

LA CITTADINANZA ITALIANA E LA SUA EVOLUZIONE

di Tommaso Aucello

Sommario: *Origini della cittadinanza; Concetto sociologico; Cittadino e suddito; La cittadinanza italiana; La cittadinanza secondo lo Statuto Albertino; La cittadinanza nella Costituzione italiana; La cittadinanza ed il diritto di famiglia; Iure sanguinis per via materna; Ius soli; Il concetto di cittadinanza europea; Conclusioni.*

Origini della cittadinanza

La cittadinanza è, nel diritto, la condizione della persona fisica (detta cittadino) alla quale l'ordinamento di uno Stato riconosce la pienezza dei diritti civili e politici. La cittadinanza, quindi, può essere vista come uno *status* del cittadino, ma anche come un rapporto giuridico tra cittadino e Stato. Le persone che sono prive della cittadinanza di uno Stato sono dette *stranieri* se hanno la cittadinanza di un altro Stato, o *apolidi* se non hanno alcuna cittadinanza.

Nel diritto romano, lo *status civitatis* distingueva il cittadino romano (*civis romanus*) dal non cittadino e, unito agli altri due *status* - lo *status libertatis*, che distingueva l'uomo libero dallo schiavo, e lo *status familiae*, che distingueva il *pater familias* dagli altri membri della famiglia - era condizione necessaria per disporre della capacità giuridica.

Essere cittadino romano comportava una notevolissima serie di privilegi, variabili nel corso della storia. Nella sua versione definitiva e più piena, comunque, la cittadinanza romana consentiva l'accesso alle cariche pubbliche e alle varie magistrature (nonché la possibilità di votarle nel giorno della loro elezione), la possibilità di partecipare alle assemblee politiche della città di Roma, svantaggi sul piano fiscale e, importante, la possibilità di essere soggetto di diritto privato, ossia di potersi presentare in giudizio attraverso i meccanismi dello *ius civile*, il diritto romano per eccellenza.

Al cittadino romano corrispondeva il *plenum ius*, l'*optimum ius*, ovvero il diritto pieno. A differenza di coloro che avevano soltanto il diritto latino, un *civis optimo iure* (cittadino di diritto pieno) era iscritto in una delle trentacinque tribù territoriali, che fungevano da liste elettorali e di arruolamento militare, e dunque poteva votare nelle assemblee comiziali di Roma e arruolarsi nelle legioni.

I vantaggi della cittadinanza erano diversi: un abitante delle province (*peregrinus*) che otteneva il *plenum ius* poteva venire esentato dalle imposte che gravavano sui provinciali; in caso di arresto, non poteva essere sottoposto a punizioni corporali.

Nel 49 a.C., tutte le città del Nord Italia che godevano di diritti inferiori (diritto latino) ottennero per legge il *plenum ius*, diventando *municipia*, cioè comunità di cittadini che assumevano tutti i diritti e i doveri dei romani.

Il diritto di cittadinanza, che poteva essere concesso a singoli individui o a intere comunità, continuò ad essere molto ambito; in età imperiale, la sua concessione era riservata all'imperatore¹.

In epoca medievale il diritto di cittadinanza veniva originariamente concesso a chi da un determinato numero di anni possedeva una casa entro il recinto delle mura e pagava le imposte. In seguito, esso si estese poco alla volta alle varie categorie di immigrati, con provvedimenti diversi.

Fu celebre la misura con cui il comune di Bologna offrì a tutti i servi della plebe la possibilità di diventare liberi trasferendosi in città, in base al principio secondo cui "l'aria della città rende liberi". Si trattò di una delle tante forme attraverso cui la città comunale condusse la battaglia contro l'aristocrazia feudale, dominante nel contado.

L'appartenenza alla città nell'Europa preindustriale trovò espressione in due termini dal significato lievemente diverso: cittadino e borghese. "Borghese" (*Burger, bourgeois*) indicava a partire dal XII secolo il cittadino in Germania, Francia, Inghilterra, mentre in Italia venivano utilizzati i termini "cittadino" e "cittadinanza" (*civis, civitas*). La qualifica di cittadino indicava chi possedeva i privilegi della cittadinanza ed era membro della *civitas*, cioè di un insediamento antico dove risiedeva un vescovo.

Il borghese era, invece, l'abitante del *burgus*, un agglomerato nato al di fuori della città antica e distinto dalla campagna. Spesso tra gli abitanti del borgo e della città si ebbero conflitti per la conquista dei medesimi diritti; di fatto, comunque, con il tempo "borghesia" e "cittadinanza" finirono per assumere lo stesso significato.

In generale, alla cittadinanza erano connessi numerosi vantaggi di tipo economico, giuridico e culturale: per esempio, il cittadino aveva diritto all'esenzione dall'estimo, cioè la tassa gravante sulle terre possedute.

¹ L'adriunitio e la tabula clesiana, in alpiantiche.unitn.it

Essere cittadino comportava indubbiamente una serie di doveri, pagare le tasse, difendere il comune entrando a far parte della sua struttura militare, ma anche numerosi privilegi rispetto agli abitanti del contado.

Il cittadino aveva il diritto di partecipare al consiglio che governava la città e di ricoprire uno dei tanti uffici in cui si articolava il governo pubblico. In seguito alle lotte politiche e sociali interne, il diritto di partecipare al governo venne spesso affidato nelle mani di consigli cui poteva prendere parte solo un ristretto numero di famiglie (celebre fu la "serrata del Maggior Consiglio" che rese Venezia una Repubblica oligarchica).

Nel corso della storia, il termine cittadinanza ha trovato diversi impieghi²: indicatore del modo in cui sono ripartiti i poteri e le risorse nell'ambito di un ordinamento politico-sociale; rapporto tra individuo e ordine politico, inteso come partecipazione attiva del soggetto alla sfera pubblica, intersezione tra individuo e collettività.

Concetto sociologico

In sociologia il concetto assume una valenza più ampia e si riferisce all'appartenenza e alla capacità d'azione dell'individuo nel contesto di una determinata comunità politica.

La riflessione sociologica sulla cittadinanza prende avvio nel dopoguerra con gli studi di Thomas H. Marshall, dedicati alla disuguaglianza di classe e all'integrazione sociale, che si concentrano sulla possibilità di ridurre le iniquità sociali attraverso l'introduzione del *welfare state*³. Recentemente, la sociologia della cittadinanza ha trovato ulteriori interessanti applicazioni⁴: indicatore, in senso quantitativo e qualitativo, del novero dei diritti corrispondenti alla persona (cittadinanza formale); effettiva capacità di azionare i diritti da parte della persona (cittadinanza materiale); identificazione della persona con una determinata comunità politica o culturale (cittadinanza identitaria); impegno della persona nella società (cittadinanza attiva).

È senz'altro la dimensione "materiale" della cittadinanza quella che oggi rappresenta il contributo più significativo della sociologia a questo genere di studi, una cittadinanza intesa come capacità del soggetto (che sia o no cittadino) di realizzarsi all'interno di una determinata comunità politica a partire dai propri capitali personali e dai diritti e servizi che gli sono garantiti.

² U. Pomarici, *Filosofia del diritto-concetti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 42-44

³ L.G. Baglioni, *Sociologia della cittadinanza*, Rubettino editore, Soveria Mannelli, 2009, pp. 27-47

⁴ *Lessico e definizione giuridiche e sociologiche relative alle migrazioni*, Lezioni Universitarie 2010-2011

Il concetto di cittadinanza negli ultimi anni si sta modificando a causa dei numerosi cambiamenti che coinvolgono la società moderna; il processo di globalizzazione sta, infatti, modificando la realtà dei singoli individui, soprattutto per quanto riguarda i cosiddetti cittadini o migranti transnazionali che, pur risiedendo in un Paese diverso, intrattengono rapporti molto stretti con il proprio Stato di origine, sia dal punto di vista sociale che economico, in molti casi anche riuscendo a influenzarne le politiche⁵. Ovviamente il peso di questa influenza dipende dal numero di membri, dalla ricchezza e dalla forza dei rapporti che la comunità riesce a stringere con il proprio Paese di origine⁶.

Nel suo significato giuridico attuale, la cittadinanza è il collettore di una molteplicità di diritti e doveri riferibili ad un individuo in quanto parte di un determinato assetto politico.

Cittadino e suddito

Il concetto di cittadino differisce da quello di suddito, che si riferisce a colui che è soggetto alla sovranità di uno Stato; la condizione del suddito implica, di per sé, situazioni giuridiche puramente passive (doveri e soggezioni), mentre quella del cittadino implica la titolarità di diritti e altre situazioni giuridiche attive (seppure accompagnati da doveri e altre situazioni giuridiche passive).

Nel momento in cui lo Stato riconosce al suddito diritti civili e politici, questo diventa un cittadino. Anche in uno Stato che riconosce tali diritti possono, tuttavia, esserci semplici sudditi, soggetti alla sovranità dello Stato, ma privi dei diritti di cittadinanza: questo avveniva, ad esempio, per le popolazioni indigene nei possedimenti di tipo coloniale, anche se, in qualche caso, venivano loro attribuiti alcuni diritti seppur limitati rispetto a quelli riconosciuti ai cittadini veri e propri (la cosiddetta *piccola cittadinanza*).

Anche nei Paesi occidentali, talvolta, prima di ottenere la cittadinanza vera e propria si transita attraverso situazioni intermedie, come il permesso di soggiorno di breve o lungo periodo, la carta di soggiorno che in Italia (come in buona parte d'Europa) è una sorta di permesso di soggiorno permanente, altrove chiamato appunto permesso di soggiorno permanente.

Attualmente il termine suddito è ancora largamente utilizzato nel diritto internazionale dove la cittadinanza non ha lo stesso rilievo dei diritti interni. Viene, inoltre, usato polemicamente per sottolineare situazioni, per lo più di

⁵ Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, Utet, Torino, 1976

⁶ Stephen Castles, *Undestang Global Migration: a social transformation perspective* (2009).

fatto, nelle quali il cittadino non dispone di adeguati diritti nei confronti dello Stato.

Va osservato, infine, che nelle monarchie, anche costituzionali e parlamentari, è tradizione riferirsi ai cittadini come sudditi senza per questo implicare l'assenza di diritti civili e politici.

Un rapporto analogo a quello tra persona fisica e Stato può sussistere anche tra persona giuridica e Stato; in tal caso, però, non si parla di cittadinanza ma di *nazionalità*. Riferito alle persone fisiche, questo stesso termine, anche se talvolta è usato impropriamente come sinonimo di cittadinanza, indica invece l'appartenenza ad una *nazione*, condizione questa che in alcuni ordinamenti può avere rilevanza giuridica a prescindere dalla cittadinanza.

L'insieme dei cittadini di uno Stato costituisce il suo *popolo*, uno dei tre elementi costituenti dello Stato, assieme al territorio e alla sovranità.

La *popolazione*, invece, è l'insieme delle persone che risiedono sul territorio di uno Stato (i suoi *abitanti*), a prescindere dal fatto che siano suoi cittadini. Dunque, differisce dal popolo in quanto, da un lato, comprende anche gli stranieri e gli apolidi che risiedono sul territorio dello Stato mentre, dall'altro, non comprende i cittadini residenti all'estero. La divergenza tra popolo e popolazione è accentuata negli Stati interessati da un forte flusso migratorio, in entrata o in uscita.

La cittadinanza Italiana

La cittadinanza italiana è la condizione della persona fisica (detta *cittadino italiano*) alla quale l'ordinamento giuridico dell'Italia riconosce la pienezza dei diritti civili e politici. In Italia il moderno concetto di cittadinanza nasce al momento della costituzione dello Stato unitario ed è attualmente disciplinata dalla legge 5 febbraio 1992, n. 91.

La cittadinanza italiana è basata principalmente sullo *ius sanguinis* e, solo in via residuale, sullo *ius soli*: lo *ius sanguinis*, per nascita, riconoscimento o adozione, da parte anche di un solo genitore, cittadino italiano, mentre lo *ius soli* consente di acquistare la cittadinanza ai nati in Italia da genitori apolidi, ovvero da genitori noti il cui ordinamento giuridico di origine non contempla lo *ius sanguinis*.

Si ha la cittadinanza per naturalizzazione, dopo dieci anni di residenza legale in Italia, a condizione di assenza di precedenti penali e di presenza di adeguate risorse economiche; il termine è più breve per ex cittadini italiani e loro

immediati discendenti, stranieri nati in Italia, cittadini di altri Paesi dell'Unione europea, rifugiati e apolidi.

Mentre si ha per matrimonio con un cittadino italiano, dopo due anni di residenza legale in Italia o dopo tre anni di matrimonio, se residenti all'estero (termini ridotti della metà in presenza di figli nati o adottati dai coniugi), a condizione di assenza di precedenti penali. Prima del 27 aprile 1983 (data di entrata in vigore della legge 21 aprile 1983, n. 123), le donne straniere che si sposavano con cittadini italiani acquistavano automaticamente la cittadinanza italiana.

La cittadinanza si può acquistare, inoltre, su domanda, se si nasce in Italia da genitori stranieri e si risiede ininterrottamente fino a 18 anni, presentando domanda entro l'anno successivo al Ministero dell'Interno; per aver prestato servizio militare di leva o servizio civile; per essere nati in territori già italiani o già appartenenti al disciolto impero austro-ungarico.

Il diritto alla cittadinanza *ius sanguinis* non si prescrive, ma per poterlo esercitare occorre che si verifichi una delle seguenti condizioni:

- l'antenato italiano nato prima del 17 marzo 1861 (proclamazione del Regno d'Italia) deve essere morto dopo tale data ed essere morto in possesso della cittadinanza italiana;
- l'antenato donna trasmette il diritto alla cittadinanza ai discendenti nati prima del 1° gennaio 1948 (entrata in vigore della Costituzione della Repubblica italiana), secondo l'articolo 1, comma 2, della Legge 13 giugno 1912, n. 555, e cioè se il padre era ignoto, se il padre era apolide, se i figli non seguivano la cittadinanza del padre straniero secondo la legge dello Stato al quale questo apparteneva, ossia se il Paese imponeva o concedeva la cittadinanza estera solo *ius soli* e non *ius sanguinis*.

La cittadinanza secondo lo Statuto Albertino

Lo Statuto Albertino del 1848 emanato per il Regno di Sardegna fu la prima norma fondamentale dello Stato italiano formatosi nel 1861. Non una vera e propria Costituzione, ma principalmente un'elencazione di principi fondamentali su cui si fondava l'ordinamento monarchico.

L'art. 24 di detto Statuto affermava che «*Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammissibili alle cariche civili, e militari, salve le eccezioni determinate dalle Leggi*».

Questa eguaglianza davanti alla legge era riferita, però, soltanto agli uomini, giacché le donne erano subordinate all'autorità del *pater familias*, fatto molto rilevante per la cittadinanza, visto che la soggezione della donna ed anche dei suoi figli al marito faceva sì che qualsiasi episodio riguardante la cittadinanza del marito si riversasse su tutta la famiglia. Così accadeva anche per la perdita o il riacquisto della cittadinanza, per esempio per la naturalizzazione in un altro Paese.

Nonostante lo Statuto Albertino non facesse nessun riferimento né all'uguaglianza, né alla differenza tra i sessi, l'idea della soggezione della moglie al marito, idea con antecedenti millenari, era presente nella norma fondamentale e moltissimi sono gli esempi nel diritto positivo, come l'art. 144 del Codice civile del 1942 e la Legge 13 giugno 1912, n. 555, "Sulla cittadinanza italiana".

La Legge n. 555, infatti, esprimeva il primato del marito nel matrimonio e la soggezione della moglie e dei figli alle vicissitudini che all'uomo potevano accadere in relazione alla cittadinanza. Essa stabiliva che:

1) lo *ius sanguinis* era, come nell'attuale regime, il principio reggente, essendo lo *ius soli* una ipotesi residua;

2) i figli seguivano la cittadinanza del padre e solo in forma residua quella della madre, la quale trasmetteva il diritto alla cittadinanza ai discendenti nati prima del 1° gennaio 1948 (entrata in vigore della Costituzione della Repubblica italiana), ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della Legge 13 giugno 1912, n. 555, e cioè se il padre era ignoto, se il padre era apolide, se i figli non seguivano la cittadinanza del padre straniero secondo la legge dello Stato al quale questo apparteneva, ossia se il Paese estero del padre imponeva, o concedeva, la cittadinanza estera solo *ius soli* e non *ius sanguinis*. In quest'ultimo caso, il Ministero dell'Interno ha ritenuto che se il figlio riceveva la cittadinanza *ius soli* del Paese dove era nato, non seguiva la cittadinanza materna, come invece nel caso che avesse ricevuto la cittadinanza del padre *ius sanguinis*;

3) la donna perdeva l'originaria cittadinanza italiana in caso di matrimonio con uno straniero la cui legge nazionale le trasmettesse la cittadinanza del marito, come effetto diretto e immediato del matrimonio. Questa, però, era una situazione tutta di rivedere, giacché l'articolo 10 della Legge 13 giugno 1912, n. 555, sulla perdita della cittadinanza in maniera automatica per *iure matrimoni*, è contrapposto all'articolo 8, comma 2, di carattere universale, che non acconsente l'automaticità della perdita della cittadinanza per naturalizzazione estera.

La Legge n. 555 del 13 giugno 1912 sanciva anche i casi di doppia cittadinanza. Laddove venga rispettato il possesso della cittadinanza italiana in aggiunta ad un'altra cittadinanza, ha importanza notevole l'art. 7 della Legge n. 555, vista la diffusione degli italiani in molti Paesi del mondo. Detto articolo affermava che «*Salvo speciali disposizioni da stipulare con trattati internazionali il cittadino italiano nato e residente in uno stato estero, dal quale sia ritenuto proprio cittadino per nascita, conserva la cittadinanza italiana, ma divenuto maggiorenne o emancipato, può rinunziarvi*».

Il provvedimento di quest'articolo ha sconnesso la perdita della cittadinanza italiana appartenente al padre, dallo *status* della stessa cittadinanza appartenente ad alcuni figli minorenni.

Se è nato il figlio da padre italiano in un Paese che attribuisce la cittadinanza *ius soli*, il figlio è nato con la cittadinanza italiana del padre ed anche con la cittadinanza del Paese dove è nato. Cioè il figlio è nato con doppia cittadinanza e può mantenere il suo *status* nel caso in cui sia naturalizzato più avanti il padre, essendo il padre cittadino italiano.

Visto che le leggi del 1912 erano molto sensibili al sesso della persona, rimane da spiegare che il provvedimento dell'art. 7 si estendeva sia ai figli che alle figlie, ma questo non comportava che la figlia, mantenendo la sua cittadinanza doppia dopo la naturalizzazione del padre, potesse trasmettere la propria cittadinanza italiana ai figli nati prima del 1° gennaio 1948.

La Legge n. 555/1912, all'art. 12, reca una disposizione per la quale, nel caso in cui la madre vedova, esercente la patria potestà sui figli, muti cittadinanza in conseguenza del passaggio a nuove nozze, allora rimane inalterata la cittadinanza di tutti i figli di primo letto. I figli, dunque, possono mantenere la cittadinanza italiana anche se dovessero acquisire la nuova cittadinanza della madre per derivazione automatica.

Le donne straniere, sposandosi con cittadini italiani prima del 27 aprile 1983, acquisivano automaticamente la cittadinanza italiana. Se l'acquisizione della cittadinanza italiana per matrimonio non produceva effetti sulla sua cittadinanza secondo le leggi del Paese dove apparteneva, la donna sposata aveva, quindi, doppia cittadinanza. L'art. 10 della Legge n. 555 disponeva che una donna sposata non poteva assumere una cittadinanza diversa da quella del marito, per cui, in costanza di matrimonio con un cittadino italiano, la donna rimaneva cittadina italiana, anche nel caso che venisse conferita una cittadinanza estera da parte di un altro Stato.

La cittadinanza nella Costituzione repubblicana

Gli articoli fondamentali della Costituzione in relazione alla cittadinanza, sono:

a) l'articolo 3, situato tra i "principi fondamentali", che contiene due incisi:

1) il primo stabilisce l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge: *"Tutti i cittadini hanno uguale dignità sociale e sono uguali di fronte alla legge, senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione, opinione politica, condizione personale e sociale"*;

2) il secondo, integrativo del primo e non meno importante, aggiunge: *"È dovere della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"*;

b) l'art. 29, situato nel Titolo II, "Relazioni etico-sociali", per il quale: *"La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio"*. Il secondo inciso stabilisce l'uguaglianza tra i coniugi: *"Il matrimonio è fondato sull'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia della unità familiare"*;

c) l'art. 136, situato nel Titolo VI, "Garanzie costituzionali", Sezione I, "La Corte Costituzionale", che afferma: *"Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di un atto con potere di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno seguente alla pubblicazione della decisione"*.

In relazione a questo articolo, sempre in riferimento al tema della cittadinanza, è molto importante il secondo inciso: *"La decisione della Corte è pubblicata e comunicata alle Camere e alle Assemblee regionali interessate, al fine, qualora lo ritengano necessario, di verificarne la forma costituzionale"*.

La Costituzione repubblicana, in materia di cittadinanza per via materna, rimase inattuata dal giorno della sua entrata in vigore fino all'anno 1983. Nonostante l'eguaglianza determinata dagli artt. 3 e 29 della Costituzione, non fu emessa dal Parlamento nessuna legge che modificasse la mancanza di una norma di diritto positivo la quale permettesse al figlio di madre con cittadinanza italiana, e padre straniero, di essere cittadino italiano *ius sanguinis*.

La cittadinanza ed il diritto di famiglia

La legge sulla cittadinanza italiana 5 febbraio 1992, n. 91, è fondata sul principio dell'uguaglianza fra uomo e donna. Entrambi trasmettono la cittadinanza ai propri figli come sancito dall'art. 1.

Il principio di parità nella trasmissione della cittadinanza italiana è accettato anche per le persone nate prima dell'entrata in vigore di questa legge, come affermato dalla Corte Costituzionale e dalla Corte di Cassazione. Tuttavia, il principio di parità è negato dall'amministrazione italiana per i discendenti delle donne italiane che, sposando cittadini stranieri prima del 1948, hanno perso la cittadinanza italiana in base alla legge allora vigente.

La sentenza del 9 aprile 1975, n. 87, della Corte Costituzionale, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, terzo inciso, della legge del 13 giugno 1912, n. 555 ("Disposizioni sulla cittadinanza italiana"), nella parte che prevedeva la perdita di cittadinanza italiana indipendentemente dalla volontà della donna.

Fra i punti fondamentali della sentenza, si segnala che l'art. 10 si ispirava alla concezione molto diffusa nel 1912 di considerare la donna giuridicamente inferiore all'uomo e come persona che non avesse piena capacità giuridica (a quel tempo non si riconoscevano alle donne diritti politici attivi o passivi), concezione che non rappresentava, ed anzi contrastava con i principi della Costituzione. Si aggiunge che senza dubbio la norma contestata creava una disparità di trattamento ingiustificata ed irrazionale fra i coniugi, soprattutto quando non era richiesta la volontà dell'interessata o addirittura contro la volontà di questa.

Inoltre, si produceva una disparità di trattamento ingiustificata fra le stesse donne italiane che si sposavano con uno straniero, facendo dipendere la perdita automatica o la conservazione della cittadinanza dall'esistenza o meno di una norma straniera, cioè da una circostanza estranea alla volontà della donna.

Per effetto di tale dichiarazione d'incostituzionalità, nell'ambito della riforma del diritto di famiglia del 1975, fu introdotto l'art. 219 della Legge n. 151/1975 che consentiva alle donne il "riacquisto" (*rectius*, riconoscimento) della cittadinanza. Infatti, ai sensi del suddetto articolo *"La donna che, per effetto di matrimonio con straniero o di mutamento di cittadinanza per parte del marito, ha perso la cittadinanza italiana prima dell'entrata in vigore della presente legge, la riacquista con dichiarazione effettuata all'autorità competente per l'art. 36 delle disposizioni di attuazione del codice civile. Resta abrogata tutta norma della"*

legge del 13 giugno 1912, n. 555, che sia incompatibile con le disposizioni della presente legge”.

Il termine “riacquisto” appare improprio in quanto con la decisione della Corte Costituzionale è stato sancito che la cittadinanza non è stata mai perduta dalle donne interessate, né vi era stata mai una volontà della donna in tal senso, e pertanto sembra come più adeguato alla dottrina e alla giurisprudenza il termine “riconoscimento”.

La legge precedente (legge 13 giugno 1920, n. 555) sanciva che i figli nati da una cittadina italiana e da un cittadino straniero non potevano essere riconosciuti italiani, se la madre aveva acquisito la cittadinanza straniera con il matrimonio.

Solo nel 1983, la Corte Costituzionale con sentenza n. 30, ha dichiarato illegittima la legge per la parte in cui non prevedeva che fosse cittadino italiano il figlio di madre che aveva perso la cittadinanza italiana a seguito del matrimonio con un cittadino straniero, perché contrastante con il principio di uguaglianza previsto dalla Costituzione della Repubblica italiana.

Infatti, si era proposta la questione d'illegittimità costituzionale dell'art. 1, n. 1, della legge 555 del 1912, "nella parte in cui non prevede che il figlio di moglie cittadina italiana, che abbia conservato la cittadinanza pur dopo del matrimonio con lo straniero, abbia la cittadinanza italiana".

La sentenza ha affermato che “L'art. 1, n. 1, della legge n. 555 del 1912 è in chiaro contrasto con l'art. 3, comma 1, (eguaglianza davanti la legge, senza distinzione di sesso, ecc.) e con l'art. 29, comma 2 (eguaglianza morale e giuridica dei coniugi)”. La Corte Costituzionale non soltanto ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, n. 1, della legge del 13 giugno 1912, n. 555, nella parte in cui non prevedeva che fosse cittadino per nascita anche il figlio di madre cittadina, ma pure dell'art. 2, comma 2, della stessa legge, in quanto permetteva l'acquisizione della cittadinanza materna da parte del figlio soltanto in ipotesi di carattere residuale.

Il parere reso dal Consiglio di Stato, Sezione V, in sede consultiva, n. 105 del 15 aprile 1983 sancisce che per forza della sentenza n. 30 del 1983 della Corte Costituzionale potevano considerarsi cittadini italiani soltanto gli individui nati da madre cittadina a far data dal 1° gennaio del 1948, sul presupposto che l'efficacia della sentenza della Consulta non poteva essere retroattiva oltre il momento in cui si produceva il contrasto tra la legge anteriore e la nuova Costituzione, e cioè il 1° gennaio 1948, data di entrata in vigore della Costituzione italiana.

Il 21 aprile 1983 veniva emanata la legge n. 123 che, all'art. 5, affermava "è cittadino italiano il figlio minore, anche adottivo, di padre cittadino o di madre cittadina. Nel caso di doppia cittadinanza il figlio dovrà optare per una sola cittadinanza entro un anno dal raggiungimento della maggiore età".

Come si osserva, la legge estendeva la cittadinanza ai figli di cittadina che fossero minori al momento della sua entrata in vigore, anche nel caso che fossero adottivi. La stessa legge abrogava la precedente norma che prescriveva l'acquisizione automatica della cittadinanza italiana "*iure matrimonii*" per le straniere che contraevano matrimonio con un cittadino italiano. Pertanto dalla data di entrata in vigore della legge veniva sancita l'uguaglianza dei coniugi stranieri innanzi alla legge italiana, e ribadito il principio cardine dell'acquisizione della cittadinanza mediante espressione di una volontà in tal senso.

Attualmente la legge n. 91/1992 stabilisce che è cittadino per nascita:

- a) Il figlio di padre o di madre cittadini;
- b) chi è nato nel territorio della Repubblica se ambo i genitori sono ignoti o apolidi, o se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori, secondo la legge dello Stato di questi (art. 1, comma 1).

Per il comma 2, è cittadino per nascita il figlio d'ignoti trovato in Italia, se non si prova il possesso di un'altra cittadinanza.

È importante l'art. 3, che riproduce, parzialmente, il testo dell'art. 5 della legge n. 123 del 1983, in quanto considera cittadino il figlio adottivo, anche straniero, di cittadino o cittadina italiani, anche se adottato prima della data di entrata in vigore della legge. Cioè è stata stabilita, espressamente, la retroattività per questa situazione, mentre viene esclusa per altre situazioni con l'art. 20, il quale dispone che "*salvo che sia espressamente previsto, lo stato di cittadinanza acquisito anteriormente alla presente legge non si modifica se non per fatti posteriori alla data di entrata in vigore della stessa*".

Inoltre, la Legge n. 91/1992 ammette in ogni caso il possesso della cittadinanza multipla, già ostacolata dall'art. 5 della Legge n. 123/1983.

Leggi successive al 1992 hanno modificato l'accesso alla cittadinanza estendendolo ad alcune categorie di cittadini che, per ragioni storiche e collegate agli eventi bellici, ne erano rimaste escluse. Queste leggi più recenti sono:

- 1) la legge 14.12.2000, n. 379, "Disposizioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori appartenuti

all'Impero austro-ungarico e ai loro discendenti" (pubblicata nella Gazz. Uff. del 19 dicembre 2000, n. 295);

2) la legge 8 marzo 2006, n. 124, "Modifiche alla L. 5 febbraio 1992, n. 91, concernenti il riconoscimento della cittadinanza italiana ai connazionali dell'Istria, di Fiume e della Dalmazia e ai loro discendenti" (pubblicata nella Gazz. Uff. del 28 marzo 2006, n. 73).

In tempi più recenti si è discusso su una riforma della legge sulla cittadinanza in senso più favorevole per gli immigrati extracomunitari, che attualmente possono richiederla solo dopo aver trascorso 10 anni nel territorio della Repubblica.

lure sanguinis per via materna

In conseguenza della legge n. 123/83 e del parere del Consiglio di Stato, si è visto che erano riconosciuti italiani i figli nati dopo il 1° gennaio 1948 da donne italiane divenute cittadine straniere per aver contratto matrimonio con cittadini stranieri. Non erano invece riconosciuti italiani i figli nati in epoca precedente.

La Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, con sentenza n. 4466 del 25 febbraio 2009, ha riconosciuto la cittadinanza italiana anche ai figli nati prima del 1948, stabilendo che, per effetto della sentenze della Corte Costituzionale n. 87 del 1975 e del Consiglio di Stato n. 30 del 1983, deve essere riconosciuto il diritto allo "*status*" di cittadino italiano al richiedente nato all'estero da figlio di donna italiana, coniugata con cittadino straniero nel vigore della L. n. 555 del 1912, che sia stata, di conseguenza, privata della cittadinanza italiana a causa del matrimonio.

Pur condividendo il principio dell'incostituzionalità sopravvenuta, secondo il quale la declaratoria d'incostituzionalità delle norme precostituzionali produce effetto soltanto sui rapporti e le situazioni non ancora esaurite alla data del 1° gennaio 1948, non potendo retroagire oltre l'entrata in vigore della Costituzione, la Corte afferma che il diritto di cittadinanza in quanto "*status*" permanente ed imprescrittibile, salva l'estinzione per effetto di rinuncia da parte del richiedente, è giustiziabile in ogni tempo (anche in caso di pregressa morte dell'ascendente o del genitore dai quali deriva il riconoscimento) per l'effetto perdurante anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione dell'illegittima privazione dovuta alla norma discriminatoria dichiarata incostituzionale.

Successivamente a tale pronuncia del 2009 i giudici del Tribunale di Roma hanno emesso diverse sentenze di riconoscimento della cittadinanza italiana a figli e discendenti di cittadina italiana, nati prima del 1948.

Non avendo il Parlamento italiano recepito in legge tale sentenza della Cassazione, non è possibile ottenere la cittadinanza *iure sanguinis* per via materna promuovendo la relativa istanza al Consolato o al competente ufficio di Stato Civile dei comuni italiani⁷.

Per i discendenti di donna italiana (o con discendenza italiana), nati prima del 1948, rimane quindi la possibilità solo in via giudiziale di ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana.

Ius soli

Ius soli, in latino “diritto del suolo” è un'espressione giuridica che indica l'acquisizione della cittadinanza di un dato Paese come conseguenza del fatto giuridico di essere nati sul suo territorio indipendentemente dalla cittadinanza dei genitori⁸. Esso si contrappone allo *ius sanguinis* (o “diritto del sangue”), che indica invece la trasmissione alla prole della cittadinanza del genitore. Quasi tutti i Paesi del continente americano applicano lo *ius soli* in modo automatico e senza condizioni. Tra questi gli Stati Uniti, il Canada e quasi tutta l'America meridionale⁹. Anche alcuni Paesi europei concedono la cittadinanza *ius soli* (per esempio: Grecia, Francia, Portogallo, Irlanda, Regno Unito e Finlandia), sebbene condizionata.

La Francia ha una lunga tradizione di applicazione di tale istituto¹⁰, anche se oggi non è più automatico: dal 1994 il nato in territorio francese da genitori stranieri può ottenere la cittadinanza facendone richiesta purché sia vissuto stabilmente sul territorio dello Stato per almeno 5 anni (in Italia la permanenza deve essere di almeno 10 anni, con un'interruzione massima di 6 mesi e la richiesta non può essere fatta prima del raggiungimento della maggiore età).

Inoltre, dal 1998, secondo la Legge Guigou, al compimento della maggiore età (18 anni) chi è nato in territorio francese da genitori stranieri accede automaticamente alla cittadinanza se i due genitori, alla nascita del richiedente, disponevano di un permesso di soggiorno e se il richiedente ha risieduto in Francia per almeno cinque anni.

⁷ È in corso un procedimento legislativo alla Camera dei Deputati per riformare la legge sulla cittadinanza n. 91/1992 in vari punti. Uno di questi è proprio la questione dei discendenti italiani in linea femminile, come riconosciuto dalla Corte Costituzionale e dalla Corte di Cassazione. Sono state presentate diverse proposte di emendamento che, tuttavia, hanno trovato scarso appoggio fra i parlamentari italiani e finora non sono state approvate e incluse nel progetto di riforma in discussione alla Camera dei Deputati.

⁸ “*Ius soli*” e “*Ius sanguinis*”, in interno.gov.it.

⁹ Feere Jon, *Birthright Citizenship in the United States: A Global Comparison*, Center for Immigration Studies, 2010.

¹⁰ *Il nodo della cittadinanza: ecco come funziona in Italia e nel resto d'Europa*, in *Il Sole 24 Ore*, 10 maggio 2013.

Condizioni simili per la cittadinanza dei figli di genitori stranieri si applicano in Gran Bretagna, Germania e Irlanda.

In applicazione delle norme che mirano a scongiurare l'apolidia, in Italia lo *ius soli* trova applicazione in circostanze eccezionali. Esso si applica, come norma residuale, in due casi: per nascita sul territorio italiano da genitori ignoti o apolidi o impossibilitati a trasmettere al soggetto la propria cittadinanza secondo la legge dello Stato di provenienza, oppure se il soggetto è figlio di ignoti ed è trovato nel territorio italiano.

Un'interpretazione indiretta dello *ius soli* è quella che permette al cittadino straniero nato in Italia e che vi abbia mantenuto costantemente la residenza dalla nascita la facoltà, al raggiungimento della maggiore età, di chiedere e ottenere, anche senza le condizioni normalmente richieste (reddito sufficiente, incensuratezza, circostanze di merito, ecc.), la cittadinanza italiana; tale facoltà, però, può essere utilizzata solo entro un anno dal raggiungimento della maggiore età, termine dopo il quale la cittadinanza è ottenibile solo tramite le norme ordinarie.

Tra i Paesi che applicano lo *ius soli* in modo automatico e senza condizioni figurano gli Stati Uniti. Il Quattordicesimo Emendamento della Costituzione degli Stati Uniti d'America prescrive che chiunque nasca sul territorio dell'Unione e sia soggetto alla sua giurisdizione, fatta eccezione, quindi, per personale del corpo diplomatico ed eventuali truppe straniere d'occupazione, ne è automaticamente cittadino¹¹.

Più precisamente esso recita: *"tutte le persone nate o naturalizzate negli Stati Uniti, e soggetti alla giurisdizione della stessa, sono cittadini degli Stati Uniti e dello Stato in cui risiedono"*. La frase "soggetti alla giurisdizione della stessa" esclude i bambini nati da diplomatici stranieri e figli nati da forze nemiche impegnate in occupazione nemica del territorio del Paese.

Nel 2016 in Italia c'è stata una importante novità legislativa in materia di *ius soli sportivo*. Infatti, il 1° febbraio 2016 è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale la L. n. 12 del 20 gennaio 2016, concernente *"disposizioni per favorire l'integrazione sociale dei minori stranieri residenti in Italia mediante l'ammissione nelle società sportive appartenenti alle federazioni nazionali, alle discipline associate o agli enti di promozione sportiva"*.

La legge, entrata in vigore il 16 febbraio, riconosce il cd. *"ius soli sportivo"* ovvero la possibilità per i minori stranieri regolarmente residenti in Italia *"almeno dal compimento del decimo anno di età"* di essere tesserati presso le

¹¹ Ronald D. Rotunda, *Birthright citizenship benefits the country*, in Chicago Tribune, 16 settembre 2010.

federazioni sportive “*con le stesse procedure previste per il tesseramento dei cittadini italiani*”.

Già alcune federazioni “virtuose” riconoscevano tale diritto ai minori; ad esempio la federpugilato, la federazione dell’*hockey* su prato e la federazione di atletica leggera, che già da alcuni anni tesserano i minori stranieri residenti in Italia, da un periodo più o meno lungo alle medesime condizioni dei cittadini italiani.

Sebbene tale nuova legge, che allarga le maglie dell’accesso allo sport ai giovani stranieri, non possa che essere accolta con favore, si ritiene che alcuni aspetti siano ancora carenti: la limitazione del disposto normativo ai minori che hanno fatto ingresso prima del compimento dei 10 anni è probabilmente dettata dalla presunzione che per un minore entrato in così tenera età il rischio di essere soggetto al traffico illecito di calciatori sia estremamente ridotto. Tuttavia, questa limitazione determina l’esclusione di molti minori il cui diritto alla parità di trattamento con i minori italiani è garantito dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (firmata a New York il 20.11.1989 e ratificata dall’Italia con Legge n. 176/1991), applicabile ai minori di 18 anni. Ciò vale in particolare per i minori titolari di protezione internazionale che, indipendentemente dall’età al momento dell’ingresso, hanno un’esigenza di particolare tutela derivante dal loro *status*, non potendo esercitare altrove l’attività sportiva a cui aspirano.

Il concetto di “regolarmente” residenti, ove interpretato restrittivamente, richiederebbe che il minore sia titolare di un permesso di soggiorno e sia iscritto all’anagrafe. Ciò determinerebbe un’impossibilità di tesseramento per tutti quei minori che, pur avendo risieduto per molti anni (se non dalla nascita) sul territorio italiano, vista l’assenza di una iscrizione anagrafica o di un permesso di soggiorno valido - peraltro mancanza a loro non imputabile – non potrebbero beneficiare di questa novità. In proposito va sempre ricordato che, come noto, il TU Immigrazione (in conformità ai principi di tutela del minore di cui alla citata convenzione ONU) prevede che il minore non possa mai essere considerato giuridicamente irregolare, indipendentemente dalla posizione giuridica dei genitori. Infatti l’art. 19, comma 2, lett. a), TU Immigrazione sancisce il divieto di espulsione dei minori di anni diciotto, i quali conseguentemente beneficiano, ai sensi dell’art. 28, comma 1, lett a), del D.P.R. n. 394/99 di un permesso di soggiorno fino al raggiungimento della maggiore età. Alla luce di ciò si ritiene che il concetto di regolarmente residenti (che avrebbe dovuto essere meglio espresso con il solo termine “residenti”), debba essere interpretato secondo quanto previsto dall’art. 43, comma 2, c.c., cioè guardando alla dimora abituale (cfr. sul punto l’orientamento della giurisprudenza in materia di cittadinanza nonché l’art. 33 del decreto legge n. 69/2013) e, quindi, alla semplice presenza

del minore sul territorio, indipendentemente dalla condizione di regolarità o meno del soggiorno dei genitori.

Inoltre, la legge non incide sulla disposizione di cui all'art. 27, comma 5-*bis*, del TU Immigrazione che rimette alle singole federazioni, con amplissima discrezionalità, la facoltà di fissare "*criteri generali di assegnazione di tesseramento*" per l'attività sportiva retribuita "*anche al fine di assicurare la tutela dei vivai giovanili*"; poiché quest'ultima espressione è stata spesso interpretata come tutela dei vivai giovanili nazionali, permane il rischio di disposizioni interne che, quantomeno per l'attività retribuita, favoriscano i giovani italiani anche nei confronti degli stranieri che abbiano fatto ingresso in Italia prima del compimento dei 10 anni.

Questa legge rappresenta un importante passo in avanti rispetto alla pregressa situazione ove molti minori stranieri si vedevano precluso l'accesso allo sport.

Tale norma comporterà l'adeguamento delle disposizioni delle singole federazioni. La FIGC, ad esempio, applica il Regolamento FIFA che, all'art. 19, comma 2, vieta sia il trasferimento dei minori stranieri già tesserati, sia il primo tesseramento in Italia del minore straniero salvo in tre specifiche situazioni (trasferimento dei genitori nel Paese per ragioni indipendenti dal calcio, residenza entro 50 km dal confine del Paese in cui avviene il tesseramento, ragazzo ultrasedicenne proveniente da uno dei Paesi dell'AEE) e, comunque, anche in questi casi, lo ammette solo previo parere di una sottocommissione FIFA, i cui tempi di valutazione vanno spesso ben oltre la durata di un campionato.

A parte il fatto che la FIGC e la FIFA ritengono che tra le tre eccezioni non possa rientrare quella dei minori non accompagnati, che vengono pertanto ritenuti sempre non tesserabili (cfr. sul punto la lettera ASGI e la sentenza del Tribunale di Palermo), resta comunque rilevante il fatto che l'articolo 19, comma 2 cit., anche quando consente il tesseramento, prevede una procedura diversa per italiani e stranieri, più gravosa per questi ultimi. Alla luce della nuova legge, tale procedura non è più compatibile con l'ordinamento nazionale per i minori stranieri che hanno fatto ingresso in Italia entro il decimo anno d'età. Si apre così un contrasto tra disposizioni dell'ordinamento sportivo internazionale e disposizioni nazionali che non può che essere risolto in favore di queste ultime.

Il concetto di cittadinanza europea

La cittadinanza europea non è uno *status* che si acquisisce. Ogni cittadino di un Paese membro della UE, oltre alla cittadinanza del Paese di origine, gode della

cittadinanza europea. Secondo la testuale dizione del Trattato di Maastricht (TUE), è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro.

L'istituzione di una cittadinanza dell'Unione rappresenta una delle più importanti innovazioni introdotte dal Trattato sottoscritto a Maastricht il 7 febbraio 1992. La parte seconda del Trattato, espressamente dedicata alla "Cittadinanza dell'Unione", riguarda in particolare i diritti e i doveri dei cittadini dell'Unione stessa. Anche il Capo V della "Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata nel Consiglio europeo riunitosi a Nizza il 7, 8 e 9 dicembre 2000, parla dei diritti e doveri legati alla cittadinanza comunitaria, oltre a vari atti giuridici di diversa natura (soprattutto le Direttive).

Numerosi sono gli articoli della Costituzione europea che fanno riferimento alla cittadinanza. Con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht - 1° novembre 1993 - e con la carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea la cittadinanza è correlata ai principali diritti e doveri del cittadino europeo, che si identificano nel tutelare i valori universali come: la dignità, la libertà, l'uguaglianza, la solidarietà, la cittadinanza, la giustizia, dovere di rispettare la normativa europea, diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo, diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui si risiede, diritto di petizione al Parlamento europeo, diritto di rivolgersi al mediatore europeo per denunciare casi di cattiva amministrazione da parte delle istituzioni o degli organi comunitari, diritto di scrivere al mediatore europeo o alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue del Trattato e ricevere una risposta nella stessa lingua, diritto di accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, diritto alla tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro nel territorio dei Paesi terzi.

La divulgazione e la conoscenza di questi diritti permette di consolidare la coscienza europea che è un presupposto fondamentale per realizzare l'integrazione delle persone che vivono nel territorio europeo.

La sensibilizzazione alla cittadinanza europea dovrebbe essere un obiettivo didattico-scolastico affinché si possa garantire uno *status* di cittadinanza europea nella pienezza del riconoscimento dei diritti e dei doveri.

Anche se il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione rientrano nella competenza degli Stati membri, le disposizioni europee proclamano il diritto all'istruzione come uno dei diritti fondamentali e come tale meritevole di tutela.

Il Parlamento europeo è quello che più rappresenta gli interessi dei cittadini europei, attuando i principi contenuti nel Trattato di Maastricht e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Essa è composta da 54 articoli il cui contenuto è finalizzato a far rispettare e garantire i principi sanciti nei trattati ed accordi internazionali. La Carta non ha valore di trattato internazionale, non ha lo stesso valore e la stessa natura degli statuti sui quali è basata l'Unione europea, ma ha valore di raccomandazione per tutti gli Stati membri.

La Carta costituisce un avanzamento nella trasformazione da uno spazio fino ad ora identificato come spazio geografico ed economico in uno "spazio comune di diritti, trovando un nuovo, straordinario elemento di condivisione rappresentato dal riconoscimento di principi e valori indivisibili e universali, la loro tutela, il loro sviluppo.

La Carta riconosce gli stessi diritti anche a tutti coloro che pur non essendo cittadini europei, risiedono nel territorio dell'Unione.

La Carta non è solo una nuova formulazione di diritti politici e civili, che già costituiscono la base fondante delle Costituzioni europee e delle convenzioni internazionali, ma rappresenta anche i diritti sociali ed economici, i diritti ambientali e i diritti di ultima generazione, figli del progresso scientifico e tecnologico.

Conclusioni

In forza di un sistema mondiale globalizzato con emigrazione volontaria per necessità di lavoro e per fuggire da Paesi belligeranti, in cui i diritti umani essenziali, compresa la libertà, vengono oppressi o negati, è giusto che ogni Stato civilmente avanzato faccia una politica che favorisca il riconoscimento dei diritti e doveri, alla pari dei propri cittadini.

In questi giorni il Parlamento italiano sta lavorando per la possibile emanazione di una norma, finalizzata a sanare e, quindi, riconoscere la cittadinanza ai figli di stranieri, che sono nati, cresciuti e vanno a scuola in Italia.

Una legge che sancisca il diritto alla cittadinanza in questo momento storico ha un significato enorme, e forse, proprio per questo motivo, stenta a decollare. In tempi di populismi potrebbe far cambiare il pensiero comune sul fenomeno dell'immigrazione e potrebbe contribuire ad allargare la mente anche a chi sull'arrivo dei migranti talvolta si mostra troppo prudente o addirittura propone operazioni di chiusura.

C'è dunque un lavoro soprattutto culturale da fare, lento, sotterraneo, ma che può dare dei frutti. Il pensiero nuovo sugli stranieri parte anche da questo.