua applicazione l'acquisizione della cittadinanza esclusivamente per beneficio di legge o per concessione.

In relazione all'art. 14, lett. d), d.l. n. 113/2018 sono stati ravvisati, altresì, possibili profili di incostituzionalità c.d. "indiretta" o "mediata" per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., il quale, com'è noto, impone al legislatore il «rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». I riferimenti principali riguardano tutte quelle norme internazionali e sovranazionali volte alla riduzione dei casi di apolidia, ossia di quella condizione giuridica, originaria o derivata, nella quale versa una persona priva di qualsiasi cittadinanza. Nella prima specie sono annoverabili quei soggetti nati privi di cittadinanza: si pensi al bambino, nato in uno Stato nel quale non vige lo *ius soli*, i cui genitori siano originari di un Paese che riconosce la cittadinanza solo ai nati sul proprio territorio. Egli non sarà cittadino in base alla legge dei genitori, ma neanche in base alla legge dello Stato in cui è nato. Appartengono, invece, al secondo gruppo coloro che durante la loro vita hanno perso la cittadinanza di un Paese senza, però, acquisirne un'altra. In entrambi i casi descritti, l'apolidia potrebbe essere ridotta o addirittura eliminata, qualora gli Stati emanassero, di concerto tra loro, misure atte ad armonizzare le legislazioni nazionali. In merito, la Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, adottata a New York nel 1961 ed entrata

---

n. 40 del 2011 ha specificato che per il legislatore «le scelte (...) debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza».

<sup>277</sup> R. BIN, *Il diritto alla sicurezza giuridica come diritto fondamentale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 settembre 2018.

in vigore nel 1975, obbliga gli Stati aderenti<sup>278</sup> a porre in essere misure volte a eliminare i casi di apolidia originaria e a non creare, mediante le proprie norme, situazioni di apolidia derivata. Ai fini del nostro discorso, rileva anzitutto il disposto dell'art. 8, paragrafo 1, della Convenzione, ai sensi del quale: «uno Stato Contraente non priverà una persona della sua cittadinanza, qualora tale privazione rendesse tale persona apolide» e del paragrafo 3, secondo cui: «nonostante le disposizioni di cui al par. 1 del presente articolo, uno Stato Contraente può mantenere il diritto di privare una persona della sua cittadinanza qualora, al momento della firma, della ratifica o dell'adesione, specifichi l'intenzione di conservare tale diritto su uno o più dei seguenti motivi, a condizione che in quella circostanza tali motivi fossero presenti nel proprio diritto nazionale: (a) nel caso in cui, incompatibilmente con il suo dovere di lealtà verso lo Stato Contraente, la persona (...) (ii) si sia comportata in modo da recare grave pregiudizio agli interessi vitali dello Stato». Il nostro Paese, al momento della ratifica si è avvalso di tale diritto, come risulta dall'art. 2, comma 2, della legge n. 162 del 2015 ai sensi del quale: «al momento del deposito dello strumento di adesione, il Governo si avvale della facoltà di cui all'articolo 8, paragrafo 3 della Convenzione».

Orbene, la scelta per la quale ha optato lo Stato italiano palesa la sua volontà di riservarsi un margine di apprezzamento più ampio circa i casi nei quali si possa disporre la perdita della cittadinanza. Tuttavia, tale facoltà rimane soggetta a limiti: la *conditio sine qua non* per privare un soggetto dello status civitatis, a prescindere dall'eventuale creazione di una situazione di apolidia derivata, risiede nella circostanza che tali ipotesi fossero contemplate nella legislazione nazionale in vigore al momento o della firma o della ratifica o dell'adesione alla Convenzione. Poiché la revoca della cittadinanza è un istituto del tutto nuovo nel nostro ordinamento, totalmente sconosciuto all'epoca in cui l'Italia si riservò la suesposta facoltà, essa non rientra nelle fattispecie derogatorie consentite dalla Convenzione e questo determina il sorgere di una serie di problemi circa la sua compatibilità con altre disposizioni. La Costituzione, infatti, oltre a prevedere all'art. 10, comma 2, che: «la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali», pone, all'art. 117, comma 1, Cost. un preciso obbligo a carico del legislatore<sup>279</sup>. Come noto, tale ultima disposizione è stata interpretata dalla Corte costituzionale non nel senso di

---

<sup>278</sup> L'Italia è stata tra i primi Paesi firmatari dell'accordo, anche se l'autorizzazione alla ratifica è avvenuta solamente nel 2015 con la legge n. 162.

<sup>279</sup> G. SERGES, *I Trattati internazionali diversi dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco-Celotto-Olivetti, Torino, Utet, 2006.

attribuire rango costituzionale alle norme contenute in accordi internazionali ma come «obbligo per il legislatore ordinario di rispettare dette norme, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile (...) con gli obblighi internazionali di cui all'art. 117, primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale»<sup>280</sup>. Sempre secondo la Consulta, qualora non sia possibile al giudice comune un'interpretazione della norma interna conforme alla disposizione internazionale «ovvero dubbi della compatibilità della normativa interna con la disposizione convenzionale “interposta”, egli deve investire (...) la Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma»<sup>281</sup>. Pertanto, pur senza tacere la presenza di un vivace dibattito interpretativo in materia<sup>282</sup>, pare profilarsi sempre più la necessità di una pronuncia da parte della Corte costituzionale anche sotto il profilo della compatibilità del nuovo istituto della revoca della cittadinanza con gli obblighi assunti a livello internazionale.

---

<sup>280</sup> Nelle due sentenze c.d. “gemelle” del 2007 (la n. 348 e la n. 349), la Consulta ha chiarito che le norme pattizie contenute in trattati internazionali, bilaterali o multilaterali, una volta immesse nell'ordinamento mediante i meccanismi di adattamento, vale a dire attraverso il procedimento ordinario, ma ancor più (per via della più frequente utilizzazione) mediante l'ordine di esecuzione, assumono la funzione di norme interposte nel giudizio di costituzionalità e sono pertanto messe al riparo da violazioni a opera di successive leggi ordinarie che con esse risultino configgenti. In altri termini, la garanzia del rispetto degli obblighi internazionali imposta dall'art. 117, 1° comma, Cost., comporta che un trattato internazionale ratificato e reso esecutivo nell'ordinamento italiano sia messo al riparo da possibili ripensamenti del legislatore e condizioni la produzione legislativa che ad esso dovrà dunque conformarsi.

<sup>281</sup> C. Cost. sent. n. 349 del 2007.

<sup>282</sup> Secondo E. CANNIZZARO, *Diritto internazionale*, Giappichelli, Editore 2014, vi è un rapporto ambivalente tra la Costituzione e gli obblighi internazionali: le norme di attuazione sono definite come subcostituzionali, ma la giurisprudenza è compatta nel ritenere che questa definizione, e il rapporto in generale, debba essere letta alla luce di più elementi. Egli sostiene che non si può negare il rilievo fondamentale della Costituzione, ma, al contempo, non si può permettere che le norme internazionali rimangano imbrigliate nelle sue maglie. Si richiede quindi un bilanciamento tra gli interessi protetti dalle due fonti: da una parte gli interessi interni, dall'altra quelli sovrastatali a cui lo Stato ha deciso di adeguarsi, in un'ottica di equilibrio e flessibilità. Questo meccanismo porterebbe a un abnorme mole di lavoro per la Corte, che per questo motivo ha affidato ai giudici ordinari un compito di attenta selezione dei potenziali conflitti antinomici. Dovranno essere portate dinanzi alla Corte solo le questioni di reale conflitto, mentre le altre situazioni andranno risolte utilizzando i criteri usuali, quali il criterio di specialità o per via interpretativa.

#### 4. LA DIFFICILE INDIVIDUAZIONE DEL GIUDICE COMPETENTE

Alle critiche generali emerse sino a qui, potrebbero aggiungersi molte altre questioni che, tuttavia, trascenderebbero le finalità del presente scritto. Ci si limiterà, dunque, ad aggiungere una sommaria analisi delle principali problematiche che l'art. 10-bis della legge 91 del 1992 potrebbe sollevare da un punto di vista procedimentale. Anche sotto questo aspetto, infatti, tale norma genera notevoli ambiguità, soprattutto per quanto concerne l'individuazione del Giudice competente alla sua applicazione.

Anzitutto, sotto il profilo funzionale, un primo punto problematico è indubbiamente costituito dal periodo massimo di tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza penale previsto per l'applicazione della misura: una previsione che mal si sposa con la logica di prevenzione posta a base della norma. Infatti, pur «ammettendo che l'istituto risponda a logiche di pubblica sicurezza e che, quindi, miri ad impedire che un soggetto socialmente pericoloso possa continuare a costituire una minaccia per la collettività, ci si chiede perché la revoca non venga automaticamente disposta dall'autorità giudiziaria al momento dell'applicazione della pena. Né, invero, si comprende come mai, vista la comprovata pericolosità del cittadino già condannato, il Ministro possa ritardarne l'espulsione – *rectius* la revoca – per addirittura un triennio»<sup>283</sup>.

Altro punto problematico deriva poi dal fatto che «la revoca della cittadinanza non garantisce automaticamente la possibilità di espellere il soggetto. L'espulsione, infatti, deve necessariamente avvenire verso un Paese terzo e questo implica la conclusione di specifici accordi bilaterali. Inoltre, l'espulsione verso Paesi in cui l'individuo correrebbe il serio rischio di essere sottoposto a tortura e/o a trattamenti inumani e degradanti è preclusa in virtù dell'art. 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo»<sup>284</sup>. Ne consegue quindi che, anche una volta disposta la revoca della cittadinanza, l'espulsione dell'ormai ex cittadino non è affatto garantita.

Occorre poi interrogarsi su quale possa essere il Giudice competente a disporre la misura, tenendo presente che l'individuazione della corretta giurisdizione avrà necessarie ricadute anche sull'eventuale questione di costituzionalità. Inizialmente una parte della dottrina<sup>285</sup> era

---

<sup>283</sup> D. BACIS, *Esistono cittadini "di seconda classe"? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, in DPCE, 1/2019.

<sup>284</sup> Ex multis, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo *Chahal v. UK*, App. n. 22414/93.

<sup>285</sup> A. MITROTTI, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel "dibattuto" Decreto sicurezza "Salvini"*, in Osservatorio AIC, [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), n. 1-2.2019, p. 65.

propensa a ritenere la qualificazione dell'istituto in termini penalistici, attraverso la sua assimilazione alla categoria delle pene accessorie. Senonché, tale impostazione – oltre a sollevare ulteriori dubbi<sup>286</sup> in ordine alla possibile violazione dell'art. 27 Cost. – potrebbe essere sconfessata dalla previsione di un periodo massimo di tre anni per l'applicazione della revoca. Ciò escluderebbe<sup>287</sup> una delle caratteristiche proprie delle pene accessorie, ossia «la loro automatica derivazione dalla sentenza di condanna ad una pena principale, atta ad evidenziarne il loro contenuto sanzionatorio, omologo alla pena a cui accedono»<sup>288</sup>. Al contrario, il dato in base al quale detta misura sia applicata con D.P.R. su proposta del Ministero dell'Interno, non è stato ritenuto un elemento sufficiente per escluderne la possibile assimilazione alla categoria delle pene accessorie, stante il fatto che «l'esperienza del diritto disciplinare e la giurisprudenza della Corte costituzionale hanno evidenziato casi in cui l'applicazione di pene accessorie (...) è devoluta al datore di lavoro/pubblica amministrazione attraverso provvedimenti dichiarativi, senza che per questo la sanzione perda le proprie caratteristiche di automaticità e di diretta derivazione dalla sentenza penale»<sup>289</sup>.

Le criticità sin qui evidenziate, unite alle molteplici lacune anche dal punto di vista procedimentale, sono sintomatiche del fatto che tale norma altro non è che una concreta espressione delle c.d. “leggi manifesto”<sup>290</sup>, poste in essere dal legislatore al solo scopo di soddisfare un interesse propagandistico anziché reale. Partendo da queste considerazioni, alcuni interpreti hanno «tentato di risolvere la questione utilizzando gli stessi criteri di riparto della giurisdizione utilizzati per la situazione “base”, ovvero il riconoscimento della cittadinanza»<sup>291</sup>. Si è fatto così ricorso a quella sistematica e collaudata giurisprudenza che distingue tra ipotesi di acquisto a carattere vincolato, di competenza dell'Autorità Giudiziaria

---

<sup>286</sup> Ibidem

<sup>287</sup> Vedi ad es. G. CERQUETTI, *Pene accessorie*, in Encicl. dir., Milano, 1982, vol. XXXII, § 2 (citazione dall'edizione digitale).

<sup>288</sup> Ibidem.

<sup>289</sup> L. VIOLA, *Automatismo delle sanzioni disciplinari e settori del pubblico impiego a tutela rinforzata: la parola (definitiva?) alla Corte costituzionale*, in Lavoro nelle p.a., 2013, pp. 1090 e ss.

<sup>290</sup> L'effetto simbolico della revoca della cittadinanza sembra, infatti, prevalere su un reale effetto preventivo che risulta troppo “lento” e problematicamente ricollegato con l'espulsione dal territorio nazionale per essere credibile e reale.

<sup>291</sup> L. VIOLA, *Automatismo delle sanzioni disciplinari e settori del pubblico impiego a tutela rinforzata: la parola (definitiva?) alla Corte costituzionale*, in Lavoro nelle p.a., 2013, pp. 1090 e ss.

ordinaria, e fattispecie di concessione a base discrezionale devolute alla giurisdizione dell’Autorità Giudiziaria amministrativa, in quanto riferite «ad un potere autoritativo che incide evidentemente su di un interesse legittimo, la cui tutela rientra nella giurisdizione del Giudice amministrativo»<sup>292</sup>.

Riconducendo la questione alla sfera del diritto amministrativo - e sottacendo le problematiche sottese al riparto di giurisdizione<sup>293</sup> - l’interrogativo ruoterebbe in ordine alla natura discrezionale o vincolata delle valutazioni prodromiche alla revoca. A sostegno della prima tesi vi sarebbero alcuni elementi quali: a) il termine di tre anni; b) l’utilizzo del verbo “proporre”; c) il fatto che la revoca non sia disposta automaticamente dal giudice al momento dell’applicazione della pena per il reato commesso. In quest’ottica, si tratterebbe di «elementi che evidenziano un margine di discrezionalità del titolare del Dicastero degli Interni»<sup>294</sup>. Alla stessa conclusione giungono, altresì, coloro che sostengono la tesi della «revoca del precedente provvedimento di concessione della cittadinanza»<sup>295</sup>. Secondo questi ultimi: «se l’acquisto della cittadinanza è preventivamente escluso per la sussistenza dei motivi di sicurezza della Repubblica non si vede il perché per quegli stessi motivi di sicurezza - valutati ed accertati nel corso di un processo penale solennemente celebrato e coperto dal giudicato - non si possa anche revocare la medesima cittadinanza concessa»<sup>296</sup>. Tale tesi poggia sul fatto che: «nell’esercizio del potere amministrativo della concessione non potrebbero mai escludersi delle forme di autotutela revocatoria per sopravvenuti motivi d’interesse pubblico ovvero per il caso di un mutamento della situazione di fatto posta a base del provvedimento originario»<sup>297</sup>. Una sorta di soluzione “ortopedica” che consentirebbe di superare (o forse, semplicemente, di aggirare) il palese contrasto della suddetta normativa con il divieto di creare apolidi e con il principio di proporzionalità, rimettendo al Giudice amministrativo la

---

<sup>292</sup> P. LOMBARDI, *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2018, 20, 11

<sup>293</sup> Per un approfondimento si rinvia, in particolare, a F. FOLLIERI, *Logica del sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo. Ragionamento giuridico e modalità di sindacato*, Milano-Padova, Wolters-Kluwer-Cedam, 2017, pp. 364 e ss.

<sup>294</sup> D. BACIS, *Esistono cittadini “di seconda classe”? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, in DPCE, 1/2019, cit.

<sup>295</sup> A. MITROTTI, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel ‘dibattuto’ Decreto sicurezza “Salvini”*, cit., p. 75.

<sup>296</sup> Ibidem.

<sup>297</sup> Ibidem.

valutazione di tutte le circostanze della fattispecie concreta, come la gravità dell'infrazione commessa, il tempo trascorso tra la decisione di naturalizzazione e la decisione di revoca, le conseguenze personali e familiari della revoca, ecc.

Tuttavia, date le grandi ambiguità e le numerosissime lacune della previsione di cui dell'art. 10-bis della l. 91/1992, pare più che plausibile anche l'interpretazione opposta, ovvero la qualificazione dell'istituto della revoca della cittadinanza in termini di atto vincolato. Un'impostazione presupposta, peraltro, dalla dottrina maggioritaria che, sin dall'inizio, ha prospettato un contrasto "frontale" tra detta normativa e la Costituzione e che comunque, sotto il profilo della giurisdizione, non cambierebbe nulla. Non trattandosi, infatti, di un atto vincolato nell'interesse del privato bensì nell'interesse pubblico<sup>298</sup>, anche in questo caso la competenza resterebbe in capo all'Autorità Giudiziaria amministrativa.

Partendo, dunque, dal presupposto che il *giudice a quo* di una probabile questione di costituzionalità debba essere individuato nel Giudice amministrativo, le uniche possibile differenze si avrebbero in sede di giudizio di costituzionalità. In ogni caso, la Corte si troverebbe comunque a dover decidere sulle problematiche più gravi sollevate dalla normativa in oggetto, tra cui il cd. «ossimoro della cittadinanza diseguale»<sup>299</sup> ovvero la discriminazione tra "cittadini di serie A" cui risulterebbe inapplicabile la misura e "cittadini di serie B", eternamente precari.

---

<sup>298</sup> D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, V ed. 2010, pp. 469 e ss. Secondo l'Autore: «La sostanziale riconduzione, in linea di principio, alla giurisdizione dell'A.G.O. delle fattispecie ricostruite in termini di vincolatività è stata, infatti, temperata, nei modelli giurisprudenziali, dall'applicazione di un'ulteriore distinzione derivante dallo scopo della norma, che riporta all'A.G.O. solo gli atti vincolati nell'interesse del privato, riservando comunque al Giudice amministrativo gli atti vincolati nell'interesse pubblico». Infatti: «per la giurisprudenza maggioritaria e per una parte della dottrina, per stabilire se si è in presenza di un diritto soggettivo, non basterebbe verificare se all'amministrazione sia imposto dal diritto oggettivo un certo comportamento ma sarebbe necessario anche accertare quale sia lo "scopo della norma" che impone di tenere quel certo comportamento. Soltanto se risulterà che lo scopo della norma è la tutela degli interessi privati che vengono in rilievo, si potrà parlare di un obbligo o di un'obbligazione dell'amministrazione e corrispondentemente di un diritto dell'altro soggetto; mentre se la norma risulta diretta alla tutela di un interesse pubblico, si dovrà parlare di un dovere dell'amministrazione e di un interesse legittimo dell'altro soggetto».

<sup>299</sup> A. ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, cit., p. 191.

In conclusione, in attesa del tanto auspicato intervento della Corte costituzionale<sup>300</sup> - e prima di proseguire con un'analisi comparata dei modelli adottati nei principali Paesi europei - pare opportuno ricordare le parole che hanno accompagnato la redazione dell'art. 22 Cost.: «Lo Stato non può togliere la cittadinanza in niun caso a chi la ha originariamente e regolarmente acquistata. Stato e cittadini formano un tutt'uno; l'appartenenza allo Stato importa l'appartenenza al paese, alla terra, ed è un legame indissolubile che non può essere risolto se non dalla libera volontà individuale: lo Stato negherebbe sé stesso, qualora togliesse la cittadinanza ad un cittadino. Contro i cittadini indegni lo Stato ha altri mezzi di difesa»<sup>301</sup>.

\*\*\*\*\*

---

<sup>300</sup> Sui rapporti tra Corte costituzionale e giudice amministrativo si rimanda in particolare a A. DEFFENU, *La condizione giuridica dello straniero nel "dialogo" tra Corte costituzionale e giudice amministrativo*. Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale (a cura di G. Campanelli, M. Carducci, N. Grasso, V. Tondi Della Mura) Giappichelli, Torino, 2010, pp. 106-146.

<sup>301</sup> "Relazione sulle libertà politiche", presentata nel 1946 da Pietro Mancini e Umberto Merlin a beneficio della I Sottocommissione della Commissione per la Costituzione dell'Assemblea Costituente.

## **CAPITOLO 3: LA CITTADINANZA NEL DIRITTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO**

### **SEZIONE PRIMA LA PARABOLA EVOLUTIVA DELLA CITTADINANZA EUROPEA TRA INNOVAZIONI E PAURE**

#### **1. L’AFFERMAZIONE DELLO STATUS CIVITATIS EUROPEO ALL’INTERNO DEI TRATTATI**

Tradizionalmente il diritto internazionale<sup>302</sup> riconosceva ai singoli Stati una competenza esclusiva in materia di acquisto, perdita e reintegrazione della cittadinanza e ne definiva i limiti entro i quali gli stessi potevano operare. Tuttavia, dopo la fine del secondo conflitto mondiale, tale materia ha subito un lento ma progressivo ridimensionamento. Lo sviluppo del diritto internazionale generale e l’adozione di strumenti pattizi multilaterali, promossi in particolare dalle Nazioni Unite<sup>303</sup> e dal Consiglio d’Europa<sup>304</sup>, hanno progressivamente

---

<sup>302</sup> Tra gli strumenti a vocazione universale che disciplinano i vari aspetti della cittadinanza si possono ricordare, a titolo esemplificativo, la Convenzione dell’Aja del 12 aprile 1930 per la codificazione del diritto internazionale e i tre protocolli annessi. Essa riguardava alcune questioni relative ai conflitti di legge sulla cittadinanza mentre i protocolli regolamentavano gli obblighi militari nelle ipotesi di doppia cittadinanza e la materia dell’apolidia.

<sup>303</sup> Nell’ambito delle Nazioni Unite vanno invece annoverati, anzitutto: la Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo (1948), la Dichiarazione dei diritti del fanciullo (1959), il Patto internazionale sui diritti civili e politici (1966) e la Dichiarazione adottata dall’Assemblea generale dell’ONU nel 1985 relativa alla tutela dei diritti umani degli individui che non sono cittadini dello Stato in cui risiedono. Vi sono inoltre molti altri strumenti, tra i quali: 1) la Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati e il relativo Protocollo di New York del 1969, che impegnano gli Stati contraenti ad agevolare i rifugiati nell’acquisto della cittadinanza; 2) la Convenzione di New York del 1954 sullo status degli apolidi, che obbliga gli Stati contraenti a facilitare gli apolidi nell’acquisto della cittadinanza; 3) la Convenzione di New York del 1957 sulla cittadinanza della donna maritata, con la quale si stabiliscono alcune regole ispirate al principio dell’irrelevanza della nazionalità del coniuge nei confronti di quella della sposa, per agevolare quest’ultima nell’acquisto volontario della cittadinanza del marito; 4) la Convenzione internazionale del 1966 per l’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale; 5) la Convenzione di New York del 1979 per l’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne; 6) la Convenzione di New York del 1989 relativa ai diritti del bambino; 7) la Convenzione internazionale adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1990 sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri della loro famiglia.

<sup>304</sup> Fra gli strumenti pattizi multilaterali adottati nell’ambito del Consiglio d’Europa si possono ricordare i seguenti atti: 1) la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma nel 1950; 2) la Convenzione europea sulla riduzione dei casi di cittadinanza multipla e sugli

condotto al riconoscimento dello status civitatis non più come una mera formulazione positiva del dovere di ciascun Stato di evitare il fenomeno dell'apolidia, bensì come un vero e proprio diritto umano, superando così la forte riluttanza dei singoli Stati «ad assumere precisi impegni in una sfera così intimamente collegata alla loro sovranità»<sup>305</sup>.

Per quanto concerne in particolare l'Unione europea, l'affermazione di una cittadinanza comune ai singoli Stati membri è il risultato di un lungo e controverso processo che, allo stato attuale, è tutt'altro che concluso.

Alle origini del progetto di integrazione europea era sconosciuta sia l'idea della cittadinanza europea, sia la considerazione dell'individuo al di fuori di un contesto di mobilità di carattere economico o lavorativo<sup>306</sup>. Per esempio, il Trattato di Roma del 1957 faceva riferimento in

---

obblighi militari in caso di pluralità di nazionalità. In particolare con questo trattato, entrato in vigore nel 1968, vengono dettate una serie di norme che disciplinano l'acquisto, la perdita e la rinuncia della cittadinanza nonché le conseguenze per i soggetti interessati, compresi i minori. 3) la Convenzione relativa allo scambio di informazioni in materia di cittadinanza (naturalizzazione, reintegrazione, perdita) del 1964 e il relativo Protocollo addizionale del 1977; 4) la Convenzione europea in materia di adozione di minori del 1967, che obbliga gli Stati contraenti membri del Consiglio d'Europa a facilitare nelle procedure d'acquisto delle rispettive nazionalità i minori stranieri adottati dai propri cittadini; 5) la Convenzione europea sullo status giuridico del lavoratore migrante del 1977; 6) la Convenzione adottata dal Consiglio d'Europa il 5 novembre 1992 riguardante la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, che prevede la concessione del diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni municipali agli stranieri che risiedono da almeno cinque anni in uno dei Paesi contraenti. Tale diritto è peraltro riconosciuto ai cittadini dell'Unione dall'art. 8b del Trattato di Maastricht e dall'art. 40 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea firmata a Nizza nel 2000. Vi sono, inoltre, molte risoluzioni riguardanti la cittadinanza adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Tra queste possiamo ricordare quelle concernenti: 1) il trattamento reciproco dei cittadini (1950); 2) la riduzione dei casi di pluralità di cittadinanze (1958); 3) l'acquisto da parte dei rifugiati della cittadinanza dei Paesi di residenza (1970); 4) l'unificazione dei concetti giuridici di "domicilio" e di "residenza" (1972). Ai fini della nostra disamina, meritano menzione anche le Risoluzioni n. 12 e n. 13 del Comitato dei Ministri del 1977, riguardanti rispettivamente l'acquisto della cittadinanza da parte di coniugi entrambi stranieri nonché l'eguaglianza tra genitori nella trasmissione dello status civitatis ai loro figli. Per approfondimenti: M. KILLERBY, *Nationalité et statut personnel dans les instruments internationaux du Conseil d'Europe*, in M. Verwilghen (sous la direction de), *Nationalité et Statut personnel*; R. CLERICI, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano* cit., pp. 194 ss.; B. NASCIBENE, *Nationality Laws and Citizenship of the European Union* cit.

<sup>305</sup>M. MECCARELLI, P. PALCHETTI, C. SOTIS (a cura di), *Il lato oscuro dei Diritti umani: esigenze emancipatorie e logiche di dominio nella tutela giuridica dell'individuo*, Universidad Carlos III de Madrid, 2014.

<sup>306</sup>In particolare: M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in Enc. giur., Roma, Treccani, 1995; L. MONTANARI, *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, in Rivista Aic, 2012/2.

generale ai “lavoratori”, alla “mano d’opera” (art. 39), alla “popolazione agricola” (art. 39), ai “salariati” (art. 54), ai “prestatori d’opera” (art. 59), mostrando esclusivamente un interesse per gli individui in quanto operatori economici. In questa fase, il disegno comunitario proponeva una forma di appartenenza fondata su presupposti prevalentemente economici, ai quali si affiancarono, per opera della giurisprudenza della Corte di Giustizia, altre forme di inclusione nel mercato, motivate dal consumo di beni e servizi. Con riferimento a questa fase si parla, infatti, di «cittadinanza economica»<sup>307</sup>.

«Per una cittadinanza collegata ai diritti occorre attendere gli anni Settanta e, precisamente, il vertice intergovernativo di Parigi che istituì una commissione per esaminare l’ipotesi del conferimento di una serie di diritti speciali ai cittadini degli allora nove Stati membri della CEE»<sup>308</sup>. Il primo documento organico sul tema è rappresentato dal capitolo “Verso un’Europa dei cittadini”, contenuto nel Rapporto Tindemans del 1975 cui si aggiunse, nel 1977, il Rapporto Scelba, che riaffermò l’opportunità di concedere diritti speciali ai cittadini degli Stati membri. Successivamente, nel corso della «Tavola rotonda su diritti speciali e Carta dei diritti del cittadino della Comunità Europea», svoltasi a Firenze nell’ottobre del 1978, l’allora Presidente del Parlamento europeo Emilio Colombo propose, a nome dell’Assemblea parlamentare, di costruire un’Europa «dei cittadini per i cittadini»<sup>309</sup>. In questo modo, si iniziò a porre l’accento sul ruolo dei popoli nell’edificazione dell’Europa politica<sup>310</sup>, secondo i principi della democrazia rappresentativa, dello Stato di diritto, della giustizia sociale e del rispetto dei diritti umani, che già costituivano parte del patrimonio costituzionale comune agli Stati membri<sup>311</sup>.

Tuttavia, nel diritto comunitario la nozione di cittadinanza dell’Unione venne formalmente inserita<sup>312</sup> soltanto nel 1992, con la previsione di cui all’art. 8 comma 1 del Trattato di Maastricht, ai sensi del quale: «È istituita la cittadinanza dell’Unione. Chiunque possieda la cittadinanza di uno Stato membro è cittadino dell’Unione». Da allora, tale status pone i

---

<sup>307</sup> Si veda, per esempio, C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, in Enc. dir., Annali, 2007.

<sup>308</sup> Ibidem.

<sup>309</sup> Ex plurimis F. SAVASTANO, *L’opportunità di un modello comune per l’acquisizione della cittadinanza europea*, in Dir. soc., 2018.

<sup>310</sup> G. CORDINI, *La cittadinanza europea profili di diritto: costituzionale comunitario e comparato*, in Il Politico, 2003, vol. 68, n. 1.

<sup>311</sup> Ibidem.

<sup>312</sup> All’interno dell’allora “Primo pilastro del diritto CE”.

cittadini degli Stati membri in una condizione giuridica privilegiata<sup>313</sup> rispetto a coloro che hanno la cittadinanza di Paesi terzi. Ai cittadini comunitari viene garantita, anzitutto, la libertà di circolazione, di soggiorno e di stabilimento<sup>314</sup>. Non solo<sup>315</sup>: a coloro che per un determinato periodo di tempo si trasferiscono e risiedono in un altro Paese dell'Unione, sono attribuiti importanti diritti politici come l'elettorato attivo e passivo alle elezioni amministrative municipali e a quelle europee (art. 8b). Inoltre, il riconoscimento della cittadinanza europea comporta l'esercizio del diritto di protezione diplomatica e consolare a favore di tutti i cittadini comunitari che si trovino in Paesi non appartenenti all'UE<sup>316</sup> (art. 8c). Ogni cittadino dell'Unione ha inoltre il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo (art. 8d) e di rivolgersi all'Ombudsman<sup>317</sup> previsto dall'art. 138 del Trattato.

Successivamente, il Trattato di Amsterdam del 1997 ha integrato il precedente art. 8, chiarendo meglio il rapporto che intercorre tra la cittadinanza europea e quella nazionale, con l'aggiunta del capoverso: «La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima»<sup>318</sup>. L'espressa menzione della complementarità della cittadinanza europea rispetto a quella nazionale può essere interpretata come rivelatrice della volontà degli Stati membri di formalizzare e precisare il limite della cittadinanza dell'Unione, che non può sostituire quella nazionale<sup>319</sup>. Il suddetto trattato ha inoltre arricchito il complesso dei diritti garantiti ai cittadini europei, riconoscendo il diritto di rivolgersi alle istituzioni europee e agli organi comunitari in una qualsiasi delle lingue dell'Unione nonché il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo.

---

<sup>313</sup> L.S. ROSSI, *I beneficiari della libera circolazione delle persone nella giurisprudenza comunitaria*, in «Foro Italiano», 1994, IV.

<sup>314</sup> F. CUOCOLO, *La cittadinanza europea (prospettive costituzionali)*, in «Politica del Diritto», 1991.

<sup>315</sup> R. ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, in «Rivista di Diritto Internazionale», 1991.

<sup>316</sup> Ciò significa che ogni Stato membro che disponga di una rappresentanza diplomatica in questi Paesi può tutelare gli interessi dei cittadini dell'Unione i cui Stati di appartenenza siano sprovvisti di ambasciate o consolati.

<sup>317</sup> L. COMINELLI, *Il Mediatore europeo, Ombudsman dell'Unione*, Milano 2005; O. POLLICINO, *L'Ombudsman comunitario: limiti e potenzialità di un istituto nel quadro della «scommessa» della cittadinanza europea*, in *Dir. pubbl. comp. europ.*, 2006.

<sup>318</sup> A. MANZELLA, *Dopo Amsterdam. L'identità costituzionale dell'Unione europea*, Bologna 1997.

<sup>319</sup> P. GARGIULO, *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, Ediesse, 2012.

Molti principi sanciti dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam sono stati inseriti nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, adottata a Nizza il 7 dicembre 2000<sup>320</sup>. Invero il capitolo V, interamente dedicato alla «Cittadinanza», garantisce ai cittadini dell'Unione una serie di diritti tra i quali: l'elettorato attivo e passivo al Parlamento europeo e alle elezioni municipali (artt. 39-40); il diritto a una «buona amministrazione» (art. 41); il diritto di accesso ai documenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione (art. 42); il diritto di petizione al Parlamento europeo (art. 44); la libera circolazione e soggiorno (art. 45); la protezione diplomatica e consolare (art. 46). L'art. 43 prevede poi la figura del Mediatore europeo, al quale i cittadini UE possono rivolgersi in caso di anomalie nell'azione amministrativa di istituzioni od organi comunitari. Tuttavia la Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, pur contemplando un intero titolo dedicato alla cittadinanza, non ha introdotto elementi di novità rispetto alla disciplina contenuta nei Trattati.

Successivamente, nel 2007, il Trattato di Lisbona<sup>321</sup> ha ulteriormente rivisto lo statuto della cittadinanza europea, sostituendo la formula secondo cui «la cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale» con l'espressione in base alla quale «la cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce». Tale trattato ha inoltre definito i deputati del Parlamento europeo come «rappresentanti dei cittadini dell'Unione» (art. 14), superando la formulazione precedentemente utilizzata di «rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità»<sup>322</sup>.

Dunque, è con il Trattato di Lisbona che si compie il vero e proprio passaggio da una nozione di cittadinanza fondata sulla libera circolazione all'interno del mercato comune a una cittadinanza democratica, maggiormente attenta ai diritti di partecipazione<sup>323</sup> dei cittadini alla vita politica dell'Unione.

---

<sup>320</sup> G. SACERDOTI, *La Carta europea dei diritti fondamentali: dall'Europa degli Stati all'Europa dei cittadini*, in «Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo», 2000, IV; P. HÄBERLE, *Europa come società costituzionale in formazione*, in *Le Costituzioni dei paesi dell'Unione europea*, a cura di E. Palici Di Suni – F. Cassella – M. Comba, Introduzione di G. Lombardi, 2a ed., Padova 2001.

<sup>321</sup> Il Trattato di Lisbona è entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Per un commento completo e organico: BASSANINI e TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Collana «Quaderni di Astrid», Il Mulino, 2010.

<sup>322</sup> Art. 189 del TCE.

<sup>323</sup> In questa prospettiva, l'istituzione dell'iniziativa dei cittadini europei (art. 11, paragrafo 4) rappresenta l'apice di un percorso volto a stabilire una relazione più stretta tra cittadinanza e democrazia europea.

## 2. IL RUOLO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA

Se dal punto di vista formale le disposizioni dei trattati sono rimaste in gran parte invariate, la Corte di giustizia europea ha, invece, operato un'evoluzione e una rivalutazione del concetto di cittadinanza europea, ampliandone progressivamente il campo di applicazione<sup>324</sup>. Come è noto, l'assenza di una competenza dell'Unione europea nel fissare criteri autonomi relativi all'acquisto e alla perdita di tale status risulta essere in sintonia con i principi generali del diritto internazionale, secondo i quali le questioni relative al riconoscimento della cittadinanza appartengono alla *domestic jurisdiction*<sup>325</sup> degli Stati. Sul punto viene tradizionalmente richiamato il parere reso dalla Corte permanente di giustizia internazionale<sup>326</sup> nel 1923 sui decreti di cittadinanza promulgati in Tunisia e Marocco. In quella circostanza era stato confermato che il diritto internazionale lascia a ciascuno Stato il compito di disciplinare l'attribuzione della propria cittadinanza e di conferirla mediante naturalizzazione concessa dai suoi organi, conformemente alla legislazione nazionale<sup>327</sup>. La giurisprudenza successiva è sempre stata concorde nel ritenere che tale principio trovi riconoscimento anche nel diritto pattizio. In particolare, per quanto riguarda il contesto regionale europeo, esso è stato ribadito nella Convenzione europea sulla nazionalità<sup>328</sup>, adottata il 6 novembre 1997 dal Consiglio d'Europa ed entrata in vigore il 1° marzo 2000, nella quale si afferma che spetta a ciascuno Stato stabilire con la propria legislazione chi siano i suoi cittadini.

Tuttavia, nel corso degli anni, la Corte di giustizia ha ampliato considerevolmente i «fattori di collegamento con il diritto dell'Unione»<sup>329</sup>, contribuendo ad arricchire il contenuto e il

---

<sup>324</sup> A questo proposito si veda M. ADAMS - H. DE WAELE - J. MEEUSEN - G. STRAETMANS, *Judging Europe's Judges. The Legitimacy of the Case Law of the European Court of Justice*, Abingdon, 2013.

<sup>325</sup> R. PALLADINO, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e "due regard" per il diritto dell'Unione europea*, su *Federalismi.it*, n. 20/2019

<sup>326</sup> Vedi Parere del 7 febbraio 1923 sui decreti di cittadinanza promulgati in Tunisia e Marocco, serie B n. 4 (1923), p. 24.

<sup>327</sup> Vedi Sentenza 6 aprile 1955, caso Nottebohm (seconda fase) - Liechtenstein c. Guatemala, in ICJ Reports, 1955, pp. 20 e 23.

<sup>328</sup> Vedi pag. 94 e ss.

<sup>329</sup> R. PALLADINO, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e "due regard" per il diritto dell'Unione europea*, cit.

valore di tale status, nonostante le difficoltà incontrate nel processo di integrazione europea, come ad esempio la mancata attuazione della Costituzione europea<sup>330</sup>.

La prima volta che la CGUE ha esaminato il rapporto tra la cittadinanza europea e la cittadinanza nazionale è stata nel 1992, poco prima dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, con la nota sentenza Micheletti<sup>331</sup>. In quella vicenda<sup>332</sup> la Corte, pur confermando che «la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro»<sup>333</sup>, ha specificato che la suddetta competenza «deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario»<sup>334</sup>. Dalle argomentazioni seguite è emerso che alcuni aspetti della cittadinanza nazionale rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e sono pertanto soggetti al controllo da parte della Corte di giustizia. Nello specifico, la Corte ha affermato che «la riserva relativa alla necessità di rispettare il diritto dell'Unione non pregiudica il principio di diritto internazionale (...) secondo cui gli Stati membri sono competenti a determinare i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza»<sup>335</sup>, ma consacra il principio in virtù del quale «quando si tratta di cittadini dell'Unione e vi sia una lesione dei diritti riconosciuti e tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione, l'esercizio di tale competenza può essere sottoposto a un controllo giurisdizionale condotto alla luce del diritto dell'Unione»<sup>336</sup>.

Nel caso di specie, la Corte ha poi affermato che «il diritto dell'Unione (...) non osta a che uno Stato membro revochi ad un cittadino dell'Unione la cittadinanza di tale Stato acquisita

---

<sup>330</sup> A. MORRONE, *Una costituzione per l'Europa? Per uno Stato costituzionale europeo*, in *Federalismi.it*, n. 23/2014.

<sup>331</sup> Corte di Giustizia, Sentenza del 7 luglio 1992, M. V. Micheletti e altri contro Delegación del Gobierno en Cantabria, Causa C-369/90.

<sup>332</sup> Il Signor Micheletti, in possesso della doppia cittadinanza argentina e italiana, si era trasferito in Spagna per esercitare la professione di odontoiatra, usufruendo del diritto alla libertà di stabilimento. Le autorità spagnole gli avevano però rifiutato il permesso di residenza in base alle regole di diritto internazionale privato che facevano riferimento, in casi di doppia cittadinanza, alla cittadinanza dell'ultima residenza o alla residenza effettiva; regola che, nel caso del Signor Micheletti, portava al riconoscimento della cittadinanza argentina. La Corte di Giustizia ha affermato invece che la nazionalità di uno stato membro era sufficiente e che il cittadino non avrebbe dovuto scegliere tra le due.

<sup>333</sup> Corte di Giustizia, Sentenza del 7 luglio 1992, Causa C-369/90, paragrafo 9.

<sup>334</sup> *Ibidem*, paragrafo 10.

<sup>335</sup> *Ibidem*.

<sup>336</sup> *Ibidem*.

per naturalizzazione, qualora questa sia stata ottenuta in maniera fraudolenta, a condizione che tale decisione di revoca rispetti il principio di proporzionalità»<sup>337</sup>, demandandone la relativa valutazione ai giudici nazionali<sup>338</sup>.

La soluzione e i criteri individuati nella sentenza Micheletti hanno avuto senza dubbio il pregio di aver individuato un punto di equilibrio tra la competenza statale e i limiti sovranazionali, attraverso una formula successivamente più volte ribadita dalla Corte stessa<sup>339</sup>. Tuttavia la riserva<sup>340</sup> formulata in quella circostanza dalla CGUE ha suscitato<sup>341</sup> molteplici dubbi sulla reale portata delle competenze statali in materia di acquisto e perdita della cittadinanza e sulla natura interna della questione.

Dal 1992 la Corte di giustizia europea è tornata più volte<sup>342</sup> ad affrontare il rapporto tra cittadinanze di diversi Stati membri o casi di doppia cittadinanza e, in ognuna di esse, ha

---

<sup>337</sup> Ibidem.

<sup>338</sup> Ex plurimis G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea* (a cura di) P. DE PASQUALE - F. FERRARO), Napoli, 2018.

<sup>339</sup> Come, ad esempio nella Sentenza della Corte del 20 febbraio 2001, causa C-192/99, *The Queen c. Secretary of State for the Home Department*. Nel caso di specie, la signora Kaur, nata in Kenya rientrava, ai sensi del British Nationality Act del 1981, nella categoria dei “cittadini britannici d’oltremare” non aventi il diritto di entrare né il diritto di soggiornare nel Regno Unito, e riteneva pertanto la normativa del Regno Unito non conforme ai principi fondamentali del diritto dell’UE. In questo caso, la Corte di giustizia ha fatto sostanzialmente “salva” la previsione di differenti categorie di cittadini da parte della normativa del Regno Unito, cui occorre fare riferimento per determinare se una persona abbia la qualità di cittadino. Nella specie, non rispondendo alla definizione di cittadino del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, la sig. Kaur non ha potuto essere privata dei diritti derivanti dallo status di cittadino dell’Unione. Si vedano anche: Sentenza 11 novembre 1999, causa C-179/98, *Mesbah*, punto 29; Sentenza 19 ottobre 2004, causa C-200/02, *Zhu e Chen*, punto 37.

<sup>340</sup> In tema, S. CARRERA NUÑEZ - G.-R. DE GROOT, *European Citizenship at the Crossroad. The role of the European Union on Loss and Acquisition of Nationality*, Oisterwijk, 2015; S. MARINAI, *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*, Milano, 2017.

<sup>341</sup> Questa sentenza ha causato una reazione della Danimarca al vertice di Edimburgo del dicembre 1992, che ha poi portato a modificare la formula della cittadinanza nel Trattato di Amsterdam

<sup>342</sup> Si veda, ad esempio, la Sentenza della CGUE del 19 ottobre 2004, *K. C. Zhu e M. L. Chen contro Secretary of State for the Home Department*, Causa C-200/02. La vicenda riguardava il godimento dei diritti collegati alla cittadinanza europea da parte di una bambina, figlia di una coppia di cittadini cinesi. La bambina era nata a Belfast acquisendo, in base alle normative allora vigenti, la cittadinanza irlandese e, di conseguenza, europea. Il Regno Unito avrebbe voluto opporre condizioni al diritto di soggiorno nel proprio territorio della famiglia,

continuato a ribadire che non è possibile per uno Stato membro limitare o mettere in discussione l'attribuzione della cittadinanza nazionale ad opera di un altro Stato membro. Tuttavia, i molteplici interrogativi<sup>343</sup> sollevati dalla sentenza Micheletti hanno trovato risposte soltanto sono nel 2010, con la sentenza Rottmann. Il caso<sup>344</sup> trae origine da una questione pregiudiziale volta a sapere se il diritto dell'Unione, e segnatamente l'attuale art. 20 TFUE, rappresenti un impedimento alla revoca della cittadinanza acquisita per naturalizzazione in maniera fraudolenta, qualora tale revoca privi l'interessato del suo status di cittadino dell'Unione e del godimento dei diritti a esso correlati, rendendolo apolide<sup>345</sup>. Nel decidere la questione, i giudici di Lussemburgo hanno evocato la precedente giurisprudenza relativa alla determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza, precisando che seppure la materia rientri nella titolarità esclusiva degli Stati membri, ciò non impedisce che, in situazioni ricadenti nell'ambito del diritto dell'Unione<sup>346</sup>, le relative norme nazionali debbano

---

richiesto dai genitori della piccola, in virtù del possesso della cittadinanza di quest'ultima. La Corte di giustizia aveva in tale circostanza affermato che «la cittadinanza europea e la direttiva sul diritto di soggiorno conferiscono al cittadino minore in tenera età di uno Stato membro - coperto da un'adeguata assicurazione di malattia ed a carico di un genitore, egli stesso cittadino di uno Stato terzo, le cui risorse siano sufficienti affinché il primo non divenga un onere per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante - un diritto di soggiorno a durata indeterminata sul territorio di quest'ultimo Stato». In tal caso, le stesse disposizioni consentono al genitore che ne abbia effettivamente la custodia, di soggiornare con il minore nello Stato membro ospitante.

<sup>343</sup> Su queste tematiche si rimanda a C. MORVIDUCCI, *Limiti comunitari alla revoca (e all'attribuzione?) della cittadinanza di uno Stato membro*, (a cura di) N. Parisi, M. Fumagalli Meraviglia, A. Santini, D.G. Rinoldi, in *Scritti in onore di Ugo Draetta*, ESI, Napoli, 2011.

<sup>344</sup> Il signor Rottmann possedeva la cittadinanza austriaca per nascita, ma aveva acquistato la cittadinanza tedesca per naturalizzazione. In seguito ad alcuni accertamenti, il Land della Baviera aveva deciso di revocare la naturalizzazione, con effetto retroattivo, per essere stata ottenuta in modo fraudolento, in quanto il signor Rottmann aveva omesso di dichiarare di essere sottoposto ad un procedimento penale in Austria. Per il diritto austriaco, di converso, la naturalizzazione in Germania aveva determinato la perdita della cittadinanza austriaca, senza che la revoca della sua naturalizzazione in Germania implicasse il recupero automatico della cittadinanza austriaca.

<sup>345</sup> In quel caso, infatti, l'acquisizione per naturalizzazione della cittadinanza dello Stato membro suddetto, ha determinato in capo alla persona interessata la perdita della cittadinanza del suo Stato membro di origine.

<sup>346</sup> Sul punto, si ricorda che alcuni degli Stati intervenuti e la Commissione hanno eccepito l'irricevibilità del ricorso, a motivo della natura puramente interna della fattispecie. L'Avvocato Generale ha, invece, sottolineato la dimensione transfrontaliera della causa. Pur ammettendo l'assenza di un nesso diretto tra l'esercizio delle libertà fondamentali del Trattato e la revoca della naturalizzazione, l'acquisto della cittadinanza aveva fatto

rispettare quest'ultimo<sup>347</sup>. In particolare, il rispetto del diritto dell'Unione impone ai giudici nazionali un doppio "test di proporzionalità": su di essi, infatti, incombe l'onere sia di verificare se la decisione di revoca rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze sulla situazione dell'interessato in rapporto al diritto dell'Unione, sia di esaminare la proporzionalità di tale decisione sotto il profilo del diritto nazionale. Pertanto, secondo la CGUE, nell'esaminare una decisione di revoca della naturalizzazione, è necessario tener conto delle possibili conseguenze che tale decisione comporta per l'interessato<sup>348</sup>, sotto il profilo della perdita dei diritti di cui gode ogni cittadino dell'Unione. A questo proposito, nella sentenza Rottman vengono indicati alcuni "parametri" o "indici" da seguire nel test di proporzionalità. Occorre, infatti, verificare se tale perdita sia giustificata in rapporto: a) alla gravità dell'infrazione commessa dall'interessato; b) al tempo trascorso tra la decisione di naturalizzazione e la decisione di revoca; c) alla possibilità per l'interessato di recuperare la propria cittadinanza di origine<sup>349</sup>.

Tale sentenza ha rappresentato il volano per riflessioni ottimistiche circa la direzione che la cittadinanza dell'Unione sembra aver intrapreso, nel senso di una crescente autonomia

---

seguito all'esercizio del diritto del sig. Rottman, in quanto cittadino dell'Unione, della propria libertà di circolare nel territorio degli Stati membri. Dal canto suo, la Corte ha posto l'accento sul rilievo da attribuirsi allo status di cittadino dell'Unione, piuttosto che all'elemento transfrontaliero della causa: essa ha affermato che una situazione come quella del caso di specie «ricade, per sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell'Unione». La Corte di giustizia ha poi proseguito ricordando che lo status di cittadino dell'Unione è destinato a essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri e ha concluso che «pertanto, gli Stati membri devono, nell'esercizio della loro competenza in materia di cittadinanza, rispettare il diritto dell'Unione».

<sup>347</sup> Nello stesso senso: Corte di giustizia, sentenza 24 novembre 1998, causa C-274/96, Bickel e Franz (riguardo ad una normativa nazionale in materia penale e di procedura penale); Sentenza 2 ottobre 2003, causa C-148/02, Garcia Avello, (in relazione a norme nazionali in materia di nome delle persone); Sentenza 12 luglio 2005, causa C-403/03 (relativamente a norme nazionali in materia di fiscalità diretta), e Sentenza 12 settembre 2006, causa C-145/04, Spagna/Regno Unito, (riguardo a norme nazionali che individuano i titolari del diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni del Parlamento europeo).

<sup>348</sup> Ed eventualmente per i suoi familiari.

<sup>349</sup> Il giudice a quo, nel caso concreto, a seguito dell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia, ha ritenuto proporzionata la misura amministrativa di revoca della cittadinanza tedesca del ricorrente, poiché il sig. Rottmann, pur avendo avuto a disposizione un tempo ragionevole per riacquistare la precedente cittadinanza, prima dell'atto definitivo di revoca non ha adottato le misure all'uopo necessarie.

rispetto alla cittadinanza nazionale dalla quale deriva<sup>350</sup>, pur nella consapevolezza che il “test di proporzionalità” imposto agli Stati membri lascia comunque a questi ultimi un considerevole margine di discrezionalità e non esclude la possibilità che soluzioni diverse siano adottate all’interno dei vari ordinamenti nazionali.

Orbene, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia emerge dunque la capacità del diritto dell’Unione europea, se non di adottare norme proprie che disciplinano l’acquisto della cittadinanza, quanto meno di influenzare gli ordinamenti nazionali sulla determinazione della cittadinanza nazionale<sup>351</sup>. Tuttavia, nemmeno la rilevante azione pretoria della Corte di giustizia<sup>352</sup> può evidentemente evolversi oltre il limite delle competenze attribuite e del principio di diritto consuetudinario internazionale in forza del quale, almeno in linea di principio, le questioni relative al riconoscimento della cittadinanza appartengano alla *domestic jurisdiction* degli Stati. Pertanto, va riconosciuto che «non esiste, né potrebbe allo stato ipotizzarsi, una nozione comunitaria di cittadinanza, sì che le norme che ne prescrivono il

---

<sup>350</sup> Si vedano, tra i numerosi contributi sul tema, M. BARTOLONI, *Competenza degli Stati in materia di cittadinanza e limiti posti dal diritto dell’Unione Europea: il caso Rottmann*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010; M. CASTELLANETA, *Lo Stato deve valutare gli effetti sul cittadino del provvedimento di revoca della naturalizzazione*, in *Guida al Diritto*, n. 15/2010; D. KOCHENOV, *Annotation of Case C-135/08 Rottmann*, in *Common Market Law Review*, n. 6/2010; N. LAZZERINI, *Cittadinanza dell’Unione: uno status derivato... ma anche un po’ autonomo. La sentenza della Corte di Giustizia nel caso Rottman*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2010; L. MONTANARI, *I limiti europei alla disciplina nazionale della cittadinanza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2010; C. MORVIDUCCI, *I limiti comunitari alla revoca (e all’attribuzione?) della cittadinanza di uno Stato membro, Limiti comunitari alla revoca (e all’attribuzione?) della cittadinanza di uno Stato membro*, in N. PARISI - M. FUMAGALLI MERAVIGLIA - A. SANTINI - D.G. RINOLDI (a cura di), *Studi in onore di Ugo Draetta*, cit., pp. 451-473; P. SIMONE, *Considerazioni sulla perdita dello status di cittadino dell’Unione alla luce del caso Rottmann*, in *La Comunità Internazionale*, 2012.

<sup>351</sup> Ciò risulta essere in linea anche con una certa dottrina internazionalista, che è giunta a individuare una serie di limiti alla potestà statale in materia di cittadinanza derivanti dal diritto internazionale, sia generale sia pattizio. In particolare, l’emersione di tali limitazioni è ricondotta all’adozione di numerose convenzioni internazionali che obbligano gli Stati a garantire determinati diritti a tutti gli individui residenti sul proprio territorio e alla parallela affermazione dei principi fondamentali di protezione dei diritti umani come norma imperativa di diritto internazionale. Per un approfondimento si rimanda a L. PANELLA, *La cittadinanza e le cittadinanze nel diritto internazionale*, Napoli, 2008.

<sup>352</sup> Per una approfondita analisi della giurisprudenza della Corte di Strasburgo rilevante sul punto si veda L. PANELLA, *Il diritto individuale ad una cittadinanza nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in A. DI STASI (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, Convegno interinale SIDI, Salerno, 18-19 gennaio 2018, Napoli, 2018.

possesso come presupposto soggettivo per la loro applicazione in realtà rinviano alla legge nazionale dello Stato la cui cittadinanza viene posta a fondamento del diritto invocato»<sup>353</sup>.

### 3. LA CONVENZIONE EUROPEA SULLA NAZIONALITÀ

Un breve discorso a parte merita, invece, la Convenzione europea sulla nazionalità. Invero, la contraddittorietà della disciplina pattizia, l'oscurità del diritto internazionale consuetudinario, la lacunosità della giurisprudenza e la varietà delle norme dettate dai singoli Stati, hanno richiesto l'elaborazione di uno strumento giuridico tale da racchiudere i principi e le regole fondamentali riguardanti tutti gli aspetti della materia. In questo caso, il problema principale era rappresentato dai casi di doppia cittadinanza e di apolidia, acuitosi in seguito ai grandi cambiamenti demografici e ai conseguenti fenomeni migratori verificatisi in Europa dopo la caduta del muro di Berlino nel 1989.

Come è stato analizzato nel capitolo precedente<sup>354</sup>, a livello internazionale esisteva già l'obbligo per gli Stati<sup>355</sup> di porre in essere misure volte a eliminare i casi di apolidia originaria e a non creare, mediante le proprie norme interne, situazioni di apolidia derivata. Esso è stato sancito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, adottata a New York nel 1961 ed entrata in vigore nel 1975. Tuttavia anche in Europa, la necessità di adottare principi volti a garantire una maggiore certezza giuridica, uniformando le legislazioni sulla cittadinanza dei Paesi di vecchia e nuova formazione, ha condotto alla previsione di uno strumento analogo, ossia la Convenzione europea sulla nazionalità. Il testo finale, frutto della cooperazione intergovernativa che ha visto come principale protagonista il Consiglio d'Europa, è stato adottato dal Comitato dei ministri il 6 novembre 1997 ed è entrato in vigore il 1° marzo 2000. Tale Convenzione rappresenta il primo strumento giuridico in grado di sintetizzare in un unico testo tutti gli aspetti più significativi sino ad allora trattati dal diritto europeo e da quelli nazionali in materia di cittadinanza. Per tale motivo essa può essere considerata un vero e proprio “Codice europeo della nazionalità”<sup>356</sup>, il cui obiettivo è quello

---

<sup>353</sup> G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea* (a cura di) P. DE PASQUALE - F. FERRARO), Napoli, 2018.

<sup>354</sup> Vedi pag. 75 e ss.

<sup>355</sup> L'Italia è stata tra i primi Paesi firmatari dell'accordo, anche se l'autorizzazione alla ratifica è avvenuta solamente nel 2015 con la legge n. 162.

<sup>356</sup> Tra i principi generali sanciti rientra quello che riconosce a ciascun Stato la competenza di determinare la propria cittadinanza con leggi che devono essere rispettate dagli altri Paesi, solo in quanto compatibili con

di contribuire all'evoluzione del diritto internazionale ed europeo, assicurando una più ampia armonizzazione delle condizioni di acquisto e di perdita della cittadinanza, al fine di prevenire il fenomeno della apolidia<sup>357</sup>.

#### 4. FORZA E DEBOLEZZA DELLA CITTADINANZA EUROPEA

La cittadinanza dell'Unione scandisce dunque la «mutazione genetica» della costruzione europea, dalla originaria connotazione essenzialmente economica, commerciale e mercantile, a un'entità di più ampio respiro fondata sui valori della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani<sup>358</sup>. La sua creazione ha rappresentato il perfezionamento del processo di progressivo riconoscimento

---

l'ordinamento internazionale consuetudinario e pattizio, nonché con i principi di diritto generalmente accolti in materia di nazionalità (art. 3). Il successivo articolo stabilisce che le norme sulla nazionalità, adottate dagli Stati Parti contraenti, devono rispettare i seguenti principi: «a) ognuno ha diritto a una nazionalità; b) l'apolidia deve essere evitata; c) nessuno può essere privato arbitrariamente della propria nazionalità; d) il matrimonio o il suo scioglimento tra un cittadino di uno Stato e uno Straniero, nonché il cambiamento di nazionalità da parte di uno dei coniugi durante il matrimonio stesso, non possono incidere automaticamente sulla cittadinanza dell'altro». L'art. 5 comma 1 sancisce l'ulteriore principio di non discriminazione per cui la normativa dettata da ogni Stato in materia di cittadinanza non può «contenere distinzioni fondate su sesso, religione, razza, colore» o sulle origini nazionali o etniche degli individui. Le disposizioni successive, in conformità a tali principi, prevedono regole specifiche, alcune delle quali sono volte a semplificare l'acquisizione della cittadinanza (art. 6) o il riacquisto di quella originaria (art. 9), stabilendo in particolare che il periodo massimo di residenza fissato da uno Stato per attivare la procedura di naturalizzazione non possa eccedere i dieci anni (art. 6 comma 3). Altre norme mirano a ridurre i casi di perdita della cittadinanza ex lege o per iniziativa statale (art. 7) ovvero individuale (art. 8). Sono altresì garantite procedure eque e ragionevoli per la decisione di tutte le questioni riguardanti lo status civitatis (artt. 10-11-13) assicurando idonei mezzi di tutela a livello amministrativo e giurisdizionale (art. 12).

<sup>357</sup> La Convenzione regola inoltre la situazione di coloro che rischiano di diventare apolidi a causa del fenomeno della successione di Stati (artt. 19-21) nonché i casi di cittadinanza multipla con particolare riferimento al problema degli obblighi militari (artt. 14-18, 22-23). Trovano poi adeguata disciplina anche le forme di cooperazione in tema di nazionalità tra gli Stati Parti contraenti (artt. 24-26). La legislazione finora emanata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa in materia di cittadinanza si è in gran parte uniformata alla quasi integralità del dettato dispositivo della Convenzione europea sulla nazionalità. Va tuttavia precisato che le norme contenute nella Convenzione del 1997 hanno carattere "minimale", limitandosi a dettare principi guida per gli Stati firmatari.

<sup>358</sup> U. VILLANI, *Riflessioni su cittadinanza europea e diritti fondamentali*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, Giappichelli, 2014.

delle libertà fondamentali previste dai Trattati, in particolare la libertà di circolazione anche ai soggetti non economicamente attivi. In quest'ottica, la cittadinanza dell'Unione - e non più la nazionalità di origine - diviene la fonte principale per il riconoscimento delle libertà e dei diritti riconosciuti dai Trattati, conferendo all'individuo il titolo per il godimento di quel patrimonio di situazioni giuridiche in essi contemplato. L'identità del cittadino si nutre quindi di una doppia anima, una nazionale e una comunitaria: la prima trova nella seconda un completamento e un arricchimento. Invero, con l'istituzione della cittadinanza dell'Unione viene altresì disegnata una forma di cittadinanza oltre lo Stato nazionale. In questo modo lo status civitatis mostra di essere suscettibile di estendersi al di là dei confini nazionali della partecipazione politica, elevandosi a criterio capace di definire la posizione del soggetto non solo nei confronti dello Stato, bensì nei confronti della pluralità di soggetti e di ordinamenti con cui l'individuo, nella sfera del diritto pubblico, è destinato a entrare in contatto. Come è stato osservato in dottrina<sup>359</sup>, i tratti essenziali che contraddistinguono la cittadinanza, ossia l'appartenenza a un territorio, a una comunità e a una cultura, vengono riferiti in un modo del tutto inedito a un ente sovranazionale, separando progressivamente il concetto di nazionalità dal concetto di cittadinanza.

Anche sul piano politico, la proclamazione della cittadinanza europea ha avuto risvolti significativi: la tradizionale caratterizzazione prettamente economica della costruzione europea ha progressivamente ceduto il passo al riconoscimento in capo ai cittadini degli Stati membri di un ruolo di protagonisti e non più, soltanto, di meri destinatari delle norme comunitarie. In questo senso è possibile affermare<sup>360</sup> che il Trattato di Maastricht segna lo spartiacque tra due diverse concezioni del processo integrativo: la prima di matrice quasi esclusivamente economica e la seconda di matrice democratica, mediante la quale vengono gettate le basi per la creazione e il futuro consolidamento di uno spazio pubblico europeo «nel quale e grazie al quale appare destinata a svilupparsi e a prendere corpo una possibile società europea»<sup>361</sup>.

Il forte valore simbolico, politico e giuridico che la cittadinanza europea assume deve, tuttavia, essere apprezzato tenendo presenti alcune debolezze strutturali che indeboliscono la portata dell'istituto.

---

<sup>359</sup> Ex plurimis E. TRIGGIANI, *Cittadinanza dell'Unione e integrazione attraverso i diritti*, in L. Moccia (a cura di), *Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione europea*, Milano, Franco Angeli, 2010.

<sup>360</sup> In particolare secondo R. ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, in Riv. dir. int., 1992/3.

<sup>361</sup> L. MOCCIA, *La cittadinanza nella prospettiva della federazione europea*, in *La cittadinanza europea*, 2/2011.

Ai fini della nostra disamina, occorre infatti ricordare che, sul versante dell'identificazione dei titolari dei diritti connessi alla cittadinanza europea<sup>362</sup>, l'ordinamento dell'Unione non ha affatto introdotto propri criteri autonomi, ma si è limitato semplicisticamente a conferire, in maniera automatica, la qualifica di cittadino europeo<sup>363</sup> a tutti coloro che possiedono la cittadinanza di uno Stato membro. Invero, la previsione di cui all'art. 9, par. 1, del TUE e all'art. 20 del TFUE, secondo la quale «è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro», pur nella stratificazione dei Trattati modificativi, è rimasta del tutto immutata rispetto all'originario art. 8 del TCE, con la conseguenza che, ad oggi, gli Stati membri mantengono una competenza esclusiva in materia di attribuzione e revoca della cittadinanza europea. Tale peculiarità conferisce ad essa un carattere “derivato”, poiché il legame che unisce l'Unione ai suoi cittadini si stabilisce «solo per il tramite dell'attività di intermediazione degli Stati membri»<sup>364</sup>. Siffatta impostazione trova ancoraggio nel principio di attribuzione delle competenze (art. 5, par. 2, TUE) e rappresenta il riflesso della persistente dipendenza dell'ordinamento europeo da quello degli Stati membri<sup>365</sup>. In questo modo, il

---

<sup>362</sup> Ex plurimis si vedano, in particolare, M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in Enc. Giur. Treccani, IV aggiornamento, Roma, 1995, cit.; M. CONDINANZI - A. LANG - B. NASCIBENE (a cura di), *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2006; E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011; P. GARGIULO e L. MONTANARI, *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, 2012; C. MARGIOTTA, *Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso*, Bari, 2014; C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, III ed., Torino, 2017; U. VILLANI, *Cittadinanza dell'Unione europea, libertà di circolazione e di soggiorno e diritti fondamentali*, in AA.VV., *L'integrazione europea sessant'anni dopo i Trattati di Roma*, Milano, 2018; V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994.

<sup>363</sup> I principali diritti connessi allo status di cittadino europeo risultano elencati nello stesso art. 20 TFUE, mentre alla loro specifica analisi sono dedicate le successive disposizioni normative. L'elencazione non presenta carattere di esaustività. Essa è infatti suscettibile di integrazione attraverso il ricorso alla cd. “clausola di completamento” contenuta nell'art. 25, par. 2, del TFUE. Alle posizioni soggettive elencate dall'art. 20 del TFUE vanno poi sommati gli ulteriori diritti tipici attribuiti ai cittadini degli Stati membri (in primis, il diritto alla parità di trattamento in ragione della nazionalità) e, più genericamente, le posizioni soggettive di cui il cittadino dell'Unione gode non in quanto tale, ma in quanto appartenente ad altre categorie di beneficiari considerate dall'ordinamento europeo (lavoratore, consumatore, etc). Inoltre, i diritti dei cittadini trovano riconoscimento anche nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, in particolare nel Titolo V (artt. 39-46) avente, come noto, lo stesso valore giuridico dei Trattati.

<sup>364</sup> C.A. STEPHANOU, *Identité et citoyenneté européenne*, in *Revue du Marché commun*, 1991.

<sup>365</sup> Palesando, così, la sua peculiare natura “sovranazionale”. In questo senso G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea* (a cura di) P. DE PASQUALE - F. FERRARO), cit.

rinvio che i Trattati operano in favore delle norme nazionali relative alla cittadinanza determina la possibilità che gli Stati membri abbiano il potere di influire, attraverso le rispettive nozioni di cittadinanza, sull'ambito di applicazione delle norme dell'ordinamento europeo<sup>366</sup>. «Tale natura “derivata” della cittadinanza europea la priva di quel significato autenticamente politico che contraddistingue i criteri che ne governano l'acquisto, mediante i quali lo Stato realizza un legame stringente tra popolo e comunità politica»<sup>367</sup>. In questo rapporto trilatero, lo Stato nazionale resta l'unico vero *dominus* delle scelte in materia di cittadinanza<sup>368</sup>. Come è stato correttamente evidenziato: «mancando un discorso autenticamente europeo sulla cittadinanza, viene meno l'essenza reale della cittadinanza europea, dal momento che essa non è altro che il frutto della sovrapposizione di concezioni nazionali molto diverse tra loro»<sup>369</sup>.

Proprio l'assenza di un'autonoma regolamentazione giuridica<sup>370</sup> della cittadinanza europea rappresenta, a parere di chi scrive, una sorta di “peccato originale” dell'Unione europea, fonte delle molteplici aporie e contraddizioni che caratterizzano lo stato attuale del processo di integrazione europea.

## SEZIONE SECONDA

### IL VOLTO MISTERIOSO DEL DEMOS EUROPEO

#### 1. PREMESSA

Arrivati a questo punto della trattazione sorgono, però, alcuni interrogativi. L'Europa è tradizionalmente un mondo aperto e plurale che mette continuamente in discussione le sue credenze e i suoi legami, «un grande laboratorio sociale in cui unità e molteplicità interagiscono in una tensione continua, tra contrasti profondi»<sup>371</sup>. Pertanto, è realmente

---

<sup>366</sup> L.S. ROSSI, *I cittadini*, in A. TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, vol. XXVI, tomo I, Torino, 2004.

<sup>367</sup> F. POLACCHINI, *Solidarietà e doveri per una cittadinanza europea in costruzione: dai diritti di cittadinanza ad una comunità sovranazionale di diritti e doveri*, *Rivista AIC*, n. 4/2020 cit.

<sup>368</sup> S. MARINAI, *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*, Milano, Giuffrè, 2017

<sup>369</sup> P. COSTA, *La cittadinanza europea: diritti, identità, confini*, in C. Malandrino (a cura di), *Un popolo per l'Europa unita. Fra dibattito storico e nuove prospettive teoriche e politiche*, Firenze, Leo S. Olschki, 2004.

<sup>370</sup> Si veda, in particolare, E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la “utopia” sovranazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3/2006.

<sup>371</sup> A. MARTINELLI, *L'identità europea - The European identity*, in “Le scienze sociali e l'Europa”, n. 55/2011.

possibile adattare il concetto di popolo a un'organizzazione sovranazionale di simile portata? In altre parole, qual è il possibile volto del popolo europeo? E nel caso in cui quest'ultimo non esistesse affatto, sarebbe possibile concepire una cittadinanza priva di un popolo? Orbene, senza voler entrare nel merito delle molteplici e affascinanti teorie antropologiche, filosofiche, sociologiche e giuridiche relative al concetto di popolo, non si può sottacere dell'esistenza di differenti possibili percorsi argomentativi. Invero il problema dell'esistenza di un'identità europea, oltre a essere un tema scientificamente interessante, assume, oggi più che mai, una grande rilevanza politica ed è oggetto di aspre contese tra i c.d. euroscettici e i c.d. europeisti.

## 2. LA “NO DEMOS THESIS”

In relazione all'identità europea, il primo orientamento è riconducibile alla c.d. “no demos thesis”, autorevolmente rappresentata da alcuni esponenti della dottrina tedesca e accolta dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale tedesco. Secondo i sostenitori di tale teoria, all'Unione europea mancherebbe un popolo (*demos*): in altre parole, essa sarebbe priva di quel soggetto che costruisce lo Stato, il cosiddetto *staatsvolk*. Questo concetto è stato autorevolmente sostenuto dalla Corte costituzionale tedesca nella celebre sentenza del 27 ottobre 1992, nella quale è stato affermato che con il trattato di Maastricht non viene fondato uno Stato che ha le sue radici nel popolo (*staatsvolk*) europeo, ma un'associazione di stati (*staatenverbund*) attraverso cui diventa più stretta la l'unione dei popoli europei attualmente organizzati<sup>372</sup>. Dunque, secondo la Suprema Corte tedesca, all'Unione europea mancherebbe un popolo<sup>373</sup> che possa essere considerato artefice della costruzione europea e in cui risieda la sovranità. Quest'ultima rimarrebbe prerogativa di ciascuno dei popoli degli Stati membri. Di conseguenza, l'impossibilità fattuale del progetto di integrazione politica sarebbe determinata proprio dalla mancanza del soggetto costituente: in tal modo sarebbe impossibile costituire una vera e propria «nazione europea»<sup>374</sup>.

Invero per i sostenitori della no demos thesis, il popolo è un concetto intriso di componenti soggettive, socio-psicologiche, che affondano le proprie radici in condizioni organiche e

---

<sup>372</sup> E. DEL SOLE, *Esiste un popolo (demos) europeo?*, su [www.altalex.it](http://www.altalex.it), del 28.06.2004.

<sup>373</sup> Per maggiori approfondimenti si rimanda a P. FARAGUNA, *Alla ricerca dell'identità costituzionale tra conflitti giurisdizionali e negoziazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016.

<sup>374</sup> G. FERRAIUOLO, *Transizione e persistenza. Note su Stato-Nazione e processo di integrazione europea*, su *Federalismi.it*, 31/2020.

oggettive. L'appartenenza a un popolo<sup>375</sup> si sostanzia in un senso di coesione sociale, nella consapevolezza di condividere una comune identità e un comune destino. Essi evocano una forma di identità dai tratti quasi mistici: una medesima appartenenza basata su una lingua comune, un retroterra storico condiviso da affinità culturali, una comune etnia, un'unica religione, etc. In questa prospettiva, il popolo precede storicamente e politicamente lo Stato che non ha, dunque, alcuna funzione creativa delle condizioni che rendono possibile l'unità e l'omogeneità del corpo sociale. Il soggetto-popolo rappresenta un *prims* rispetto alla formazione dello Stato, per cui «non esisterebbe Stato senza nazione, né Costituzione senza popolo»<sup>376</sup>. Ne discenderebbe che, posta la frammentarietà che contraddistingue il sistema Europa, il corpo sociale sul quale è edificata la costruzione europea sarebbe privo di quelle caratteristiche pre-giuridiche che definiscono la nozione di popolo.

Tra i più noti sostenitori a livello politico di questa posizione viene ricordato Charles De Gaulle il quale, nel corso di una conferenza stampa del 1962, affermò: «Non ci può essere altra Europa che quella degli Stati, tutto il resto è mito, discorsi, sovrastrutture»<sup>377</sup>. Da un punto di vista politico, non sarebbe pertanto possibile parlare di Europa, se non in termini di mere relazioni internazionali, in quanto essa non sarebbe che una mera espressione geografica e storica. Seguendo questa linea di pensiero, dunque, la base sociale dell'Unione<sup>378</sup> dovrebbe essere ricondotta non al concetto di popolo, bensì all'insieme degli Stati membri: si parla in tal senso di concezione internazionalista<sup>379</sup>.

---

<sup>375</sup> Smith, per esempio, individuava nella comune discendenza, nell'esistenza di convinzioni etiche e di tradizioni condivise le premesse indefettibili di ogni modello di democrazia e il fondamento di ogni costituzione. Diversamente, per Kelsen, l'unità del popolo ha una natura puramente normativa, in quanto riconducibile alla comune sottoposizione alle norme dell'ordinamento giuridico: il popolo non è, dunque, un insieme di individui, bensì «un sistema di atti individuali, determinati dall'ordine giuridico dello Stato». In questo senso l'elemento di coesione deve essere, quindi, ricercato nella dimensione “neutrale” del diritto.

<sup>376</sup> G. FERRAIUOLO, *Transizione e persistenza. Note su Stato-Nazione e processo di integrazione europea*, su [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 31/2020 cit.

<sup>377</sup> CHARLES DE GAULLE, *Conférence de presse du 15 mai 1962 (questions européennes)*, su [www.fondationcharles-de-gaulle.org](http://www.fondationcharles-de-gaulle.org)

<sup>378</sup> Sul punto si veda in particolare S. DELLAVALLE, *Una costituzione senza popolo? La costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come «potere costituente»*, Giuffrè, 2002.

<sup>379</sup> M. ALBERTINI, *L'Identità europea*, Il Federalista, 1977

Ne consegue che, aderendo a questa versione della “no demos thesis”<sup>380</sup>, la possibilità di concepire la formazione di un unico popolo europeo sarebbe preclusa in origine, poiché mancherebbero le premesse essenziali.

### 3. LA DICOTOMIA TRA ETHNOS E DEMOS

Assumendo come unico presupposto fondante per la legittimazione delle istituzioni politiche europee l'esistenza di un popolo unito da tratti pre-giuridici e pre-politici, l'assenza di un *demos* europeo storicamente sedimentato non può che essere considerata un ostacolo insormontabile al consolidamento delle competenze unionali. Tuttavia, aderendo a questa impostazione si rischia di incorrere in un equivoco di fondo, ossia di confondere il *demos* con l'*ethnos*, facendo coincidere erroneamente il popolo con il gruppo etnico<sup>381</sup>.

Se, invece, si ritiene che il *demos* indichi il soggetto politico che fonda la democrazia e costruisce lo Stato come apparato istituzionale, ecco allora che i cittadini di uno Stato sono tali non per comuni caratteri etnici o culturali bensì «per la loro capacità di riconoscersi comuni diritti e di accettarne la condivisione dei relativi costi, ossia dei doveri»<sup>382</sup>. In questa prospettiva la nazione va intesa come un luogo in cui i cittadini promuovono il reciproco soddisfacimento dei propri interessi e proprio su tale base affondano le radici di una comune identità storica. D'altra parte, non è mai esistito nella storia un popolo inteso come unità omogenea dal punto di vista della razza, della lingua, della cultura, che abbia fondato una nazione. Invero l'identità, anche da un punto di vista scientifico, non può essere considerata un'essenza, un oggetto reperibile in natura<sup>383</sup>. Tali forme identitarie sono puramente artificiali. Esse sono il prodotto storico di narrazioni che ignorano la reale complessità del mondo, celando i profondi e inestricabili legami storici, sociali e culturali che uniscono gli abitanti dell'Europa.

---

<sup>380</sup> Vi sono diverse versioni, per il cui approfondimento si rimanda a: A. M. KUNZ, *The Democratic Deficit and the “No Demos Thesis”*, Munich, 2012, <https://www.grin.com/document/270989>.

<sup>381</sup> Sul rapporto ethnos/demos si veda J. HABERMAS, *Cittadinanza politica e identità nazionale. Riflessioni sul futuro dell'Europa* (1991), in *Morale diritto politica*, Einaudi, 1992.

<sup>382</sup> A. APOLLONIO, *Il dilemma dell'identità europea*, su *Il Federalista*, Anno LXI, 2019, n. 3.

<sup>383</sup> Per approfondimenti, si rimanda a: F. BARTH, *Ethnic Groups and Boundaries*, Boston, Little, Brown, 1969.

Al contrario, l'identità deve essere intesa come una costruzione, una sorta di «graduale processo di apprendimento collettivo»<sup>384</sup>. Solo rifiutando l'esistenza di una presunta «nazione naturale»<sup>385</sup> e accettando l'idea che sia la società civile a divenire nazione grazie all'agire quotidiano dei suoi membri e alle loro continue interazioni, l'esistenza attuale di un popolo europeo risulta innegabile. In quest'ottica, definita “europeista”, il processo di integrazione europea è un'impresa *in fieri*, condotta da persone che hanno «un retaggio europeo comune e condividono una morale unitaria che esalta la figura e la responsabilità della persona umana»<sup>386</sup>. L'identità europea è resa possibile dall'eredità culturale comune che innerva i diversi *ethnoi* europei e si sviluppa mediante la crescita di un *demos* europeo. Quest'ultimo può essere definito in termini di un complesso di diritti e doveri condivisi, capace di consolidare i vincoli della cittadinanza entro istituzioni democratiche, liberamente scelte. Valori e atteggiamenti condivisi sono una risorsa per costruire l'unione politica, avendo piena consapevolezza che l'identità europea non è solo il portato di un percorso storico comune e di una memoria condivisa, ma è anche la costruzione di un progetto futuro.

Alla luce di queste considerazioni, ne discende che il vero interrogativo da porsi, a parere di chi scrive, non è se il popolo europeo esiste, ma quale volto esso dovrà avere in futuro.

Invero alcune derive, che saranno oggetto di analisi nel prosieguo della trattazione, costituiscono un vero e proprio campanello d'allarme e celano il pericolo di un lato oscuro del volto europeo, caratterizzato dall'abbandono del principio di solidarietà<sup>387</sup>, verso forme di individualismo che pervadono sempre più l'odierno *homo oeconomicus*<sup>388</sup>.

---

<sup>384</sup> Sul punto si consiglia: F. OLIVIERI, *Conflitti di cittadinanza. Jurgen Habermas e il problema del “soggetto rivoluzionario”*, in Collana Teoria della Società, 2020.

<sup>385</sup> F. CHABOD, *L'idea di Nazione*, Bari, Editori Laterza, 1999.

<sup>386</sup> Discorso pronunciato alla Conferenza Parlamentare Europea il 21 aprile 1954. *Alcide De Gasperi e la politica internazionale*, Roma, Cinque Lune, 1990, Vol. III, pp. 437-440.

<sup>387</sup> Si veda, da ultimo, A. CIANCIO, La cittadinanza “sociale” europea al giro di boa della crisi pandemica, tra occasioni perse e prospettive di rilancio, su [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 4/2022.

<sup>388</sup> In particolare, si veda: G. DI PLINIO, *Costituzione e scienza economica*, Il Politico, n. 3, 2009.

## SEZIONE TERZA

### LA CITTADINANZA IURE PECUNIAE

#### 1. IL MERCATO DEI DIRITTI

La capacità dell'Unione europea di porsi come luogo della solidarietà, nel quale il confronto politico sia orientato anche al raggiungimento di obiettivi di giustizia sociale ed equità, rappresenta la condicio sine qua non per il consolidamento dell'integrazione europea. L'obiettivo con il quale l'Unione deve misurarsi, per affrontare le crisi che sta attraversando, è quello di dare prova di essere all'altezza di progettare politicamente il futuro dei cittadini europei, facendosi carico anche delle posizioni di fragilità e debolezza, dimostrando di essere un luogo di solidarietà, di condivisione di responsabilità e di progetti comuni<sup>389</sup>. La legittimità di un'organizzazione istituzionale, sia essa statale o sovranazionale, è infatti il «riflesso della consapevolezza dei cittadini che esiste un bene comune che viene perseguito dall'ente esponenziale e che fonda l'accettazione del vincolo che unisce gli individui in un'unica comunità di destino»<sup>390</sup>. Il cammino dell'integrazione deve, dunque, essere caratterizzato da elementi che possono contribuire a cementare quel senso di unità che rappresenta la precondizione per poter immaginare una futura comunità politica europea e per irrobustire il consenso delle sue istituzioni<sup>391</sup>.

Tuttavia, in una direzione diametralmente opposta, in Europa assistiamo da un po' di anni al prosperare di programmi che non hanno nulla a che fare con la giustizia sociale e l'equità ma, al contrario, determinano il sorgere di una serie di rischi per gli Stati membri e per l'Unione stessa. In particolare, rischi per la sicurezza, inclusa la possibilità di infiltrazione di gruppi di criminalità organizzata da paesi terzi, nonché rischi di riciclaggio di denaro, corruzione ed evasione fiscale. È il caso dei programmi di “cash-for-residence” o “investor citizenship” mediante i quali viene riconosciuto un titolo di residenza o di cittadinanza a coloro che semplicemente investono un'ingente quantità di denaro sul territorio di uno Stato europeo.

Invero, uno degli istituti di diritto UE sui quali l'attuale crisi economico-finanziaria ha impattato più pesantemente è rappresentato proprio dalla cittadinanza europea: la crisi, infatti, ha reso necessario individuare nuove fonti di approvvigionamento per le casse degli

---

<sup>389</sup> F. POLACCHINI, *Solidarietà e doveri per una cittadinanza europea in costruzione: dai diritti di cittadinanza ad una comunità sovranazionale di diritti e doveri*, Rivista AIC, n. 4/2020 cit.

<sup>390</sup> Ibidem.

<sup>391</sup> A. CIANCIO, *La cittadinanza “sociale” europea al giro di boa della crisi pandemica, tra occasioni perdute e prospettive di rilancio*, cit.

Stati. Tra queste spicca il meccanismo della c.d. “cittadinanza in vendita”, paragonabile a un vero e proprio piano di investimenti sulle «migrazioni agiate»<sup>392</sup>, che sposta la definizione del concetto di cittadinanza da un piano politico a un piano prettamente economico.

I programmi più diffusi possono essere sostanzialmente di due tipi: quelli che subordinano il riconoscimento della cittadinanza all’acquisto di proprietà private e quelli che, invece, lo subordinano agli investimenti diretti in obbligazioni o fondi statali. Il comune denominatore di entrambi è rappresentato da un criterio mercantilistico: rilevanti investimenti economici in cambio dei diritti connessi alla cittadinanza o alla residenza nel Paese di destinazione<sup>393</sup>. Alcuni Paesi, infatti, ritengono che l’*appeal* di questi diritti sia tale da consentirne una facile monetizzazione. Il ragionamento sotteso è semplice: in un momento di forti restrizioni di bilancio, la “vendita” della cittadinanza nazionale - e dunque, in virtù del disposto di cui all’art. 20.1 TFUE, di quella europea - può rappresentare un’entrata significativa per le casse dello Stato. Ed è chiaro che quando a “mettere in vendita” la cittadinanza nazionale è uno Stato membro dell’UE i fattori di attrazione aumentano, perché riguardano tanto il Paese di destinazione quanto l’intero spazio europeo. I *benefits* riconosciuti ai soggetti acquirenti sono ben noti: libera circolazione all’interno dell’Unione europea, libera circolazione dei capitali, libera circolazione dei servizi e delle merci e possibilità di recarsi in 151 paesi senza la necessità di esser muniti di visto<sup>394</sup>.

Il dato più allarmante è che nel corso degli ultimi dieci anni il numero di Paesi europei che hanno introdotto nel proprio ordinamento giuridico questo meccanismo è aumentato: tale crescita è probabilmente dipesa dall’aumento di soggetti agiati interessati a migrare. Attualmente, ad essere attratte dall’investimento sono soprattutto gruppi di persone<sup>395</sup> provenienti o da economie emergenti, come la Russia, la Cina e gli altri Paesi del Sud-est asiatico, o da Paesi che attraversano periodi di temporanea instabilità economica e politica. Questi programmi arrivano a rappresentare, in taluni casi, un vero e proprio strumento di *policy* migratoria: alcuni di essi hanno un profilo attivo, ossia richiedono che lo straniero

---

<sup>392</sup> G. BETTIN - E. CELA, *L’evoluzione storica dei flussi migratori in Europa e in Italia*, UNESCO SSIIM, 2014.

<sup>393</sup> Ibidem.

<sup>394</sup> A ciò si aggiunga una serie di diritti e doveri supplementari previsti dai Trattati, dalla legislazione europea secondaria, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea e dalla Carta dei Diritti fondamentali dell’UE, etc.

<sup>395</sup> Tema che, a causa della crisi bellica che stiamo affrontando, è riemerso con preoccupazione nel dibattito pubblico ma che purtroppo esiste da diversi anni.

assuma non solo un impegno economico, bensì garantisca una certa stabilità nell'investimento e la creazione di opportunità lavorative. Altri invece hanno un profilo passivo, ovvero si riducono alla concessione discrezionale di un titolo di soggiorno o, addirittura, della cittadinanza *pleno iure* sulla scorta del singolo investimento. In entrambi i casi i rischi per la sicurezza sono elevati: gli acquirenti potrebbero infatti perseguire fini illeciti come, per esempio, sottrarsi alle indagini e all'azione penale delle autorità del loro Paese d'origine e proteggere i loro beni dalle relative misure di congelamento e confisca.

Come si dirà nei paragrafi successivi, allo stato attuale gli organi comunitari non dispongono di un reale potere che possa dissuadere o correggere un atteggiamento simile da parte di uno Stato membro. Proprio sfruttando tale lacuna alcuni Stati membri, negli ultimi anni, hanno previsto meccanismi di concessioni della cittadinanza a condizioni molto meno stringenti di quelle imposte dai regimi ordinari di naturalizzazione. Vediamoli nel dettaglio.

## 2. IL CASO MALTESE

Come è noto, la legge sulla cittadinanza viene influenzata da diversi fattori, siano essi costituzionali, filosofici, sociali o storico-politici. In base a queste determinanti si sostanziano i vincoli che caratterizzano il rapporto tra lo Stato e il territorio, ovvero tra il potere sovrano e il suo popolo. Seguendo tale approccio è possibile dare una sequenza coerente ai numerosi cambi avvenuti in materia di cittadinanza all'interno dell'ordinamento maltese<sup>396</sup>. Ai fini del nostro discorso, basti ricordare che l'evoluzione normativa ha portato a un meccanismo misto, nel quale alcune forme di riconoscimento per discendenza si affiancano al criterio dello *ius soli*, con una sostanziale prevalenza di quest'ultimo<sup>397</sup>. In tale contesto, a partire dal 2013, il governo di Malta ha promosso un Programma per gli investimenti (IIP) al fine di

---

<sup>396</sup> Per un approfondimento sulla disciplina relativa all'attribuzione della cittadinanza si veda C. DI MAIO, *L'evoluzione della legge sulla cittadinanza a Malta e Cipro: profili storico-giuridici e sviluppi recenti*, in *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, anno VII, n. 4, 2017.

<sup>397</sup> L'isola di Malta è stata dominio britannico fino al 1964. Successivamente, dopo la proclamazione di indipendenza, si è dotata di uno statuto autonomo e abbastanza definito per i propri cittadini. La nuova Costituzione prevede un'apposita sezione sulla cittadinanza (cap. III), e conferisce tale status automaticamente a tutte le persone nate a Malta, già cittadine del Regno Unito e delle colonie prima del 21 settembre 1964, a condizione che uno dei genitori sia nato sul territorio dello Stato. 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.

attrarre qualunque soggetto fosse interessato a realizzare un impegno economico, più o meno duraturo, nel sistema finanziario del Paese. Tale scelta, evidentemente condizionata dalla crisi economico-finanziaria, ha influenzato anche l'ambito della cittadinanza: per tutti coloro che contribuiscono allo sviluppo economico dell'isola di Malta (art. 3 dell'IIP), è stata prevista una “*fast-track naturalization*”, con la possibilità di includere tra i beneficiari della suddetta misura anche i familiari e i minori a carico. La ratio è evidente: diventa meritevole di acquisire lo status civitatis chi fornisce un contributo straordinario allo sviluppo economico dell'isola. Il costo dell'investimento? Seicentocinquantamila euro a persona, maggiorata di venticinquemila euro per ogni altro componente della famiglia. Cifre senz'altro poco accessibili ai cosiddetti “migranti economici”, ma certamente appetibili per gli investitori extracomunitari che vogliono avere un accesso privilegiato al mercato comune. In questo modo Malta apre una porta sull'Europa e sull'area Schengen, il cui controllo dipende esclusivamente da sé stessa<sup>398</sup>, con un'un'ampia discrezionalità<sup>399</sup> da parte del Ministero degli Interni<sup>400</sup> in relazione all'intera procedura.

Prima di analizzare gli attuali sviluppi della vicenda maltese a seguito delle risposte delle istituzioni europee<sup>401</sup> al fenomeno della cittadinanza in vendita, occorre dare conto di fenomeni analoghi presenti in altri Paesi europei. Infatti, se è vero che Malta è stata l'ideatrice

---

<sup>398</sup> Peraltro, nel testo originario era prevista un'ulteriore peculiarità, ossia la cosiddetta “clausola di segreto” nei confronti dei beneficiari di questo programma.

<sup>399</sup> A Malta, i controlli basati sul casellario giudiziale della polizia maltese e/o delle autorità competenti del Paese di origine vengono effettuati sui precedenti penali dei richiedenti principali e dei loro familiari a carico di età superiore a 12 anni. Tuttavia, è possibile derogare all'obbligo di dimostrare di avere la fedina penale pulita in circostanze eccezionali, laddove l'autorità competente ritenga che sia impossibile ottenere tale certificato.

<sup>400</sup> 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. A ciò si aggiunga che le istanze, essendo concesse direttamente attraverso una prerogativa dell'esecutivo, non sono appellabili, né suscettibili di modifica in seguito a un diniego, restando solo al Ministero competente o all'autorità preposta la responsabilità del procedimento.

<sup>401</sup> Molti parlamentari europei, sin dall'inizio, hanno manifestato dubbi e preoccupazioni circa la natura di questi provvedimenti, sottolineando che l'accesso a finanziamenti non dovrebbe costituire il principale criterio per il conferimento della cittadinanza dell'Unione europea a cittadini di Paesi terzi. A seguito di numerosi inviti rivolti allo Stato maltese, affinché allineasse il suo programma di cittadinanza ai valori dell'UE, si è arrivati a successive modifiche della legislazione. In particolare, la riforma del 2004 - almeno dal punto di vista formale - ha superato la questione dell'anonimato dei beneficiari prevedendo la pubblicazione della lista completa di coloro che hanno ottenuto la cittadinanza per naturalizzazione, senza tuttavia specificare i presupposti dell'istanza concessa.

a livello europeo dell'acquisizione della cittadinanza *iure pecuniae*<sup>402</sup>, anche altri Paesi hanno seguito la stessa direzione<sup>403</sup>.

### 3. IL CASO CIPRIOTA

Cipro è la terza isola per estensione all'interno del Mediterraneo. Così come per Malta, la sua peculiarità è data soprattutto dalla sua collocazione geografica: dal 2004 l'isola è formalmente membro dell'Unione europea, pur essendo a pochi chilometri dal vicino oriente. Proprio la particolare posizione geopolitica ha determinato il suo sviluppo socio-culturale e la sua evoluzione giuridico-amministrativa. Si tratta, infatti, di un ponte tra la tradizione europea e il continente asiatico. 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. Come è stato rilevato in dottrina<sup>404</sup>, la questione della cittadinanza è una componente assai rilevante del “problema di Cipro”, specie se incastonata nello scenario storico, politico e sociale dell'isola e nella travagliata evoluzione della zona orientale circostante. Le due anime territoriali presenti sull'isola, i greco-ciprioti e i turco-ciprioti, hanno da sempre perseguito due distinti obiettivi: da un lato, l'ideale di ἔνωσις (l'unione con la Grecia) e dall'altro l'obiettivo di taksim (partizione)<sup>405</sup>. Pertanto, il concetto stesso di cittadinanza non assume solo un profilo etnicamente orientato nella Costituzione cipriota, bensì diventa una questione fortemente controversa tra greci e turchi, acquisendo forti connotazioni identitarie.

Senza entrare nel dettaglio della legislazione cipriota sulla cittadinanza e dell'ampio potere discrezionale di cui godono le autorità dello Stato nel procedimento di naturalizzazione<sup>406</sup>,

---

<sup>402</sup> J. STERN, *Ius Pecuniae*, in J. Dahlvik (ed.), *Migration und Integration*, Vienna University Press, 2011.

<sup>403</sup> In Bulgaria, ad esempio, è possibile richiedere la cittadinanza investendo 600 mila Leva bulgari in beni immobili o 250 mila Leva nelle regioni meno ricche.

<sup>404</sup> C. DI MAIO, *L'evoluzione della legge sulla cittadinanza a Malta e Cipro: profili storico-giuridici e sviluppi recenti*, cit.

<sup>405</sup> Ibidem.

<sup>406</sup> Nel dettaglio può presentare istanza di cittadinanza a Cipro qualunque soggetto: a) intenda risiedere stabilmente nel territorio della Repubblica; b) dimostri di aver risieduto per almeno 12 mesi precedenti al momento della richiesta o abbia prestato servizi alla Repubblica per un periodo antecedente all'istanza compreso tra quattro e sette anni in totale. 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. Tuttavia la cittadinanza può essere concessa, in via eccezionale, anche a persone che hanno offerto servizi molto apprezzati alla Repubblica, indipendentemente

occorre soffermarci, ai fini della nostra disanima, sul “*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, tale programma prevede una forma accelerata di naturalizzazione<sup>407</sup> con l’investimento in beni industriali, donazioni allo Stato o acquisto di beni immobiliari. Nel 2016 detta normativa è stata oggetto di una rivisitazione, anche alla luce delle preoccupazioni manifestate da parte delle istituzioni comunitarie<sup>408</sup> che tuttavia non ha modificato di molto il testo attualmente vigente. 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 se già titolare di un permesso di residenza o poiché in possesso di un bene immobile del valore di almeno 500.000 euro. A ciò deve aggiungersi 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<sup>409</sup>; c) il medesimo volume di investimento può anche avvenire in fondi alternativi o in titoli societari con quotazione nazionale. Dette disposizioni possono riferirsi, sempre su istanza dell’interessato, anche ai familiari<sup>410</sup> diretti dell’investitore straniero.

Risulta evidente che, nonostante la presenza di diversi criteri propedeutici all’istanza, analogamente alla disciplina maltese viene lasciato un ampio margine di apprezzamento alle autorità competenti, seppure con una maggiore possibilità di definire i passaggi del procedimento. In ogni caso, entrambe le realtà consentono l’adesione del soggetto interessato a un programma di investimento che si concretizza, *de facto*, nella concessione di una situazione giuridica *pleno iure*, facendo sorgere un vero e proprio *ius pecuniae*<sup>411</sup>.

---

dagli anni di residenza. Tale regime si basa, sul potere discrezionale delle autorità e in particolare sulla discrezione del Consiglio dei ministri e del Ministero degli Interni.

<sup>407</sup> Ex plurimis N. TRIMIKLINIOTIS, *Report on Citizenship Law: Cyprus*, EUDO Citizenship observatory. 2015.

<sup>408</sup> Per approfondimenti, vedi il dibattito del Parlamento europeo del 15 gennaio 2014 su “*EU citizenship for sale*”. <http://www.europarl.europa.eu>.

<sup>409</sup> In tal caso è richiesto che le attività abbiano una ricaduta diretta nel sistema economico nazionale.

<sup>410</sup> 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.

<sup>411</sup> F. CORTESE - G. SANTUCCI - A. SIMONATI, (a cura di) *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza*, Collana “Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza”, Università di Trento, 2014.

#### 4. I PAESI CANDIDATI, I CANDIDATI POTENZIALI E I PAESI TERZI

Come nei casi precedenti, anche la cittadinanza dei Paesi candidati a entrare nell'Unione europea o dei candidati potenziali sta diventando un affare sempre più interessante per coloro che investono nello status civitatis. I vantaggi si manifestano già durante il processo di adesione, dal momento che i paesi candidati e candidati potenziali instaurano rapporti più stretti con l'Unione europea e possono ottenere il diritto per i loro cittadini di entrare nello spazio Schengen senza la necessità di un visto per soggiorni di breve durata<sup>412</sup>.

Diversamente dal caso dei Paesi già facenti parte dell'Unione europea, qui la Commissione europea ha un maggior potere di monitoraggio dei programmi di cittadinanza per investitori, che esercita durante tutto il periodo di espletamento dell'iter di adesione all'UE. In particolare, ai Paesi interessati viene richiesto di introdurre solidi meccanismi volti a fronteggiare i possibili rischi per la sicurezza, pena l'impossibilità di entrare a far parte dell'UE.

Infine, vi sono programmi di cittadinanza per investitori promossi da altri Paesi terzi, che non chiedono di far parte dell'Unione europea, i cui cittadini<sup>413</sup> godono del regime di esenzione dall'obbligo del visto<sup>414</sup> per soggiorni di breve durata in UE. In alcuni casi questi Paesi terzi, o gli imprenditori che li sostengono, hanno esplicitamente commercializzato la loro cittadinanza con l'argomentazione che essa concede accesso senza obbligo di visto all'Unione europea. Gli investitori interessati a tali programmi sono spesso ricchi cittadini di Paesi per i quali è richiesto il visto, che potrebbero utilizzare tale escamotage per aggirare la normale procedura di visto Schengen e la relativa valutazione dei singoli rischi migratori e per la sicurezza.

---

<sup>412</sup> Ci si riferisce a quanto accade in Turchia e in Montenegro.

<sup>413</sup> Come, ad esempio, i cittadini della Repubblica di Moldova.

<sup>414</sup> I programmi di cittadinanza per investitori differiscono dai programmi di soggiorno per investitori ("visti d'oro") che invece mirano ad attrarre investimenti in cambio del diritto di soggiorno nel paese interessato ed esistono in venti Stati dell'UE. Tuttavia, i rischi insiti in tali programmi sono simili a quelli dei programmi di cittadinanza per investitori. Inoltre essi hanno conseguenze sugli altri Stati membri, dal momento che un permesso di soggiorno valido concede ai cittadini di paesi terzi alcuni diritti che permettono loro di viaggiare liberamente, in particolare nello spazio Schengen.

## 5. LA RISPOSTA DELL'UNIONE EUROPEA ALLA C.D. "VENDITA DELLA CITTADINANZA"

In dottrina si è discusso sulle potenziali ricadute di questo impianto normativo e di come esso potrebbe compromettere la base democratica sia dei singoli Stati, sia dell'Unione europea nella sua interezza. Se è vero 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»<sup>415</sup>, è altrettanto evidente che «la concretezza del vincolo non deve mai oltrepassare l'eccessiva discrezionalità e la poca trasparenza, poiché vi sarebbe il rischio di creare una *marketable commodity* in grado di alterare la natura di un determinato status giuridico»<sup>416</sup>. La proliferazione di questi modelli di *investor citizenship* può infatti compromettere la nozione stessa di *ius civitatis* fondata sulla reciprocità, sull'uguaglianza formale e sostanziale e sulla solidarietà, riscrivendo questi principi in chiave economica<sup>417</sup>.

In questo dibattito<sup>418</sup> assume una certa importanza anche la valutazione dei compiti assolti dalle istituzioni europee preposte al controllo del rispetto dei Trattati da parte degli Stati membri. Trattati che, come abbiamo visto in precedenza, nulla dispongono sulle procedure di acquisizione della cittadinanza, per cui gli unici profili di incompatibilità con le norme europee potrebbero configurarsi in merito al principio di leale collaborazione sancito dagli artt. 3 e 9 del TFUE<sup>419</sup>, ovvero al principio di non discriminazione in base al censo. Un dato

---

<sup>415</sup> G. AZZARITI, La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2011

<sup>416</sup> C. DI MAIO, *L'evoluzione della legge sulla cittadinanza a Malta e Cipro: profili storico-giuridici e sviluppi recenti*, cit.

<sup>417</sup> F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2013,

<sup>418</sup> Sul punto si vedano, anche: Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2014 su Cittadinanza dell'Unione europea in vendita, punti K e L.; Interrogazione parlamentare con richiesta di risposta orale alla Commissione europea del 4 dicembre 2013 su Cittadinanza dell'Unione europea in vendita (O-000138/2013).

<sup>419</sup> Nel dettaglio, secondo l'art. 3bis, comma 3: «In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione». Secondo l'art. 9, comma 2: «Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione»

però è certo: fenomeni come quello maltese o cipriota comportano il rischio di elevare il concetto di investimento a criterio di *genuine link*<sup>420</sup> con il territorio.

Sebbene l'Unione europea rispetti il diritto sovrano dei Paesi membri di decidere le proprie procedure di naturalizzazione, è innegabile che le stesse assumono sempre più rilevanza nell'ambito della politica migratoria. Ne consegue pertanto la necessità di misurarne la loro effettiva conformità ai principi di non discriminazione e pari trattamento, unitamente ai criteri di trasparenza e di buona amministrazione. In questo senso, negli ultimi anni qualche piccolo passo in avanti è stato fatto. Il programma maltese, per esempio, è stato in parte ridimensionato a seguito della reazione sia delle istituzioni dell'UE (nello specifico del Parlamento europeo e della Commissione), sia di molti altri Stati membri. In particolare, è stata censurata la logica sottostante, che di fatto avrebbe garantito vantaggi economici solo a Malta, scaricando sugli altri Paesi dell'Unione i "costi" della mobilità dei nuovi cittadini. In questa prospettiva, nel 2014 il Parlamento europeo ha espresso la sua posizione con una risoluzione sulla "Cittadinanza dell'Unione in vendita", richiamando proprio il principio di leale cooperazione previsto dall'art. 4.3 del TUE. In quella circostanza è stato affermato che «la cittadinanza dell'UE non dovrebbe mai diventare un prodotto commerciabile» e che «che i diritti conferiti dalla cittadinanza dell'UE si fondano sulla dignità umana e non dovrebbero essere acquistati o venduti a nessun prezzo»<sup>421</sup>. Il Parlamento europeo, nella sua risoluzione del 2014, ha espresso il timore che i programmi nazionali che comportano una vera e propria vendita diretta o indiretta della cittadinanza dell'Unione compromettano il concetto stesso di tale status e ha invitato la Commissione a valutare i diversi programmi di cittadinanza nazionali alla luce dei valori europei, nonché dello spirito della legislazione e della prassi dell'Unione.

Sulla base di questi presupposti, la Commissione europea ha iniziato a interessarsi della vicenda contattando le autorità maltesi, cipriote e bulgare, per ricevere ulteriori informazioni in merito ai loro programmi, al fine di verificarne in concreto la compatibilità con i valori

---

<sup>420</sup> Secondo l'accezione data dalla Corte internazionale di giustizia nel 1955 nel noto caso *Nottebohm, Liechtenstein c. Guatemala*, il *genuine link* è un principio generale di diritto internazionale che richiede l'esistenza di un legame effettivo tra l'individuo interessato e lo Stato. Esso viene descritto come quel rapporto giuridico «*having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties*».

<sup>421</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2014 sulla cittadinanza dell'UE in vendita (2013/2995(RSP), <https://www.europarl.europa.eu>).

dell'Unione. Essa ha poi avviato un negoziato con le autorità maltesi, prospettando la possibilità di aprire una procedura d'infrazione per violazione del principio di leale cooperazione. La Presidente della Commissione europea, Ursula Von Der Leyen, nel discorso sullo Stato dell'Unione del 16 settembre 2020 ha affermato che «le violazioni dello Stato di diritto non possono essere tollerate, [...] che si tratti del primato del diritto europeo, della libertà di stampa, dell'indipendenza della magistratura o della vendita di passaporti d'oro. I valori europei non sono in vendita»<sup>422</sup>.

Qualche mese dopo, il governo della Valletta ha modificato il suo programma, prevedendo una serie di modifiche che, tuttavia, non slegano lo status civitatis a valutazioni di natura economica. Secondo il nuovo meccanismo di concessione della cittadinanza, entrato in vigore nel novembre 2020, si prevede la possibilità di richiedere la cittadinanza dopo aver soggiornato per un periodo compreso tra dodici e trentasei mesi nel territorio, mentre per gli eventuali familiari<sup>423</sup>, ci vorrà la dimostrazione di essere effettivamente a carico del richiedente. Peraltro, occorre sottolineare che la variazione da dodici a trentasei mesi dipenderà, ancora una volta dalla congruità e dalla rilevanza dell'impegno economico dello straniero, il quale avrà però l'obbligo di attestare le proprie fonti di reddito. Si segnala, infine, che potranno essere rilasciate un massimo di quattrocento nuove cittadinanze all'anno e la lista dei nuovi cives dovrà essere resa pubblica.

L'intervento delle istituzioni europee<sup>424</sup> ha dunque avuto il merito, non solo di fare maggiore chiarezza su queste problematiche, ma anche di scoraggiare il proliferare di tali programmi, disincentivando molti potenziali investitori. Tuttavia, alla luce di quanto analizzato appare chiaro che non ci si può accontentare semplicemente di prendere atto che il diritto UE non sembrerebbe vietare *tout court* normative statali<sup>425</sup> basate sull'acquisizione della

---

<sup>422</sup> Commissione europea, Discorso sullo stato dell'Unione 2020, <https://ec.europa.eu/>

<sup>423</sup> Figli minori di 29 anni (anche di un solo coniuge) e/o parenti diretti.

<sup>424</sup> Si segnala, da ultimo, la raccomandazione Commissione europea C(2022) del 28.03.2022, *Commission Recommendation on immediate steps in the context of the Russian invasion of Ukraine in relation to investor citizenship schemes and investor residence schemes*, con la quale sono stati nuovamente esortati gli Stati Membri ad abrogare immediatamente i piani di cittadinanza e soggiorno per investitori (c.d. “passaporti d'oro”, “visti d'oro”) in vigore e a garantire che siano attuati controlli rigorosi per contrastare i rischi che tali programmi presentano alla luce della crisi ucraina.

<sup>425</sup> Cipro, dal canto suo, aveva dichiarato di voler sospendere a decorrere dal 1° dicembre 2020 la concessione della cittadinanza attraverso il "Programma d'investimento", anche a seguito del noto scandalo denominato “Cyprus Papers”. L'inchiesta condotta dal team investigativo di *Al Jazeera* aveva esaminato 1.400 documenti e

cittadinanza *iure pecuniae*<sup>426</sup>. Invero, la necessità di definire regole comuni per dare un volto ai cittadini europei di domani è un tema<sup>427</sup> che non può più essere procrastinato. Per definire «chi davvero noi siamo, che cosa davvero ci distingue, sempre che si voglia essere qualcuno e qualcosa, e non una semplice propaggine»<sup>428</sup> occorre che l'Europa intraprenda «una profonda riflessione su sé medesima»<sup>429</sup>. E in questo cammino, noi, cittadini d'Europa, dobbiamo «renderci consapevoli, nelle differenze, della nostra identità»<sup>430</sup>.

\*\*\*\*\*

---

individuato 2.500 nomi, tra i quali quello di uno stretto parente di Osama Bin Laden e dell'ex numero uno del colosso statale dell'energia russa Gazprom, Nikolai Gornovskiy. Tra questi, almeno 60 persone non avrebbero avuto i requisiti necessari per legge a ottenere la cittadinanza. Da *"La Repubblica"*, 13 ottobre 2020.

<sup>426</sup> A oggi, sul sito del Ministero degli Affari Esteri - Ambasciata della Repubblica di Cipro a Roma, si legge che per l'emissione del visto (Visa) ai cittadini di paesi terzi non residenti in un paese dell'UE e che non dispongono di visto d'ingresso Schengen occorre, tra le altre cose: a) una fidejussione bancaria (il cui ammontare dipende dal Paese di provenienza del richiedente); b) una certificazione bancaria (bank statement) con i depositi degli ultimi tre mesi, oppure una lettera da parte della banca che certifichi la disponibilità economica dell'interessato, oppure una lettera del datore di lavoro che certifichi il reddito mensile. Ancora una volta, l'allarme è dato dal fatto che la valutazione dei suddetti requisiti è rimessa alla discrezionalità delle Autorità cipriote competenti.

<sup>427</sup> In particolare, la protezione sociale è uno dei principali problemi dell'Unione Europea. La superficie dell'Unione è aumentata più del 25%, la popolazione del 20%, la ricchezza solo del 5%; il PIL medio pro capite dell'Unione è conseguentemente diminuito più del 10% mentre le disparità regionali sono raddoppiate. La politica di coesione sociale, dunque, è destinata a diventare un'emergenza dell'Unione perché le disuguaglianze e la povertà provocano gli stessi blocchi sistemici che si evidenziano nei singoli Stati. Come si possono affrontare tali problemi cercando di tenere in equilibrio le ragioni economico-sociali con i grandi principi di civiltà giuridica e primo fra tutti il rispetto della persona umana? Su questi interrogativi si veda in particolare: A. M. POGGI, *I diritti delle persone. Lo Stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*. Milano, Mondadori, 2014.

<sup>428</sup> G. ZAGREBELSKY, *Contro l'etica della verità*, Editori Laterza, 2009.

<sup>429</sup> Ibidem.

<sup>430</sup> Ibidem.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il presente lavoro ha analizzato un istituto giuridico in continua evoluzione, capace di attraversare i secoli, cambiando fisionomia a seconda delle diverse forme di Stato e delle peculiarità degli ordinamenti giuridici di volta in volta considerati<sup>431</sup>.

Il concetto giuridico di cittadinanza rappresenta uno di quei concetti universali ad alto grado di interdisciplinarietà, la cui vera essenza non può essere ricavata prescindendo da un'analisi dei differenti contesti culturali, sociali, giuridici e dei loro relativi mutamenti.

Un punto di partenza fondamentale è dato, ad avviso di chi scrive, dalla nozione di cittadinanza che emerge dal pensiero aristotelico. Nel capitolo 1 abbiamo osservato che nella Grecia antica l'idea di cittadinanza era strettamente comunitaria, poiché metteva in rilievo l'appartenenza alla collettività e la partecipazione individuale alle cariche pubbliche. Il cittadino della democrazia, secondo Aristotele, si distingueva non in quanto abitante in un certo luogo, bensì sulla base della sua capacità di partecipare attivamente alla vita pubblica e al governo della *polis*. In quest'ottica la cittadinanza veniva intesa come l'insieme delle virtù pubbliche dell'individuo: il cittadino era tale in quanto civicamente virtuoso e, dunque, ritenuto degno di partecipare al governo della propria città. Egli veniva identificato sulla base della sua virtù civica che lo caratterizzava per le sue capacità di governare e dirigere materialmente gli affari pubblici. Una nozione di cittadinanza che si configurava non soltanto come una mera condizione giuridica, bensì come un vero e proprio *ethos*, ossia una scelta morale condivisa da tutti i membri della comunità<sup>432</sup>.

---

<sup>431</sup> P. MINDUS, *Cittadini e no. Forma e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze, 2014, pp. 102 ss.; J. HABERMAS, *Morale, Diritto, Politica*, Torino, Einaudi, 1992. Per un'analisi approfondita sull'intera tematica della cittadinanza vedi E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza, Le grandi radici, I modelli storici di riferimento*, Padova, 1997. Sul tema specifico della cittadinanza nei diversi periodi storici vedi, tra gli altri, G. CRIFÒ, *Civis. La cittadinanza tra antico e moderno*, Roma-Bari 2003; M.I. FINLEY, *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Roma-Bari, 2005; L. CANFORA, *La democrazia. Storia di una ideologia*, Roma-Bari 2008, pp. 33 ss.; R. DE STEFANO, *Il problema del potere*, a cura di M. La Torre e A. Federico, Soveria Mannelli 2017, pp. 23 ss.; V. MAROTTA, *La cittadinanza romana in età imperiale, secoli I-III d.C.: una sintesi*, Torino, 2009; A.N. SHERWIN WHITE, *The Roman citizenship*, Oxford, 1973. Cfr. F. BELVISI, *Cittadinanza. Le basi filosofiche del costituzionalismo*, a cura di A. Barbera, Roma-Bari 2005, pp. 117 ss.; M. WALZER, *Citizenship*, in *Dem. dir.*, 2-3/1988, 43 ss.

<sup>432</sup> C. MEYER - P. VEYNE, *L'identità del cittadino e la democrazia in Grecia*, cit. Nello stesso senso, E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., p. 66.

Questi concetti, pur essendo molto lontani nel tempo, sembrano essere molto vicini all'idea di «cittadinanza costituzionale»<sup>433</sup> delineata dai nostri Padri Costituenti, i quali hanno inteso elevare il contributo di ciascuno a strumento essenziale di partecipazione alla comunità politica, intesa come *demos* e non come *ethnos*<sup>434</sup>.

Nella prima parte del capitolo 2 è stato sottolineato che la Costituzione repubblicana, pur non esprimendosi sui modi di acquisizione della cittadinanza, dice molto sul contenuto della stessa: sarebbe pertanto errato ritenerla una materia “decostituzionalizzata”, posta «al di fuori del cono d'ombra del costituzionalismo»<sup>435</sup>. Al contrario, dalla lettura degli atti dell'Assemblea costituente emerge in maniera piuttosto netta un'idea sostanziale di cittadinanza delineata dalla nostra Carta costituzionale. Come autorevolmente sostenuto in dottrina<sup>436</sup>, vi sono diversi fattori che possono essere utilizzati quali criteri di inclusione tra cittadini. Uno di questi è senza dubbio rappresentato dal lavoro inteso come «punto di connessione, legame orizzontale, tessuto connettivo»<sup>437</sup> fra i membri della società. Fondare la Repubblica sul lavoro significa infatti, «fondarla su persone che fanno parte di essa mediante la loro opera quotidiana»<sup>438</sup>; significa elevare «a fondamento della convivenza repubblicana gli individui

---

<sup>433</sup> Per un approfondimento sul tema della cittadinanza costituzionale si vedano in particolare: G. AZZARITI, *Cittadinanza. Cittadinanza è ius loci*, cit., 115 ss.; P. BARCELLONA, *A proposito della cittadinanza sociale*, in *Democrazia e diritto*, nn. 2-3/1988, 15 ss.; G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. dir. cost.*, n. 2/1997, 3 ss.; P. CARROZZA, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri costituzionali*, in E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, il Mulino, 2013, 27 ss.; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., 121 ss.; L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1994, 263 ss.; G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, cit., 37 ss.; C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli, Esi, 2016; D. PORENA, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità, democrazia*, Torino, Giappichelli, 2011; M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali*, in *Rivista critica del Diritto privato*, n. 2/1992, pp. 206 e ss.

<sup>434</sup> A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, cit.

<sup>435</sup> *Ibidem*

<sup>436</sup> C. TRIPODINA, *Il volto storico della Repubblica. Lavoro e cittadinanza; lavoro è cittadinanza*, in *Lo Stato : rivista semestrale di scienza costituzionale e teoria del diritto*, n. 17/2021

<sup>437</sup> P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, cit., 8-9.

<sup>438</sup> G. FERRARA, *I diritti del lavoro e la “costituzione economica” italiana ed in Europa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2005.

della specie umana in quanto piegati, astretti, impegnati, tesi, immersi nel lavoro»<sup>439</sup>. In quest’ottica «non conta tanto la nazionalità quanto l’effettiva partecipazione a una comunità politica (...), la disponibilità a prendere parte ai processi cooperativi di costruzione quotidiana della società»<sup>440</sup>. In questo senso, dunque, è cittadino costituzionale chi lavora nella e per la comunità: chi partecipa «all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, comma 2 Cost.) e chi contribuisce, «secondo le proprie possibilità e la propria scelta», con «un’attività o una funzione», «al progresso materiale o spirituale della società» (art. 4, comma 2)<sup>441</sup>.

Alla luce di queste considerazioni si può pertanto affermare che «al cuore del concetto di cittadinanza deve essere posta l’idea della partecipazione alla vita consociata»<sup>442</sup>. Invero, se la cittadinanza costituzionale non è dunque uno status conferito dall’alto, bensì un compito da adempiere quotidianamente, «non solo il lavoro con cui gli stranieri contribuiscono alla crescita della collettività – attraverso anche il rilevante contributo al PIL – ma anche il volontariato, il servizio civile e la frequenza scolastica meriterebbero una particolare valorizzazione nei criteri di acquisto della cittadinanza»<sup>443</sup>.

A parere di chi scrive ne discende che, qualunque sia la prospettiva dalla quale si sceglie di analizzare il tema in oggetto, il nodo cruciale resta sempre lo stesso: se si vuole ridurre il solco tra l’attuale disciplina in materia e il concetto di cittadino attivo che la Costituzione presuppone, la modifica dei criteri di acquisto dello *status civitatis* si configura come una necessità palese, urgente e ineludibile.

Allo stato attuale, fenomeni come la trasmissione illimitata della cittadinanza *iure sanguinis*, la “naturalizzazione a ostacoli” e l’assenza dello *ius soli temperato*, analizzati nella seconda parte del capitolo 2, sono espressione di una concezione dello *status civitatis* incapace di fornire una corretta ed efficace risposta alle pressanti esigenze di integrazione del presente.

Come abbiamo avuto modo di osservare, le proposte di riforma della legge n. 91/1992 sono state inserite nell’agenda politica di molti dei governi che si sono succeduti negli ultimi anni. Tuttavia la strumentalizzazione politica di un tema così delicato e complesso ha condotto a

---

<sup>439</sup> Ibidem.

<sup>440</sup> F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, cit., 69

<sup>441</sup> C. TRIPODINA, *Il volto storico della Repubblica. Lavoro e cittadinanza; lavoro è cittadinanza*

<sup>442</sup> L. RONCHETTI, *La costituzione come spazio della cittadinanza*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2015, 455

<sup>443</sup> A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, cit.

risultati disastrosi: proposte di attribuzione della cittadinanza mediante meccanismi quali lo “*ius soli temperato*” e lo “*ius culturae*” sono state soppiantate dall’entrata in vigore di “nuove” ipotesi di revoca della cittadinanza certamente più vicine, da un punto di vista ideologico, alla stagione coloniale italiana piuttosto che alle reali esigenze dei giorni nostri. Alla preoccupante situazione del nostro Paese, si affiancano nuovi allarmanti scenari europei analizzati nel capitolo 3: da un po’ di anni si assiste, infatti, al prosperare di programmi che non hanno nulla a che fare con la giustizia sociale e l’equità ma, al contrario, determinano il sorgere di una serie di rischi per gli Stati membri e per l’Unione stessa. È il caso dei susposti programmi di “*cash-for-residence*” o “*investor citizenship*” mediante i quali viene riconosciuto un titolo di residenza o di cittadinanza a coloro che semplicemente investono un’ingente quantità di denaro sul territorio di uno Stato europeo<sup>444</sup>. La proliferazione di questi modelli può infatti compromettere la nozione stessa di *ius civitatis* fondata sulla reciprocità, sull’uguaglianza formale e sostanziale e sulla solidarietà, riscrivendo questi principi in chiave economica<sup>445</sup>.

In una prospettiva de iure condendo, risulta pertanto indispensabile ripensare in maniera seria al significato profondo dell’essere *cives*, in un’ottica di effettività dei legami e di reale partecipazione alla vita della società.

Nell’affrontare questo ambizioso compito, risulta imprescindibile un ruolo attivo da parte dell’Europa, stante l’evidente esigenza di omogeneità delle politiche in materia di cittadinanza, nella consapevolezza che da questa sfida potrebbe dipendere il futuro della stessa Unione Europea. Oggi più che mai, in un momento storico in cui concorrono l’emergenza sanitaria, la crisi economica e la crisi umanitaria, risulta imprescindibile sviluppare un serio dibattito sulle finalità, la struttura e gli obiettivi politici dell’Unione.

In questa prospettiva il criterio dello *ius soli* potrebbe rappresentare la via maestra per la costruzione della “civil society” europea «in un’epoca di grandi migrazioni; di continue richieste di asilo, anche da parte dei cosiddetti migranti economici; di interventi umanitari finalizzati a salvare persone che fuggono da morte certa o da evidenti compressioni delle libertà fondamentali riconosciute e garantite a livello internazionale»<sup>446</sup>.

---

<sup>444</sup> Si tratta principalmente di investitori provenienti da Russia, Cina e altri Paesi del Sud-est asiatico.

<sup>445</sup> F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2013.

<sup>446</sup> M. VOLPE, *Lo ius soli: storia, evoluzione e nuove prospettive nelle legislazioni moderne*, Revista de Investigación de la Cátedra Internacional Conjunta Inocencio III N° 10, enero-junio 2020

Il tema è di fondamentale importanza anche con riguardo alle seconde e le terze generazioni di stranieri che nascono e si formano culturalmente in uno Stato ma non ne sono parte *de iure* per i motivi analizzati in precedenza.

In Europa l'applicazione dello *ius soli* non è mai automatica e prevede regole diverse a seconda dei Paesi: nella maggior parte dei casi, il diritto a diventare cittadini viene riconosciuto e garantito, in via di principio, nelle varie Carte costituzionali, le quali, tuttavia, rinviano alle disposizioni di legge la normativa specifica che si basa ancora una volta sulla dicotomia *ius soli* - *ius sanguinis*. Nel continente europeo gli Stati che si ispirano tradizionalmente allo *ius soli* sono la Francia<sup>447</sup> e la Repubblica d'Irlanda<sup>448</sup>. Al di là di queste due esperienze, le legislazioni in materia degli Stati membri fanno emergere due tendenze contrastanti: da una parte, tutti gli Stati hanno inserito elementi di acquisizione della cittadinanza *ius soli* che vanno a temperare le impostazioni sostanzialmente basate sullo *ius sanguinis*, dall'altra sono stati delineati quadri normativi ibridi, non idonei alla risoluzione delle problematiche in ragione delle quali erano stati elaborati. In diversi Paesi è stato introdotto il criterio del doppio *ius soli*, che prevede l'acquisizione automatica da parte di figli di stranieri a loro volta già nati nel Paese di accoglienza. In questo senso rilevano non soltanto la legislazione francese, che lo prevede sin dal 1851<sup>449</sup>, ma anche quella spagnola<sup>450</sup>,

---

<sup>447</sup> La cittadinanza (nationalité) francese è disciplinata dal Codice civile, agli articoli da 17 a 33-2. È uno degli Stati in cui da più tempo è in vigore il principio dello *ius soli*, sebbene in compresenza dello *ius sanguinis*. La cittadinanza può infatti acquisirsi per filiazione, sia *iure soli* (art. 18 c.c.) che *iure sanguinis*, per matrimonio con cittadino francese e per naturalizzazione

<sup>448</sup> la ratio della scelta dello *ius soli* è da rintracciarsi anche nella questione territoriale che ne ha caratterizzato la storia, in relazione alla divisione con l'Irlanda del Nord: in applicazione del principio del territorio, infatti, l'EIRE riconosce come cittadini irlandesi tutti coloro che nascono sull'isola, che si tratti di Irlanda o di Irlanda del Nord. Fino al 2004 è stata in vigore una forma di *ius soli* pura, per cui era considerato cittadino irlandese chiunque fosse nato sul territorio. Con l'Irish Nationality and Citizenship Act, il modello è stato temperato con alcuni elementi di *ius sanguinis* e *ius domicilii*: in particolare, è considerato cittadino irlandese chiunque nasca sul territorio dello Stato da almeno un genitore in possesso di permesso di soggiorno permanente. Elemento peculiare riguarda il fatto che sono considerati aventi diritto ad ottenere la cittadinanza irlandese in qualità di *natural born citizens* anche gli abitanti dell'Irlanda del Nord.

<sup>449</sup> La ratio alla base di tale criterio risiede essenzialmente nella volontà delle autorità francesi di evitare l'evasione della leva da parte di figli e nipoti di immigrati. C. Bertossi, A. Hajjat, Country Report: France, in EUDO Citizenship Observatory, January, 2013,

<sup>450</sup> 2 La disciplina della cittadinanza è contenuta nell'art. 11 della Costituzione spagnola del 1978 e negli artt. 17-28 del Codice civile, modificati dalla legge 36 del 2002 e integrati dal Codice sulla nazionalità del 2003.

portoghese<sup>451</sup>, lussemburghese<sup>452</sup> e greca (2010)<sup>453</sup>. Appare d'interesse anche la legge di riforma del diritto alla cittadinanza tedesca<sup>454</sup>, entrata in vigore il 1° gennaio 2000, con la quale acquisiscono automaticamente la cittadinanza tedesca anche i figli di stranieri che nascono in Germania, purché almeno uno dei genitori risieda abitualmente e legalmente nel Paese da almeno otto anni e goda del diritto di soggiorno a tempo indeterminato (unbefristetes Aufenthaltsrecht).

Tutto ciò però non basta. Non basta a tutte quelle persone che, pur partecipando attivamente ogni giorno allo sviluppo sociale, culturale ed economico dell'Europa, rimangono incastrati in un ginepraio di leggi e pratiche burocratiche che spesso annientano le loro speranze, annichiliscono i loro sogni e generano un vortice di sconforto e disperazione. Non basta neppure per arginare quel sentimento di paura che affligge una parte del nostro Continente: paura verso chi è percepito come “altro” rispetto a noi. Un sentimento alimentato dalla non conoscenza e dal rifiuto di conoscere che ha generato l'ormai dilagante virus della xenofobia. Un virus dalla portata pandemica che ha investito anche quei Paesi che rappresentano tradizionalmente la patria dello *ius soli*. Un'ondata populista e nazionalista che ha colpito in

---

Secondo la legge spagnola sono ritenuti “spagnoli d'origine” i nati da padre e madre spagnoli; i nati da almeno un genitore nato in Spagna (doppio *ius soli*); i figli di apolidi nati in Spagna; i figli di genitori incerti nati in Spagna. Si tratta dunque di uno *ius sanguinis* con alcune specifiche previsioni riconducibili allo *ius soli* e al doppio *ius soli*. In diverse fattispecie è possibile far valere lo *ius soli* esercitando un'opzione entro il diciottesimo anno di età.

<sup>451</sup> In Portogallo, l'acquisizione *iure soli* può avvenire per gli immigrati di terza generazione; la seconda generazione può accedere alla cittadinanza sin dalla nascita per acquisizione volontaria e in presenza di alcuni requisiti, come la residenza dei genitori in Portogallo per un periodo di minimo cinque anni o il completamento del primo ciclo di istruzione obbligatoria

<sup>452</sup> Quello della cittadinanza è un tema di particolare rilevanza in Lussemburgo, se si tiene conto del fatto che poco meno della metà della popolazione è di cittadinanza straniera. Per molti anni, proprio in ragione di “proteggere” gli autoctoni, l'unico modo di acquisire la cittadinanza è stato lo *ius sanguinis*. Con la riforma del 2008 è stato invece introdotto il doppio *ius soli* ed è stata ammessa la doppia cittadinanza

<sup>453</sup> Interessante notare come la legislazione greca abbia preso in considerazione la generazione definita “uno e mezzo”, ossia di coloro che, nati all'estero, hanno però svolto il loro percorso scolastico in Grecia, e che pertanto, possono ottenere, in forza di dichiarazione, la cittadinanza secondo le stesse modalità di quelli nati in Grecia da genitori ivi residenti da almeno 5 anni. Nel caso di doppio *ius soli* per la terza generazione, l'acquisizione avviene automaticamente al momento della nascita. Si veda D. CHRISTOPOULOS, *Country Report: Greece*, in EUDO Citizenship Observatory, January, 2013.

<sup>454</sup> Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrecht del 15 luglio 1999

tempi abbastanza recenti persino gli Stati Uniti d'America - terra di immigrati per antonomasia – dove si è addirittura rischiato di trasformare lo *ius soli* puro in un criterio soltanto “residuale”.

Ebbene, in un tale drammatico contesto, è indispensabile che il dibattito su questo tema venga affrontato a più livelli. Da una parte i giuristi sono chiamati continuamente a confronti e riflessioni per evitare che siano populismi e nazionalismi a guidare l'azione dei legislatori e di coloro che sono chiamati alla corretta applicazione delle norme. Dall'altra parte, è essenziale che la politica riacquisti al più presto la propria funzione pedagogica, perduta ormai da tempo. «Non si tratta soltanto di raccogliere le istanze sociali e di tradurle in azione politica, ma anche di organizzarle, promuovendo la coscienza e la cultura delle masse, affrontando con calma e saggezza le loro legittime paure, presidiando i diversi aspetti del dibattito pubblico sociale e procedendo alla sua costante tematizzazione e razionalizzazione»<sup>455</sup>.

Soltanto in questa prospettiva, forse, il tema della cittadinanza potrà diventare “funzionale” all'elaborazione di legislazioni più omogenee, che abbiano come stella polare il fondamentale principio della dignità umana. Ma «per fare questo serve la politica. Sono necessari partiti europei sempre più capaci di essere l'architrave della nostra democrazia»<sup>456</sup>.

Soltanto così l'Europa ci potrà aiutare a stare meglio al mondo<sup>457</sup>.

---

<sup>455</sup> E. GROSSO, *Lotta al terrorismo e funzione pedagogica della politica: l'anima perduta dell'Europa*, cit.

<sup>456</sup> D. SASSOLI, *Discorso di insediamento del Presidente del Parlamento Europeo*, 3 luglio 2019, su [www.Repubblica.it](http://www.Repubblica.it).

<sup>457</sup> Ibidem.

## BIBLIOGRAFIA

### A)

- ADAMS M. - DE WAELE H. - MEEUSEN J. – STRAETMANS G., *Judging Europe's Judges. The Legitimacy of the Case Law of the European Court of Justice*, Abingdon, 2013
- ADAM R., *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, in «Rivista di Diritto Internazionale», 1991
- ALBERTINI M., *L'Identità europea*, Il Federalista, 1977
- ALGOSTINO A., *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): Estinzione del diritto di asilo, Repressione del dissenso e disegualianza*, in «Costituzionalismo.it», Fascicolo n. 2/ 2018
- AMBROSINI G., *Lo statuto dei nativi dell'Algeria e della Libia*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova, Cedam, 1940
- AMPOLO C., *La politica in Grecia*, Bari, Laterza, 1981
- APOLLONIO A., *Il dilemma dell'identità europea*, su Il Federalista, Anno LXI, 2019, n. 3.
- APOSTOLI A., *Irragionevoli scelte legislative versus decisioni giudiziarie di ripristino della legalità costituzionale: il "non cittadino" nell'ordinamento italiano*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 4 del 2011.
- ARANGIO-RUIZ G., *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1913
- ARENDT H., *The human Condition*, Chicago, University of Chicago Press, 1958
- ARRIGONI G. (a cura di), *Le donne in Grecia*, Bari, Laterza, 1985
- ARISTOTELE, *Politica*, a cura di R. LAURENTI, Roma-Bari, Laterza, 2000.
- AYMARD A., *Les étrangers dans les Cités Grecques aux temps classiques*, (Ve et IVe siècles av. J.-C.), in *Recueils de la Société Jean Bodin*, Bruxelles 1958, IX.

B)

- BACIS D., *Esistono cittadini “di seconda classe”? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, in DPCE, 1/2019
- BARBERA A., *Art. 2, in Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975.
- BARCELLONA P., *A proposito della cittadinanza sociale*, in *Democrazia e diritto*, nn. 2-3/1988
- BARIATTI S., *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, Milano 1996
- BARTH F., *Ethnic Groups and Boundaries*, Boston, Little, Brown, 1969
- BARTOLONI M., *Competenza degli Stati in materia di cittadinanza e limiti posti dal diritto dell'Unione Europea: il caso Rottmann*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010
- BASILE F., *Il ruolo della volontà in caso di riacquisto della cittadinanza a seguito di residenza biennale in Italia e in Foro italiano*, 1991
- BASSO L. (gruppo Socialista), prima Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, seduta del 21 settembre 1946.
- BELVISI F., *Cittadinanza. Le basi filosofiche del costituzionalismo*, a cura di A. Barbera, Roma-Bari 2005
- BERTI G., *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. dir. cost.*, n. 2/1997
- BETTI E., *Istituzioni di diritto romano*, Padova, Cedam
- BETTIN G. – CELA E., *L'evoluzione storica dei flussi migratori in Europa e in Italia*, UNESCO SSIIM, 2014.
- BIONDI DAL MONTE F., *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2013

- BIN R., *Il diritto alla sicurezza giuridica come diritto fondamentale*, in Forum di Quaderni costituzionali, 8 settembre 2018.
- BOBBIO N., *Introduzione a T. Hobbes*, Opere politiche, tr. it. a cura di N. Bobbio, Torino 1959 (Ristampa 1971)
- BODIN J., *I sei libri dello Stato*, I, 6, trad. it. a cura di M. Isnardi Parente, Torino 1964 (libri I- II), Torino 1988 (libri III – IV)
- BRENNAN T., *Political education and democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981
- BRIGNANI M., *Colonialismo e tutela della razza*, Novecento.org, n. 4, 2015
- BROOK MANVILLE P., *The origins of citizenship in ancient Athens*, Princeton, Princeton University Press
- BRUBAKER R., *Nationhood in France and Germany*, Cambridge, Harvard University Press, 1992
- BRUGI B., *Istituzioni di diritto civile italiano*, Milano, 1907.

### C)

- CALZARETTI F., *La nascita della Costituzione*, su [www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it)
- CAMASSA G., *Le istituzioni politiche greche*, in Storia delle idee politiche economiche e sociali, Torino, Utet, 1982
- CAMPI A., *Nazione*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- CANFORA L., *La democrazia. Storia di una ideologia*, Roma-Bari 2008
- CANNIZZARO E., *Diritto internazionale*, Giappichelli, Editore, 2014.

- CANTARELLA E., *L'ambiguo malanno: condizione ed immagine della donna nell'antichità Greca e Romana*, Roma, Editori Riuniti, 1985
- CAPOGRASSI G., *Saggio sullo Stato*, 1918
- CAPPI G. (gruppo Democratico Cristiano), *Assemblea Costituente, seduta antimeridiana del 15 aprile 1947*
- CARETTI P. - TARLI BARBIERI G., *I diritti fondamentali: libertà e diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2017
- CARIDA' R., *La Cittadinanza*, in "Stato e sovranità. Profili essenziali", di L. Ventura, P. Nicosia, A. Morelli, R. Caridà, Giappichelli Editore, Torino 2010
- CARRERA NUÑEZ S. - DE GROOT G.R., *European Citizenship at the Crossroad. The role of the European Union on Loss and Acquisition of Nationality*, Oisterwijk, 2015
- CARROZZA P., *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri costituzionali*, in E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, il Mulino, 2013
- CARTABIA M., *Cittadinanza europea*, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 1995
- CARTABIA M., *I diritti dei cittadini*, in V. ONIDA, M. Pedrazza Gorlero (a cura di), *Compendio di Diritto costituzionale*, 2° ed., Milano, 2011
- CASTELLANETA M., *Lo Stato deve valutare gli effetti sul cittadino del provvedimento di revoca della naturalizzazione*, in *Guida al Diritto*, n. 15/2010
- CASTORINA E., *Introduzione allo studio della cittadinanza*, *Profili ricostruttivi di un diritto*, Giuffrè, 1997
- CAVASINO E., *Ridisegnare il confine tra "noi" e "loro": interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, in *Diritto, Immigrazione e Sicurezza*, fascicolo n. 1/2019
- CERQUETTI G., *Pene accessorie*, in *Encicl. dir.*, Milano, 1982, vol. XXXII

- CHABOD F., *L'idea di Nazione*, Bari, Editori Laterza, 1999.
- CHELI E., *Il problema storico della Costituente*, in *Pensiero giuridico e politico*, Magistralia, 1973
- CIANCIO A., La cittadinanza “sociale” europea al giro di boa della crisi pandemica, tra occasioni perdute e prospettive di rilancio, su *federalismi.it*, n. 4/2022.
- CICERONE, nel *De Republica*, I.
- CLARICH M., *La sentenza “Bosman”: verso il tramonto degli ordinamenti giuridici sportivi?*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1996
- CLERICI R., *Nuove prospettive in tema di cittadinanza della donna maritata*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1975.
- COLETTA G., *Elettorato attivo e stranieri nell'ordinamento italiano*, Torino, 2012
- COMINELLI L., *Il Mediatore europeo, Ombudsman dell'Unione*, Milano 2005
- CONDINANZI M. – LANG A. - NASCIMBENE B. (a cura di), *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2006
- CONSTANT F., *La citoyenneté*, Paris 2000
- CORASANTI A., *Stato delle persone* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990.
- CORDINI G., *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza – Profili di diritto pubblico comparato*, Padova, Cedam, 1998
- CORTESE F. - SANTUCCI G. – SIMONATI A., (a cura di) *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza*, Collana “Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza”, Università di Trento, 2014
- COSTA P., *La cittadinanza: un tentativo di ricostruzione “archeologica”*, in Zolo (a cura di), *La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti*, Roma, 1999

- COSTA P., *La cittadinanza europea: diritti, identità, confini*, in C. Malandrino (a cura di), *Un popolo per l'Europa unita. Fra dibattito storico e nuove prospettive teoriche e politiche*, Firenze, Leo S. Olschki, 2004.
- COSTA P., *La cittadinanza*, Roma- Bari, Laterza, 2009
- CRIFÒ G., *Civis. La cittadinanza tra antico e moderno*, Roma-Bari 2003
- CUOCOLO F., *La cittadinanza europea (prospettive costituzionali)*, in «Politica del Diritto», 1991
- CUNIBERTI M., *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, in *Diritto e Istituzioni*, Cedam, 1997
- CURRERI S., *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in «Federalismi.it», n. 22/2018

#### D)

- DEFFENU A., *La condizione giuridica dello straniero nel "dialogo" tra Corte costituzionale e giudice amministrativo. Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale* (a cura di G. Campanelli, M. Carducci, N. Grasso, V. Tondi Della Mura) Giappichelli, Torino, 2010.
- DEGNI F. - BESTA E. – LEVI M. A., *Cittadinanza*, in *Enciclopedia italiana*, 1931, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it).
- DELAPORTE A., *L'idée d'égalité en France au XVIII siècle*, Paris, PUF, 1987
- DELLAVALLE S., *Una costituzione senza popolo? La costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come «potere costituente»*, Giuffrè, 2002
- DE CLEMENTI A., *Storia dell'emigrazione italiana: partenze*, a cura di P. Bevilacqua, E. Franzina, Roma 2001

- DE FELICE R., *L'emigrazione e gli emigranti nell'ultimo secolo*, in «Terzo programma», 3/1964
- DE GAULLE C., *Conférence de presse du 15 mai 1962 (questions européennes)*, su [www.fondationcharles-de-gaulle.org](http://www.fondationcharles-de-gaulle.org)
- DE SIERVO U., *Commento all'art. 22 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da BRANCA G. e continuato da PIZZORUSSO A., Zanichelli, Bologna-Roma, 1990
- DE SPINOZA B., *Trattato teologico-politico*, Milano 1875
- DE STEFANO R., *Il problema del potere*, a cura di M. La Torre e A. Federico, Soveria Mannelli 2017
- DE VITA F. (gruppo Repubblicano), prima Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, seduta del 21 settembre 1946
- DEL SOLE E., *Esiste un popolo (demos) europeo?*, su [www.altalex.it](http://www.altalex.it), 2004.
- DI MAIO C., *L'evoluzione della legge sulla cittadinanza a Malta e Cipro: profili storico-giuridici e sviluppi recenti*, in *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, anno VII, n. 4, 2017.
- DI PLINIO G., *Costituzione e scienza economica*, *Il Politico*, [n. 3, 2009](#)
- DOGLIANI M., *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, il Mulino, 1994, pp. 33 ss. Cfr. BORDES J., *Politeia dans la pensée grecque jusqu'à Aristote*, Paris, Les belles lettres, 1982
- DOSSETTI G. (gruppo Democratico Cristiano), prima Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, seduta del 21 settembre 1946.

## E)

- EHRENBERG V., *Lo Stato dei Greci*, Firenze, La nuova Italia, 1967

## F)

- FALZONE F., PALERMO F., CASENTINO F., *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, Mondadori, 1976
- FARAGUNA P., *Alla ricerca dell'identità costituzionale tra conflitti giurisdizionali e negoziazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016.
- FERRAIUOLO G., *Transizione e persistenza. Note su Stato-Nazione e processo di integrazione europea*, su *Federalismi.it*, 31/2020
- FINLEY M.I., *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Roma-Bari, 2005
- FOLLIERI F., *Logica del sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo. Ragionamento giuridico e modalità di sindacato*, Milano-Padova, Wolters-Kluwer-Cedam, 2017
- FRANZINA E., *La grande emigrazione*, Venezia, 1976
- FURET F., *Penser la Revolution française*, Paris, Gallimard, 1985

## G)

- GARGIULO P., *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, Ediesse, 2012
- GAUDEMET J., *Les romains et les "autres"*, in *La nozione di "Romano" tra cittadinanza e universalità*, Atti del II seminario di studi storici Da Roma alla terza Roma, Napoli, 1984
- GIALLONGO A., *L'immagine della donna nella cultura greca*, Rimini, Maggioli, 1981
- GOLDEN M., *Aspects of childhood in classical Athens*, Toronto, Toronto University Press, 1981

- GOZZI G., *Cittadinanza e democrazia. Elementi per una teoria costituzionale della democrazia contemporanea*, in AA.VV., *Democrazia, diritti, costituzione. I fondamenti costituzionali delle democrazie contemporanee*, a cura di G. Gozzi, Bologna 1997
- GRIFÒ G., *Cittadinanza in diritto romano*, Enciclopedia giuridica
- GRIFÒ G., *Civis. La cittadinanza tra antico e moderno*, Roma-Bari 2003
- GROSSO E., *Le vie della cittadinanza, Le grandi radici, I modelli storici di riferimento*, Padova, 1997.
- GROSSO E., *Lotta al terrorismo e funzione pedagogica della politica: l'anima perduta dell'Europa*, in «Diritto Pubblico Comparato ed Europeo», Editoriale 2/2016
- GUASTINI R., *Giuridico, ragionamento* in [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

## H)

- HÄBERLE P., *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura*, Roma, 2001.
- HABERMAS J., *Cittadinanza politica e identità nazionale. Riflessioni sul futuro dell'Europa* (1991), in *Morale diritto politica*, Einaudi, 1992.
- HEATER D., *Citizenship: the civic ideal in world history, politics and education*, Manchester, Manchester University Press, 2004
- HOBBS T., *Elementi filosofici sul cittadino*, in *Opere politiche*
- HOBBS T., *Leviatano*, a cura di R. Santi, Milano 2001

## I)

- ISOCRATE, *Sulla pace*, UTET, Torino, 1991

## J)

- JAYME E., *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti di Pasquale Stanislao Mancini*, Torino, Giappichelli, 2000

## K)

- KILLERBY M., *Nationalité et statut personnel dans les instruments internationaux du Conseil d'Europe*, in M. Verwilghen (sous la direction de), *Nationalité et Statut personnel*
- KOCHENOV D., *Annotation of Case C-135/08 Rottmann*, in *Common Market Law Review*, n. 6/2010
- KOJANEK G., *Nuove norme sulla cittadinanza italiana. Riflessi interni e internazionalistici*, Milano 1995

## L)

- LA LUMIA C., *Giuristi all'attacco. La questione dei cittadini di nazionalità nemica nel dibattito giuridico italiano (1915-1918)*, in *Quad. fior.*, 2019, pp. 276
- LA TORRE M., *Ubi malum ibi patria. Cittadinanza e sofferenza*, Messina, 2001
- LA TORRE M., *Cittadinanza e ordine politico. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, Torino 2004
- LAZZERINI N., *Cittadinanza dell'Unione: uno status derivato... ma anche un po' autonomo. La sentenza della Corte di Giustizia nel caso Rottman*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2010
- LE PORS A. , *La citoyenneté*, Paris 2000
- LIPPOLIS V., *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994

- LOMBARDI G., *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato: profili storici e costituzionali*, Torino, 1979
- LOMBARDI G., *Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*, in *Diritto e Società*, 1985
- LOMBARDI P., *Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2018, 2011
- LORAUX N., *Les enfants d'Athéna. Idées athéniennes sur la citoyenneté et la division des sexes*, Paris, La Découverte, 1984
- LUCIANI M., *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1992
- LUCIANI M., *L'antisovrano e la crisi della costituzione*, in *Rivista di diritto costituzionale* n. 1, 1996
- LUCONI S., *Anticommunism, Americanization, and Ethnic Identity: Italian A. and the 1948 Parliamentary Elections in Italy*, 2000

## M)

- MACRILLÒ A., *Il diritto degli stranieri*, a cura di, Padova 2014
- MANCINI P.S., *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti*, prelaione al corso di diritto internazionale e marittimo, Torino, 1851
- MANCINI P.S., *Processi verbali delle sedute della Commissione Speciale nominata con R.D. 2-4 1865 al fine di proporre le modificazioni di coordinamento delle disposizioni del Codice Civile*, Torino, 1866
- MANZELLA A., *Dopo Amsterdam. L'identità costituzionale dell'Unione europea*, Bologna 1997

- MARGIOTTA C., *Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso*, Bari, 2014;
- MARINAI S., *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*, Milano, 2017.
- MAROTTA V., *La cittadinanza romana in età imperiale, secoli I-III d.C.: una sintesi*, Torino, 2009
- MARTINELLI A., *L'identità europea - The European identity*, in "Le scienze sociali e l'Europa", n. 55/2011.
- MASTROJANNI O. (gruppo Fronte Liberale Democratico dell'uomo qualunque), prima Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, seduta del 21 settembre 1946.
- MECCARELLI M., PALCHETTI P., SOTIS C. (a cura di), *Il lato oscuro dei Diritti umani: esigenze emancipatorie e logiche di dominio nella tutela giuridica dell'individuo*, Universidad Carlos III de Madrid, 2014
- MEYER C., *La nascita della categoria del politico in Grecia* (trad. It. dell'opera originale tedesca del 1980), Il Mulino, Bologna 1988
- MEYER C. – VEYNE P., *L'identità del cittadino e la democrazia in Grecia*, Bologna, il Mulino, 1989
- MINDUS P., *Cittadini e no. Forma e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze, 2014.
- MITROTTI A., *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel "dibattuto" Decreto sicurezza "Salvini"*, in Osservatorio AIC, [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), n. 1-2.2019
- MOCCIA L., *La cittadinanza nella prospettiva della federazione europea*, in *La cittadinanza europea*, 2/2011
- MOGGI M., *Straniero due volte: il barbaro ed il mondo greco*, in BETTINI M. (a cura di), *Lo straniero ovvero l'identità culturale a confronto*, Roma-Bari, Laterza, 1992

- MOMMSEN T., *Disegno del diritto pubblico romano*, traduzione italiana a cura di Bonfante P., Milano, Celuc, 1973
- MONTANARI L., *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, in *Rivista Aic*, 2012/2.
- MORO A. (gruppo Democratico Cristiano), *Assemblea Costituente, seduta antimeridiana del 15 aprile 1947*.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo I, Padova 1969
- MORVIDUCCI C., *I diritti dei cittadini europei*, III ed., Torino, 2017
- MORVIDUCCI C., *I limiti comunitari alla revoca (e all'attribuzione?) della cittadinanza di uno Stato membro, Limiti comunitari alla revoca (e all'attribuzione?) della cittadinanza di uno Stato membro*, in *PARISI N. - FUMAGALLI MERAVIGLIA N. - SANTINI A. - RINOLDI D.G. (a cura di), Studi in onore di Ugo Draetta*
- MORVIDUCCI C., *I diritti dei cittadini europei*, III ed., Torino, 2017
- MOSCHELLA G., *La parabola dei diritti umani nella legislazione italiana sull'immigrazione*, in *Immigrazione e diritti fondamentali fra Costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, a cura di S. Gambino, G. D'Ignazio, Milano, 2010

## N)

- NASCIMBENE B., *Acquisto e perdita della cittadinanza italiana a seguito di opzione: recenti problemi interpretativi*, in *Foro italiano*, 1986

## O)

- OLIVIERI F., *Conflitti di cittadinanza. Jurgen Habermas e il problema del "soggetto rivoluzionario"*, in *Collana Teoria della Società*, 2020.

- ONIDA V., *Relazione introduttiva al Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti su Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Cagliari il 16-17 ottobre 2009
- ORLANDO V.E., *I presupposti giuridici di una federazione di Stati*, in *Diritto pubblico generale*, ristampa Giuffrè, Milano, 1954

**P)**

- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali*, Cedam, 1988
- PALLADINO R., *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e "due regard" per il diritto dell'Unione europea*, su *Federalismi.it*, n. 20/2019
- PANELLA L., *La cittadinanza e le cittadinanze nel diritto internazionale*, Napoli, 2008.
- PANELLA L., *Il diritto individuale ad una cittadinanza nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in DI STASI A. (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, Convegno interinale SIDI, Salerno, 18-19 gennaio 2018, Napoli, 2018.
- PANZERA A.F., *Sul riacquisto automatico della cittadinanza italiana*, in *Giurisprudenza italiana*, 1991
- PASQUINO P., *Citoyenneté, égalité et liberté chez Rousseau et Sieyès*, in COLAS D., EMERI C., ZYLBREBERG J. (a cura di), *Citoyenneté et nationalité. Perspectives en France et au Québec*, Paris, Presses Universitaires de France, 1991
- PASTORE B., *Identità comunitarie e coesione sociale: valori comuni e istituzioni "locali"*, relazione alla IX<sup>a</sup> ed. del Seminario permanente di ricerca sulla pace dell'Istituto "J.Maritain" di Preganziol, 1998 su [www.studiperlapace.it](http://www.studiperlapace.it)
- PINELLI C., *Cittadinanza europea*, in *Enc. dir., Annali*, 2007

- PINO G., *La Costituzione come limite, la Costituzione come fondamento, la Costituzione come assiologia*, in *Diritto e Società*, n. 1/2017
- PIZZORUSSO A., *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1981
- POGGI A.M., *I diritti delle persone. Lo Stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*. Milano, Mondadori, 2014.
- PORENA D., *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità, democrazia*, Torino, Giappichelli, 2011

## Q)

- QUADRI R., *Cittadinanza*, (voce) in *Enciclopedia Giuridica*, Vol. III, Roma, 1988
- QUAGLIONI D., *Cittadino e Stato. Dalla «République» di Bodin al «Contrat social» di Rousseau*, in *I limiti della sovranità. Il pensiero di Jean Bodin nella cultura politica e giuridica dell'età moderna*, Padova 1992

## R)

- RAUTI A., *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020
- REALE G., *Guida alla lettura della metafisica di Aristotele*, Laterza, 2007
- ROBESPIERRE M.D., *Sur la nécessité de révoquer les décrets qui attachent l'exercice des droits de citoyen à la contribution du marc d'argent ou d'un nombre déterminé de journées d'ouvriers*, in *Parlementaires de 1787 à 1860*, in *Recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises*, serie I, 25 gennaio 1790, t. XI
- ROMBOLI R., *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984

- ROMBOLI R., *La nozione giuridica di popolo*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1984
- RONCHETTI L., *La costituzione come spazio della cittadinanza*, in Materiali storia cultura giur., 2015
- RONCHETTI L., *Anche la cittadinanza diventa precaria*, in Diritti e politiche sociali, Menabò n. 95 del 17 Dicembre 2018.
- ROSANVALLON P., *La rivoluzione dell'uguaglianza*, Anabasi Editore, 1994
- ROSSI L.S., *I beneficiari della libera circolazione delle persone nella giurisprudenza comunitaria*, in «Foro Italiano», 1994, IV.
- ROSSI L.S., *I cittadini*, in TIZZANO A. (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, vol. XXVI, tomo I, Torino, 2004.
- ROSSI S., *Note a margine del disegno di legge governativo in materia di cittadinanza*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- ROUSSEAU J.J., *Il contratto sociale*, Milano 2003, 79 (I, VI).
- RUGGERI A.- SPADARO A., *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in Pol. dir., 3/1991
- RUSCONI G.E., *Se cessiamo di essere una nazione*, Bologna, 1993

S)

- SACERDOTI G., *La Carta europea dei diritti fondamentali: dall'Europa degli Stati all'Europa dei cittadini*, in «Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo», 2000, IV
- SALAZAR C., *Tutto scorre»: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito*, in Pol. dir., 2001.

- SAVALLI I., *La donna nella società della Grecia antica*, Bologna, Patron, 1983
- SAVASTANO F., *L'opportunità di un modello comune per l'acquisizione della cittadinanza europea*, in *Dir. soc.*, 2018.
- SAVINO M., *Quale cittadinanza per l'Italia. La cittadinanza italiana in una prospettiva comparata*, in *Editoriale Scientifica*, n. 2/2014
- SAVINO M., *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*. Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione, Rapporto 1/2014
- SERGES G., *I Trattati internazionali diversi dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco-Celotto-Olivetti, Torino, Utet, 2006.
- SESTON W., *La citoyenneté romaine*, in *Scripta varia. Melanges d'histoire romaine, de droit, d'épigraphie et d'histoire du christianisme*, Paris, École française de Rome, 1980
- SHERWIN WHITE A.N., *The Roman citizenship*, Oxford, 1973
- SIMONE P., *Considerazioni sulla perdita dello status di cittadino dell'Unione alla luce del caso Rottmann*, in *La Comunità Internazionale*, 2012
- SINAGRA A., *La sentenza n. 30 del 1983 della Corte costituzionale e la l. 21 aprile 1983 recante disposizioni in materia di cittadinanza*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1983
- SOLARI G., *La formazione storica e filosofica dello Stato moderno*, Guida, Torino, 1988
- SORACE D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, V ed. 2010
- SORI E., *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, Bologna 1979
- SPADARO A., *La transizione costituzionale*, 2000
- SPAGNA MUSSO E., *Costituzione rigida e fonti atipiche*, in *Pubblicazioni della Facoltà Giuridica dell'Università di Ferrara*, 1966

- STAIANO S., *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in federalismi.it, 5 novembre 2008
- STEPHANOU C.A., *Identité et citoyenneté européenne*, in Revue du Marché commun, 1991
- STERN J., *Ius Pecuniae*, in J. Dahlvik (ed.), *Migration und Integration*, Vienna University Press, 2011.

## T)

- TARELLO G., *Storia della cultura giuridica moderna*, I, Assolutismo e codificazione del diritto, Bologna 1976
- TESAURO G., *Manuale di diritto dell'Unione Europea* (a cura di) DE PASQUALE P. – FERRARO F.), Napoli, 2018
- TINTORI G., *Cittadinanza e politiche di emigrazione nell'Italia liberale e fascista. Un approfondimento storico*, in *Famalismo legale. Come (non) diventare italiani*, a cura di G. Tintori, Roma-Bari 2006
- TRIGGIANI E., *La cittadinanza europea per la "utopia" sovranazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 3/2006
- TRIGGIANI E., *Cittadinanza dell'Unione e integrazione attraverso i diritti*, in L. Moccia (a cura di), *Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione europea*, Milano, Franco Angeli, 2010
- TRIMIKLINIOTIS N., *Report on Citizenship Law: Cyprus*, EUDO Citizenship observatory. 2015
- TRIPODINA C., *Il volto storico della Repubblica. Lavoro e cittadinanza; lavoro è cittadinanza*, in *Lo Stato : rivista semestrale di scienza costituzionale e teoria del diritto* , n. 17/2021

## V)

- VARI F., *Profili costituzionali del c.d. ius soli sportivo: il tesseramento dei minori stranieri tra disciplina legislativa e drittwerking dei diritti fondamentali*, relazione tenuta in occasione del Convegno di studi «Ius soli sportivo. L'attuazione della legge 20 gennaio 2016, n. 12», Roma, 2016.
- VENTURA L., *Introduzione*, in AA.VV., *Crisi del costituzionalismo e ordine giuridico sovranazionale*, a cura di L. Ventura, Napoli, 2014.
- VENTURA L., *La Sovranità da J. Bodin alla crisi dello Stato sociale. Autorità, libertà, eguaglianza, diritti fondamentali, dignità della persona*, Giappichelli, 2014
- VILLANI U., *Riflessioni su cittadinanza europea e diritti fondamentali*, in Caggiano G. (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, Giappichelli, 2014
- VILLARI V.S., *La condizione giuridica delle popolazioni coloniali (la cittadinanza adiectitia)*, Roma, Casa editrice Ulpiano, 1939
- VIOLA L., *Automatismo delle sanzioni disciplinari e settori del pubblico impiego a tutela rinforzata: la parola (definitiva?) alla Corte costituzionale*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2013
- VOLPE M., *Lo ius soli: storia, evoluzione e nuove prospettive nelle legislazioni moderne*, *Revista de Investigación de la Cátedra Internacional Conjunta Inocencio III N° 10*, enero-junio 2020

## W)

- WALZER M., *Citizenship*, in HANSON R.L., FARR J., BALL T. (Eds.), *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.

## Z)

- ZAGREBELSKY G., *Contro l'etica della verità*, Editori Laterza, 2009

- ZINCONI G., *Il perché del presente e gli auspici del futuro che potrebbe essere migliore*, in AA.VV., *Familismo legale*
- ZOLO D., *La cittadinanza: Appartenenza, identità, diritti*, in D. ZOLO (a cura di), *Id.*, Roma-Bari, Laterza, 1994
- ZOLO D., *Cittadinanza. Storia di un ideale europeo*, in *Jura Gentium – Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, vol. 2, 2006