



Co-funded by the European Union



“La cittadinanza italiana tra disciplina nazionale, principi internazionali e diritto europeo”

Dott. Giammaria Milani

(Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato, Università di Siena)

Introduce

Prof.ssa Valeria Piergigli

(Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università di Siena)

(21 marzo 2017, ore 13,30)

Resoconto del seminario a cura di Brando Mazzolai*

Il 21 marzo 2017 si è svolto presso l’Aula Cardini del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Siena un seminario dal titolo “La cittadinanza italiana tra disciplina nazionale, principi internazionali e diritto europeo”, introdotto dalla prof.ssa Valeria Piergigli e tenuto dal dott. Giammaria Milani. Il seminario è parte delle attività del Dottorato in Scienze giuridiche e del Modulo Jean Monnet EUCOLAW - *The Europeanization of Constitutional Law. The Impact of EU Law on national sources of law, form of government, rights and freedoms* (Coordinatrice: Prof.ssa Tania Groppi), sottomodulo *The Impact of EU Law on the Sources of National Law* (Responsabile: Prof.ssa Valeria Piergigli).

Il seminario si è aperto con alcune riflessioni introduttive dedicate dalla prof.ssa Piergigli al tema della cittadinanza e alle recenti evoluzioni conosciute dal concetto nello spazio europeo.

In particolare, in primo luogo, è stata sottolineato l’impatto, nell’ambito dell’Unione europea, della cittadinanza dell’Unione europea. Si tratta, come ha sottolineato la prof.ssa Piergigli, di una cittadinanza atipica, sia con riguardo alle modalità di acquisto, sia con riguardo ai contenuti dello *staus civitatis* europeo.

Quanto alle modalità di acquisto, è stato ricordato come tale aspetto non sia disciplinato direttamente da norme di diritto europeo; fin dal Trattato di Maastricht, che è entrato in vigore nel 1993 e ha introdotto l’istituto della cittadinanza europea, è stato previsto che «è cittadino

* Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche, Università di Siena

dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro». È evidente, dunque, come la scelta compiuta sia stata quella di lasciare agli Stati la competenza nella determinazione dei titolari della cittadinanza europea: con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel 1999 è stato aggiunto, in maniera ancora più chiara, che «la cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce».

Per ciò che concerne il contenuto della cittadinanza europea, ciò che viene rilevato è la presenza di un catalogo, invero piuttosto scarso, di diritti collegati al possesso dello *status* di cittadino europeo. L'art. 20 TFUE, afferma che «i cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati ... tra l'altro: il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato; il diritto di godere, nel territorio di un Paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato; il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua». Ciò che inoltre rileva, con riguardo al contenuto della cittadinanza, è la mancanza, accanto ai diritti, di previsioni che si riferiscono a specifici doveri del cittadino europeo, ciò che contribuisce a differenziare lo *status civitatis* europeo da quello nazionale.

Il diritto europeo e il diritto internazionale, è stato aggiunto, hanno un certo impatto sulla disciplina della cittadinanza italiana; nonostante ciò, emerge dall'analisi della normativa in vigore in Italia una serie di aspetti problematici, contraddittori e paradossali.

L'elemento probabilmente più critico è lo squilibrio che esiste tra l'applicazione estesa dello *jus sanguinis* e quella estremamente limitata dello *jus soli* per l'acquisto della cittadinanza italiana alla nascita.

La cittadinanza italiana, in base alla legge n. 91 del 1992 che ne regola le modalità di acquisto, si acquista principalmente per nascita da almeno un genitore italiano e può essere trasmessa illimitatamente e quasi automaticamente da genitore a figlio, a prescindere dalla nascita o dalla residenza sul territorio italiano; al contrario, il criterio dello *jus soli* si applica soltanto al fine di scongiurare casi di apolidia, mentre non si applica per i figli di stranieri nati in Italia, che possono ottenere la cittadinanza alla maggiore età e previo il rispetto delle altre condizioni stabilite dalla legge.

Queste norme comportano che individui che di fatto non appartengono o non partecipano alla comunità nazionale italiana ne posseggono la cittadinanza, mentre ne sono prive quelle persone che, pur nascendo da genitori stranieri, sono nate e hanno vissuto fin dalla nascita sul territorio italiano e

sono sostanzialmente parte integrante della comunità nazionale. La prof.ssa Piergigli, nel concludere la sua introduzione, ha del resto ricordato come la Corte costituzionale abbia in qualche modo prefigurato il superamento di tale schema contraddittorio: essa ha potuto affermare, nella sentenza n. 172 del 1999, che esistono individui che sono parte «di una comunità di diritti la partecipazione alla quale ben può giustificare la sottoposizione a doveri funzionali alla sua difesa. Tale comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza».

La parola è passata quindi al dott. Milani, che si è in primo luogo soffermato su alcuni aspetti teorici che hanno impegnato la dottrina e che riguardano la natura giuridica e il significato della cittadinanza. Quanto al primo aspetto, si sono delineate due posizioni: da una parte, coloro che considerano la cittadinanza alla stregua di un rapporto giuridico; dall'altra, quelli che invece la definiscono uno status. Quanto al significato da attribuire la cittadinanza, la dottrina sembra concordare sulla presenza di una duplice dimensione che caratterizza il concetto di cittadinanza, anche se poi sembra divergere sul modo di intendere queste dimensioni.

Una parte degli autori che si è occupata di definire il concetto di cittadinanza, ha sottolineato come essa serva a descrivere un legame di appartenenza, la quale tuttavia può riferirsi a enti o gruppi differenti. In un primo senso, il cittadino può essere tale in quanto appartiene allo Stato, inteso come autorità statale; tuttavia, il cittadino è legato da un altro tipo di legame, sempre con lo Stato, inteso però come Stato-comunità.

Altri autori hanno preferito articolare in maniera differente la duplice dimensione che dà corpo alla cittadinanza. Così, si è spesso affermato che essa da una parte indica un legame di appartenenza allo Stato e dall'altra invece si riferisce alla partecipazione ad una comunità politica.

Una simile considerazione unisce le diverse impostazioni descritte: la cittadinanza si compone di una dimensione verticale e di una orizzontale. Del resto, in lingue diverse da quella italiana si tende ad utilizzare vocaboli differenti per riferirsi alle due dimensioni adesso brevemente descritte. La cittadinanza come appartenenza allo Stato viene resa con termini etimologicamente simili al nostro "nazionalità": così abbiamo il francese *nationalité*, l'inglese *nationality*, lo spagnolo *nacionalidad*; in tedesco il termine utilizzato è *staatsangehörigkeit*. Per riferirsi alla cittadinanza come partecipazione o come appartenenza alla comunità politica si utilizza invece *citoyenneté* in francese, *citizenship* in inglese, *ciudadanía* in spagnolo, *staatsbürgerschaft* in tedesco. Se, da un lato, la mancanza di una simile distinzione nella lingua italiana può generare confusione circa il tema

trattato, dall'altro essa testimonia l'indissolubilità delle due dimensioni, verticale e orizzontale, che, pur nate in contesti e momenti storici differenti, si sono tra loro legate proprio con l'emergere dell'idea di nazione.

La dimensione verticale e quella orizzontale della cittadinanza prendono forma, rispettivamente, nella Grecia classica, in particolare ad Atene, e nella Roma repubblicana e imperiale.

La concezione greca di cittadinanza si sviluppa in un contesto territoriale e politico dove era la polis a costituire l'orizzonte d'azione ideale della persona. Pur nell'ambito di uno spazio culturale comune, quello ellenico, la società umana di riferimento era quella di piccole dimensioni costituita in città-Stato.

Il legame che si instaura tra i cittadini, e che è quindi alla base della comunità politica, non è di appartenenza; esso è, piuttosto, legato a un'attività che può, e deve, essere esercitata dai cittadini, ossia l'azione politica. I cittadini sono tali perché partecipano alla vita politica della città, attraverso una serie di azioni che sono, allo stesso tempo, espressione dei diritti e degli obblighi in capo ad essi: il possesso e la difesa della terra, lo svolgimento di incarichi pubblici, la pratica dei riti religiosi, il concorso alle spese della polis.

L'individuo non è dunque concepibile separatamente dalla sfera pubblica cui partecipa; allo stesso modo, non esiste un'autorità che si ponga al di sopra del cittadino e, di conseguenza, neppure si possono creare legami di tipo verticale basati sul riconoscimento dei diritti da parte dell'autorità e sull'adempimento dei doveri da parte dell'individuo.

Anche per comprendere lo sviluppo della cittadinanza a Roma è significativo l'orizzonte politico e territoriale di riferimento della comunità romana: Roma, da città-Stato non dissimile, sul piano politico, economico e sociale, dalle poleis dell'antica Grecia, si trasforma in poco tempo in un Impero, geograficamente esteso ed etnicamente molto composito.

Tra gli strumenti di costruzione dell'Impero, proprio la cittadinanza riveste un ruolo fondamentale: essa garantisce l'allargamento del dominio di Roma sul territorio conquistato. La concessione della cittadinanza alle popolazioni assoggettate comportava la loro sottoposizione al diritto romano, l'allargamento dell'ordinamento giuridico e la fine dell'autonomia di quelle popolazioni. Da strumento di conquista, la civitas si trasforma però ben presto in uno status ambito dalle popolazioni conquistate, in quanto connesso a una serie di benefici e privilegi che differenziavano i cittadini dagli stranieri.

A Roma, la cittadinanza non si fonde, né tanto meno si esaurisce, con il legame politico che unisce gli appartenenti a una stessa comunità, ma serve piuttosto a unificare una collettività che si riconosce nella sottoposizione ad un medesimo ordinamento giuridico. La cittadinanza si manifesta così nella sua dimensione verticale.

Entrambe le dimensioni brevemente descritte vengono, in qualche modo, messe da parte in epoca medievale. Uno dei tratti comuni a questo lungo periodo storico è stato la sostituzione della figura del cittadino, sia in senso orizzontale, come membro della comunità politica, sia in senso verticale, come individuo titolare di capacità giuridica, con la figura del suddito. In un quadro politico estremamente frammentato, tipico dell'ordine giuridico feudale, l'individuo si trova così inserito in una rete di rapporti di soggezione e di sudditanza.

La dimensione verticale della cittadinanza viene recuperata a partire dalla creazione, in Europa, degli Stati moderni. Il cittadino, nella sua nuova dimensione verticale, appartiene allo Stato: in questo modo, da una parte si recupera il senso verticale dell'istituto, ovvero il rapporto con una pubblica autorità dal quale discendono una serie di privilegi e obblighi per l'individuo; dall'altra parte, si identifica questa autorità con lo Stato, ovvero quell'ordinamento nel quale, ancora oggi, si innesta tutto il discorso sulla cittadinanza.

Al recupero della dimensione verticale succede la ripresa di quella orizzontale, che avviene alla fine del Settecento grazie alla rivoluzione francese e alle riflessioni che precedono e accompagnano tale evento. La concezione della cittadinanza che si sviluppa a seguito della rivoluzione nasce in contrapposizione all'Antico Regime: essa è una cittadinanza politica, che si sostanzia nella partecipazione di tutti i membri alla comunità.

È soltanto nell'Ottocento che le due dimensioni della cittadinanza, quella verticale e quella orizzontale, si fondono. L'unione delle due dimensioni avviene a seguito dell'affermazione, nel panorama politico, di un nuovo soggetto, di tipo collettivo: la nazione.

I presupposti che a partire dal XVIII secolo consentono all'idea moderna di nazione di svilupparsi sono molteplici e si articolano in maniera differente nella formazione delle diverse nazioni. Da una parte c'è l'affermazione di un nuovo ordine politico, scaturito dalla pace di Westfalia (1648), che ha compromesso in maniera irreversibile il funzionamento delle istituzioni a vocazione universale, permettendo la nascita degli Stati. Dall'altra parte si assiste a spinte di tipo culturale, maggiormente evidenti laddove manca l'unità politica, dettate dalla crescente consapevolezza di costituire una nazione culturalmente omogenea e dall'aspirazione a costituire Stati e che trovano spazio soprattutto nella corrente artistica e letteraria del Romanticismo.

La maggiore o minore incidenza dei due elementi, quello politico e quello culturale, nelle singole esperienze di formazione delle nazioni, ha contribuito all'elaborazione della fortunata distinzione tra nazione *ethnos* e nazione *demos*. Il modello certamente più significativo di nazione *ethnos* è quello della Germania; alcuni degli elementi che favorirono l'affermazione della nazione *ethnos*, si trovano anche nella formazione della nazione italiana. Il più chiaro esempio di nazione *demos* è invece la Francia; elementi della nazione *demos* si trovano anche in Inghilterra e in Spagna.

La cittadinanza di tipo nazionale racchiude in sé le due dimensioni che prima rimanevano separate: definendo i confini della nazione, essa lega giuridicamente gli individui che sono parte di una comunità indivisibile sulla quale si fondano la sovranità e la personalità dello Stato. Da questo momento, la nazione si identifica con il popolo, ovvero l'insieme dei cittadini: quanto detto merita tuttavia una precisazione in quanto la dottrina giuridica tiene distinti, in maniera quasi unanime, i due concetti. Soltanto il concetto di popolo, infatti, avrebbe un preciso significato giuridico, mentre quello di nazione si collocherebbe in un ambito pre-giuridico. Più in particolare, il popolo è caratterizzato da un vincolo giuridico, quello della cittadinanza, che lega tutti i membri dell'elemento personale dello Stato. Al contrario, i legami che uniscono i componenti della nazione non sono di tipo giuridico, ma politico, culturale, etnico ecc. Tuttavia, è stato rilevato come, pur rimanendo distinti i due concetti, la definizione dei legami giuridici che costituiscono il popolo non possa prescindere dalla valutazione dei vincoli "nazionali", sia soggettivi che oggettivi.

Dire che l'elemento nazionale influenza la disciplina della cittadinanza significa essenzialmente affermare che l'idea di nazione condiziona le modalità di acquisto (nonché di perdita e di riacquisto) dello status di cittadino. In particolare, le due idee sono alla base dei due macro-criteri per l'acquisizione della cittadinanza in via originaria, ovvero quelli che operano automaticamente alla nascita dell'individuo: lo jus sanguinis e lo jus soli.

In base al criterio dello jus sanguinis, è considerato cittadino di uno Stato colui che nasce da uno o da entrambi i genitori cittadini. Gli Stati che adottano questo criterio non danno rilevanza all'elemento territoriale; si è cittadini a prescindere dal luogo dove si nasce. La mancanza dell'elemento territoriale denota anche uno scarso accento sull'elemento politico della cittadinanza: la comunità che si fonda sullo jus sanguinis non è dunque legata da fattori soggettivi, ma piuttosto da elementi di tipo oggettivo, che nell'idea alla base di questa scelta si possono trasmettere come un'eredità dai genitori ai figli. Si può quindi affermare che l'idea di nazione *ethnos* sia alla base dell'adozione dello jus sanguinis. Oltre che da motivazioni di ordine ideologico, la preferenza per il criterio dello jus sanguinis sembra dipendere anche da fattori storici e demografici: tale modalità di acquisto della cittadinanza, infatti, si diffonde prevalentemente nei Paesi di emigrazione, che per mezzo di questo criterio tentano di mantenere vivo il rapporto con i cittadini espatriati.

Gli ordinamenti che invece adottano in prevalenza il criterio dello jus soli considerano come propri cittadini gli individui che nascono sul territorio dello Stato. In questi ordinamenti, ciò che rileva principalmente è l'elemento territoriale, mentre non assume alcuna importanza la cittadinanza dei genitori. Al contrario di quanto detto per l'altro criterio, il fatto che l'elemento territoriale sia in questo caso centrale mostra come non siano gli elementi oggettivi alla base dell'idea di comunità che si sviluppa in questi Paesi, quanto piuttosto fattori di tipo soggettivo, come la futura effettiva partecipazione alla vita della società stessa. Evidentemente, in questo caso l'idea alla base della

scelta per il criterio dello jus soli è quella di nazione demos. Anche in questo caso, le condizioni demografiche e le vicende storiche influenzano la preferenza per il criterio territoriale: lo jus soli è generalmente adottato nei Paesi di immigrazione, che utilizzano le leggi sulla cittadinanza per integrare gli immigrati.

Dopo aver ricostruito il quadro teorico e storico di riferimento, il dott. Milani passa a descrivere più nel dettaglio la disciplina vigente, premettendo però la grande influenza dei principi di diritto internazionale ed europeo sulla normativa nazionale.

Il punto di partenza per analizzare il rapporto tra i diversi ordinamenti nella definizione delle regole sulla cittadinanza è, ancora oggi, la libertà degli Stati in materia. Si tratta di un principio proprio del diritto internazionale consuetudinario, secondo il quale il monopolio della legislazione sulle condizioni per l'acquisto e la perdita della cittadinanza è un'espressione della sovranità degli Stati.

Tale principio è entrato a far parte anche del diritto internazionale pattizio; la prima convenzione multilaterale approvata in materia di cittadinanza, la Convenzione dell'Aia del 1930, si apre, in maniera significativa, affermando che spetta a ciascuno Stato determinare con proprie leggi quali siano i suoi cittadini.

Lo stesso principio viene del resto ribadito da quella che è considerata la pronuncia che per prima ha ammesso l'esistenza di limitazioni alla libertà che gli Stati hanno di determinare le regole sulla cittadinanza. La Corte internazionale di giustizia, nel caso *Nottebohm* del 1955, non mette in discussione la potestà degli Stati in materia; essa si limita, piuttosto, a riconoscere il principio della effettività come regola per la rilevanza internazionale della cittadinanza. La mancanza di un legame effettivo tra l'individuo e lo Stato può fare in modo che la cittadinanza dell'individuo sia considerata irrilevante sul piano dei rapporti internazionali, ma ciò non significa che gli Stati non siano liberi di determinare i modi di acquisto e perdita delle rispettive cittadinanze.

Il rilievo internazionale assunto dalla cittadinanza, pur non provocando direttamente una riduzione della libertà degli Stati, ha spinto gli stessi ad accettare la previsione di parziali limitazioni per evitare o regolare i conflitti che da questa assoluta libertà possono sorgere. È proprio l'eventualità di questi conflitti, positivi o negativi, a costituire il fattore di sviluppo principale di una (minima) disciplina internazionale in materia di cittadinanza. I "conflitti positivi di cittadinanza" sono quelle situazioni secondo le quali l'individuo possiede la cittadinanza di più Stati, dando luogo ai casi di c.d. cittadinanza doppia o plurima. I "conflitti negativi di cittadinanza" sono quelli in cui l'individuo non possiede alcuna cittadinanza: lo status dell'individuo è dunque quello di apolide.

Per quanto riguarda i conflitti positivi di cittadinanza, l'impostazione seguita a livello internazionale è mutata in maniera considerevole nel corso del tempo. La cittadinanza plurima è stata a lungo considerata un'anomalia giuridica suscettibile, da un lato, di minare l'autenticità del rapporto che lega l'individuo allo Stato e, dall'altro lato, di creare tensioni nelle relazioni tra gli Stati. Le prime

convenzioni internazionali adottate in materia di cittadinanza avevano come obiettivo proprio quello di evitare i conflitti positivi di cittadinanza: questo è, ad esempio, il fine principale della Convenzione dell'Aia del 1930 che tenta di regolare aspetti relativi agli obblighi militari e alla protezione diplomatica nei casi di cittadinanza plurima. Lo stesso scopo sembra aver ispirato la Convenzione europea per la riduzione dei casi di cittadinanza plurima del 1963. Soltanto in tempi più recenti si sta affermando una diffusa accettazione dello status di cittadinanza plurima che è sempre più di rado considerata un'anomalia giuridica: a livello internazionale, ciò ha comportato un cambio di impostazione da parte delle convenzioni sulla cittadinanza adottate di recente, come la Convenzione europea sulla cittadinanza del 1997, che tratta il fenomeno in maniera neutra.

Un diverso cammino è quello conosciuto, invece, dal dibattito e dalla produzione normativa che interessa l'altro tipo di conflitto di cittadinanza, quello negativo. Non potrebbe essere altrimenti data la tendenza di considerare sempre più la cittadinanza come un diritto umano; in seguito alla seconda guerra mondiale, il diritto alla cittadinanza ha trovato spazio in convenzioni e trattati vigenti a livello globale e regionale. A partire dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 la cittadinanza è stata riconosciuta come un diritto di ogni individuo. La stessa impostazione ha animato le disposizioni che si trovano in altri documenti adottati a livello internazionale, come il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 e la Convenzione per i diritti dell'infanzia del 1989, i quali richiamano il diritto del fanciullo di acquistare la cittadinanza alla nascita. In maniera più specifica, alcune convenzioni internazionali, come la Convenzione sullo status degli apolidi del 1954 e la Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961, hanno tentato di risolvere il problema dei conflitti negativi di cittadinanza. Tuttavia, è stato correttamente rilevato che tali documenti non costituiscono fonti di obbligazioni nei confronti degli Stati: essi non prevedono le modalità per conferire una specifica cittadinanza ad un individuo che ne sarebbe altrimenti sprovvisto, traducendo il diritto alla cittadinanza in un'aspirazione piuttosto che in una norma vincolante per gli Stati.

Risultati più significativi sono stati raggiunti, al contrario, nel sistema interamericano di protezione dei diritti umani, nell'ambito del quale oggi si realizza forse il livello massimo di garanzia internazionale del diritto alla cittadinanza e, parallelamente, di limitazione della sovranità degli Stati in materia. Il diritto alla cittadinanza è stato riconosciuto direttamente nella Convenzione americana sui diritti umani del 1969, permettendo alla Corte interamericana dei diritti umani di sviluppare una giurisprudenza che ha di fatto limitato la potestà esclusiva degli Stati in materia. Ben più modesti sono gli avanzamenti compiuti nell'ambito del Consiglio d'Europa, la Convenzione europea sulla cittadinanza nel 1997, pur ribadendo il diritto di ciascun individuo alla cittadinanza, non contiene gli strumenti necessari per rendere effettivo questo diritto.

Anche a livello dell'Unione europea si è assistito ad un tentativo di limitare la potestà assoluta degli Stati in materia: oltre all'istituzione, già accennata nell'introduzione dalla prof.ssa Piergigli e ricordata dal dott. Milani, della cittadinanza europea, è significativo in tal senso anche il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Nel caso Micheletti del 1992 il giudice europeo ha ribadito il principio della competenza degli Stati: nella stessa sentenza, tuttavia, la Corte afferma anche che tale competenza deve essere esercitata nell'osservanza del diritto comunitario. La Corte non si è spinta fino a chiarire in che modo il diritto europeo possa limitare la libertà degli Stati nel definire le modalità di acquisto e perdita della cittadinanza; né, del resto, l'applicazione di eventuali limiti alla competenza degli Stati ha avuto luogo nel caso di specie. Nondimeno, la Corte ha in qualche modo prefigurato la possibilità di tali limiti, suscitando un dibattito sulla sostenibilità, nel contesto dell'Unione europea, di un regime di competenza esclusiva degli Stati e sull'opportunità, al contrario, di procedere ad un armonizzazione delle normative nazionali.

Occorre a ciò aggiungere che, pur non essendo ancora giunto il momento di una armonizzazione delle normative in vigore nei diversi Paesi dell'Unione europea, una certa convergenza su alcuni principi comuni oggi di fatto esiste se si osservano le leggi degli Stati membri.

Un primo importante elemento è costituito dal tentativo di eliminare le diverse forme di discriminazione presenti in passato nelle legislazioni nazionali: si tratta, in particolare delle discriminazioni basate sul sesso e di quelle relative ai diversi tipi di filiazione. Per quanto riguarda il primo tipo di discriminazione, in passato molte leggi prevedevano, ad esempio, regole diverse per la trasmissione della cittadinanza ai figli o al coniuge in base al sesso. Per ciò che concerne invece il secondo tipo di discriminazione, l'elemento più problematico era costituito dalla diversa disciplina che veniva prevista con riguardo ai figli nati all'interno ovvero al di fuori del rapporto matrimoniale. La tendenza attuale è quella di ridurre, fino a eliminare, entrambi i tipi di discriminazione.

Un altro importante risultato è la predisposizione di strumenti normativi volti a ridurre i casi di apolidia. Tutti gli Stati prevedono ormai procedure automatiche di acquisizione della cittadinanza per i nuovi nati che risulterebbero altrimenti apolidi. Vengono inoltre previste, in maniera frequente, disposizioni che facilitano l'acquisto della cittadinanza per gli individui apolidi. Altrettanto importante è la tendenza a facilitare l'acquisizione dello status civitatis per i rifugiati e per i figli di rifugiati.

Un ulteriore punto di convergenza è dato dal fatto che la doppia cittadinanza sembra ormai una pratica accettata in Europa. In parziale controtendenza sembrano muoversi i Paesi dell'Europa centrale e orientale che, per fattori legati alle recenti evoluzioni storiche e politiche, adottano spesso disposizioni contrarie alla possibilità della doppia cittadinanza.

Al di là di queste tendenze favorite dalla diffusa adesione ai principi espressi a livello internazionale, altre linee comuni sono riscontrabili con riguardo alle diverse modalità per l'acquisto della cittadinanza, sia in via originaria che in via derivata.

Per quanto riguarda la cittadinanza in via originaria, ovvero acquistata alla nascita dell'individuo, due elementi sembrano costituire il quadro comune agli Stati membri dell'Unione europea: la presenza, in maniera combinata del criterio dello jus soli e di quello dello jus sanguinis e, al contempo, la netta predominanza del secondo, laddove il primo viene previsto in casi limitati e per fini specifici.

Per quanto riguarda la cittadinanza in via derivata, ovvero la naturalizzazione, ciò che le diverse normative hanno in comune è la necessaria volontà dell'individuo che si esprime attraverso il soddisfacimento dei requisiti previsti dalla legge. Il requisito principale è quello della residenza: essa può variare per quanto riguarda il numero di anni richiesti, mentre è piuttosto comune disporre che il soggiorno sul territorio sia legale e continuativo. Accanto a quello della residenza, i requisiti di integrazione stanno trovando sempre più spazio nelle legislazioni in materia di cittadinanza e nelle procedure di acquisto della cittadinanza in via derivata in vigore nei Paesi europei: la conoscenza della lingua, delle istituzioni, della cultura di un Paese è ormai richiesta nella quasi totalità dei Paesi europei.

La disciplina italiana in materia di cittadinanza contiene gran parte di questi principi e di queste regole comuni che si sono affermate in Europa.

Le prime norme adottate in Italia per regolare l'acquisto, la perdita e il riacquisto della cittadinanza erano contenute nel codice civile del 1865 (artt. 4-15); tuttavia, è emersa fin da subito l'insoddisfazione per tale disciplina e l'incapacità di dare soluzione al tema dell'emigrazione che, per oltre un secolo, ha caratterizzato le vicende demografiche del Paese. L'Italia è stata, fin dalla sua unificazione, uno dei Paesi del vecchio continente con i più alti tassi di emigrazione. Fin dagli anni successivi all'unità d'Italia si è avvertita l'esigenza di far fronte alla questione migratoria in modo da permettere ai milioni di emigrati di mantenere un legame con la madrepatria: si calcola, infatti, che in circa un secolo di storia abbiano lasciato l'Italia oltre 27 milioni di cittadini.

A tal fine, proprio all'apice dell'emigrazione italiana verso l'estero, il legislatore ha approvato la legge n. 555 del 13 giugno 1912 ("Sulla cittadinanza italiana"), con lo scopo di facilitare le possibilità di mantenimento e di riacquisto della cittadinanza per gli espatriati. L'alto numero di emigrati, sebbene sia diminuito negli anni successivi, ha continuato a rendere l'Italia un Paese di emigrazione almeno fino alla seconda guerra mondiale.

Il secondo dopoguerra ha rappresentato un punto di svolta nell'evoluzione della disciplina della cittadinanza italiana. Da un lato, il mutato quadro costituzionale ha lentamente imposto un

adeguamento della normativa in materia; dall'altro lato, l'evoluzione della bilancia migratoria ha a sua volta animato un dibattito e un ripensamento delle regole sull'acquisto della cittadinanza.

La Costituzione italiana contiene un'unica disposizione sostanziale in materia di cittadinanza, l'art. 22, che peraltro si limita a vietare la privazione della cittadinanza (oltre che della capacità giuridica e del nome) per motivi politici. Ciononostante, la Carta costituzionale prevede ulteriori disposizioni suscettibili di vincolare le scelte del legislatore in tema di cittadinanza. In particolare, gli artt. 3 e 29 della Costituzione, che sanciscono il principio di uguaglianza e la parità tra i coniugi nel matrimonio. Con la sentenza del 16 aprile 1975, n. 87, la Corte ha dichiarato incostituzionale la norma che privava automaticamente della cittadinanza la donna che a seguito di matrimonio avesse assunto la cittadinanza del coniuge; con la sentenza del 29 gennaio 1983, n. 30, ha giudicato contraria a Costituzione la norma che sanciva la trasmissione della cittadinanza iure sanguinis prevalentemente in linea paterna. In tal modo, il giudice costituzionale ha spinto il legislatore a modificare la normativa del 1912, dapprima con interventi puntuali e in seguito con la riforma del 1992.

Negli stessi anni, il dibattito sull'opportunità di modificare la disciplina della cittadinanza è stato animato anche dal ribaltamento della bilancia migratoria del Paese. Nel 1973, per la prima volta, il numero degli immigrati ha superato quello degli emigrati. Il concorso di cause interne ed esterne ha permesso all'Italia, in maniera anomala nel contesto dei Paesi dell'Europa mediterranea, di accogliere già in quegli anni un numero importante di immigrati da altri continenti. L'Italia si è così affermata, negli ultimi decenni del XX secolo e all'inizio del XXI secolo, come meta di ingenti flussi migratori.

Le mutate condizioni sociali e costituzionali che si sono affermate nei decenni successivi alla seconda guerra mondiale hanno spinto all'approvazione della legge n. 91 del 5 febbraio 1992 ("Nuove norme sulla cittadinanza"). Fin da subito, la legge è sembrata essenzialmente limitarsi alla recezione e alla sistematizzazione delle novità introdotte in risposta alle pronunce della Corte costituzionale, mentre è stata reiterata l'impostazione della legge precedente con riguardo al tema migratorio, da un lato prevedendo disposizioni di particolare favore per l'acquisto o il riacquisto della cittadinanza per gli stranieri di origine italiana, dall'altro lato confermando una disciplina che rende difficile l'acquisto della cittadinanza da parte degli immigrati, soprattutto quelli di prima generazione.

Nel dettaglio, la disciplina italiana in vigore prevede differenti modalità per l'acquisto della cittadinanza, le cui principali sono riconducibili alla nascita, al beneficio di legge, al matrimonio e alla naturalizzazione. Il criterio assolutamente prevalente per l'acquisto della cittadinanza alla nascita (art. 1) è quello dello jus sanguinis: sono cittadini italiani coloro che nascono da padre o madre italiani. La prevalenza del principio emerge, come ricordato nell'introduzione dalla prof.ssa

Piergigli, da una parte, dall'assenza di limiti al trasferimento della cittadinanza con tale criterio e, dall'altra, dall'applicazione dello jus soli limitata a scongiurare casi di apolidia: tale criterio si utilizza per i figli di genitori ignoti, apolidi e cittadini di Paesi che applicano soltanto lo jus soli.

La cittadinanza per beneficio di legge (art. 4) e per matrimonio (art. 5) non si ottiene, a differenza della cittadinanza alla nascita, in via automatica, ma necessita di un'espressione di volontà da parte dell'individuo interessato. Possono ottenere la cittadinanza per beneficio di legge coloro che hanno un genitore o un ascendente di secondo grado cittadino italiano e rientrano in uno dei casi previsti dalla legge, ovvero coloro che sono nati in Italia e vi abbiano risieduto legalmente fino alla maggiore età; in questo caso, la richiesta deve essere presentata entro un anno dal raggiungimento della maggiore età. La cittadinanza per matrimonio si può acquisire se si è sposati da almeno 2 anni, in caso di residenza sul territorio italiano, o da almeno 3 anni se si risiede all'estero; la legge precisa, inoltre, che in presenza di figli entrambi i termini sono dimezzati.

Anche la naturalizzazione (artt. 8, 9 e 10) è soggetta all'accertamento della volontà dell'individuo; tuttavia, essa non è in questo caso sufficiente, essendo la decisione rimessa alla discrezionalità delle autorità competenti che devono verificare il possesso dei requisiti stabiliti dalla legge. Il requisito principale riguarda le condizioni di residenza previste dalla legge, peraltro piuttosto restrittive: la residenza sul territorio della Repubblica richiesta è, generalmente, di dieci anni; tale termine può essere ridotto a cinque (apolidi, maggiorenni adottati, individui che hanno prestato servizio alle dipendenze dello Stato), quattro (cittadini europei) o tre anni (cittadini con ascendenti italiani entro il secondo grado). Le autorità possono inoltre verificare l'assenza di condanne, il possesso di un reddito sufficiente, l'adempimento degli obblighi contributivi e fiscali.

Fin dagli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della legge n. 91 del 1992 è sorto un acceso dibattito sull'opportunità di un cambio di impostazione che consideri l'importanza dell'integrazione degli immigrati nella comunità nazionale.

La proposta approvata in prima lettura alla Camera il 13 ottobre 2015 sembra riconosce una certa centralità all'integrazione dello straniero. In base alla proposta, la cittadinanza può essere concessa

- «a chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri, di cui almeno uno sia titolare del diritto di soggiorno permanente [o] del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo»;

- «allo straniero che ha fatto ingresso nel territorio nazionale prima del compimento della maggiore età, ivi legalmente residente da almeno sei anni, che ha frequentato regolarmente, ai sensi della normativa vigente, nel medesimo territorio, un ciclo scolastico, con il conseguimento del titolo conclusivo, presso gli istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione, ovvero un percorso di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale con il conseguimento di una qualifica professionale»;

- «al minore straniero nato in Italia o che vi ha fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età che, ai sensi della normativa vigente, ha frequentato regolarmente, nel territorio nazionale, per almeno cinque anni, uno o più cicli presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale idonei al conseguimento di una qualifica professionale».

Le novità proposte si inserirebbero in un quadro più favorevole all'acquisto della cittadinanza da parte degli stranieri: si prevede, infatti, che la cittadinanza venga acquistata anche da «chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri, di cui almeno uno sia titolare del diritto di soggiorno permanente [o] del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo».

La proposta al merito di dare spazio all'integrazione degli stranieri, sia prevedendo un'applicazione più estesa del criterio dello jus soli, sia istituendo nuove procedure di acquisto della cittadinanza legate alla frequenza di cicli scolastici. In senso contrario, occorre sottolineare l'assenza, dalla medesima proposta, di misure in grado di incidere sull'acquisto della cittadinanza da parte degli stranieri che arrivano in Italia a seguito del compimento del diciottesimo anno di età.