



La cittadinanza italiana. Istituto giuridico e riflessioni su alcuni aspetti problematici più recenti

Elena Peruffo* e Paolo Portinari**

Indice

1. Cenni storici introduttivi; 2. Disciplina italiana in merito alla cittadinanza; 3. La cittadinanza italiana in seguito a matrimonio; 4. La cittadinanza e l'appartenenza in maniera stabile alla comunità; 5. Aspetti pratici e procedurali per l'acquisizione della cittadinanza. Riferimenti bibliografici

Parole chiave

Cittadinanza, diritto, straniero, territorio, matrimonio, appartenenza

1. Cenni storici introduttivi

Con il termine cittadinanza¹ si intende, nell'uso comune, la condizione di appartenenza dell'individuo ad uno Stato, a cui è connesso il godimento di diritti e l'assolvimento di doveri²; per cui la cittadinanza è considerata non solo come uno *status* dell'individuo, ma anche come una relazione giuridica che intercorre tra il cittadino e lo Stato.

Il concetto di cittadinanza, quale categoria storico-politica, si contrappone, da un lato, a quello di sudditanza, che è un aspetto meramente passivo di soggezione alla struttura sovrana e dall'altro lato a quello di estraneità, nella cui idea rientra anche l'apolidia, ovvero la qualità di chi non appartiene ad alcuno Stato³.

Il rapporto di cittadinanza è variamente interpretato nelle legislazioni delle diverse nazioni, così come sono articolate e complesse le regole per ottenere il riconoscimento della cittadinanza.

Nel sistema giuridico italiano lo *status* di cittadino è, in effetti, caratterizzato da una serie di determinati diritti, che si distinguono in:

* Questura di Treviso.

** Foro di Vicenza.

¹ Del presente saggio, che è il risultato di una comune riflessione ed elaborazione, i paragrafi 1 e 2 sono attribuibili a Paolo Portinari, mentre i paragrafi 3, 4 e 5 ad Elena Peruffo.

² Sabatini Francesco, Coletti Vittorio, *Il Sabatini Coletti dizionario della lingua italiana 2008*, Rizzoli Larousse, Milano, 2007.

³ Mura Virgilio, *Il cittadino e lo Stato*, FrancoAngeli, Milano, 2002.



a) *diritti civili*, che comprendono, tra gli altri, la libertà personale, di movimento, di associazione, di riunione, di coscienza, di religione, l'uguaglianza di fronte alla legge, la presunzione di innocenza;

b) *diritti politici*, che riguardano sia l'elettorato attivo (poter eleggere i propri rappresentanti), sia l'elettorato passivo (poter candidarsi alle relative elezioni);

c) *diritti sociali*, che implicano, sempre a titolo esemplificativo, i diritti alla protezione sociale contro la malattia, la vecchiaia, la disoccupazione, il diritto alla salute, al lavoro, all'istruzione.

Per contro, il cittadino è tenuto a precisi doveri, tra i quali l'obbligo di fedeltà alla Repubblica, al rispetto della costituzione e delle leggi, così come si evince dal dettato dell'articolo 54 della Costituzione.

Storicamente, nelle città-stato dell'antichità, compresa l'antica Roma, la cittadinanza veniva intesa come appartenenza ai componenti della comunità sovrana ed era considerata come uno dei requisiti essenziali (accanto alla condizione di uomo libero) per il godimento dei diritti pubblici e privati⁴.

Ancora a Roma, poi, vigeva il principio per cui i figli nati in costanza di legittimo matrimonio acquistavano la cittadinanza appartenuta al padre al momento del concepimento, mentre i figli nati da una relazione extraconiugale acquistavano la cittadinanza della madre al momento della nascita⁵.

Interessante, peraltro, la considerazione che, sempre in epoca romana, gli schiavi, privi di cittadinanza alla nascita, l'acquistavano se liberati secondo le forme solenni di manomissione dello *ius civile*⁶.

Successivamente il concetto di cittadinanza risulterà in costante evoluzione: a tal proposito, tra l'XI ed il XII secolo, con l'affermarsi dei Comuni, la cittadinanza riassunse nuovamente il significato di partecipazione alla vita politica, legata proprio all'origine contrattuale del Comune, per cui soggetti che disponevano di adeguati mezzi sottoscrivevano veri e propri "contratti di cittadinanza", che prevedevano, ad esempio, l'impegno di pulire le mura o di prestare milizie, in cambio del diritto di partecipare alle assemblee o di ricoprire cariche politiche⁷.

Sarà solo con la Rivoluzione francese, con il sorgere di una tipica figura di Stato nazionale e di diritto, che il concetto di cittadinanza riacquisterà appieno la perdita centralità: alla figura del suddito, inteso unicamente quale individuo assoggettato al diritto, tipica dall'assolutismo, ma anche del così detto "dispotismo illuminato"⁸, verrà, infatti, sostituita la figura del *citoyen*, quale componente della nazione e depositario

⁴ Impallomeni Giambattista, *Scritti di diritto romano e tradizione romanistica*, Cedam, Padova, 1996.

⁵ Burdese Alberto, *Manuale di diritto pubblico romano*, Utet, Torino, 1998.

⁶ Impallomeni Giambattista, *Le manomissioni mortis causa: studi sulle fonti autoritative romane*, Cedam, Padova, 1963.

⁷ Del Negro Piero, *Guida alla storia militare italiana*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1997.

⁸ Provin Gabriele, *Una riforma per la Lombardia dei lumi: tradizione e novità nella 'norma interinale del processo criminale'*, Giuffrè, Milano, 1990.



della sovranità (vedasi l'articolo 3 della *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789; nonché l'articolo 1 e l'articolo 2 della Costituzione francese del 1791)⁹.

Anche con tali presupposti innovativi, tra la cittadinanza e l'esercizio dei diritti politici rimarrà, tuttavia, una discrasia, in quanto la titolarità dei proclamati diritti non verrà riconosciuta a tutti i cittadini, ma solo a quelli più benestanti (*citoyens actifs*); suddetta discrasia sarà superata solo con l'affermazione storica del suffragio universale e del principio della sovranità popolare¹⁰.

A prescindere, comunque, dagli automatismi giuridici delle singole nazioni, da un punto di vista storico i due principali criteri per consentire l'acquisizione della cittadinanza si basano sull'istituto dello *ius sanguinis* (diritto del sangue), che ha riguardo alla circostanza della nascita da un genitore in possesso della cittadinanza acquisita, posto in alternativa all'istituto dello *ius soli* (diritto del suolo) che prevede, per l'ottenimento, il solo fatto di nascere nel territorio nazionale.

Lo *ius sanguinis* (o modello tedesco) implica una concezione "oggettiva" della cittadinanza, che è basata sul sangue, sull'etnia, sulla lingua; di tali presupposti furono convinti assertori i filosofi tedeschi Johann Gottfried Herder (1744-1803)¹¹ e Johann Gottlieb Fichte (1762-1814)¹², che ne approfondirà, riprendendoli ed elaborandoli, i relativi concetti.

Lo *ius soli* (o modello francese) prevede, invece, una concezione "soggettiva" della cittadinanza, che si contrappone alla precedente: questo criterio di acquisizione viene considerato come una scelta volontaria e consensuale rivolta ad una collettività, costruita con il sentimento dei sacrifici compiuti e confermata attraverso l'adesione alla stessa comunità, da intendersi a guisa di un «plebiscito quotidiano», parafrasando il pensiero e le parole del principale promulgatore di tale teoria, il filosofo francese Ernest Renan (1823-1892)¹³.

È, quindi, un sentimento di identificazione nei confronti di chi vive in uno stesso territorio, nel caso di specie il luogo natale, di cui, in modo libero ed autonomo, si accettano usi, costumi e leggi.

⁹ Da rilevare, a tal proposito, che la sopra citata dichiarazione francese fu senza dubbio ispirata, dall'altra parte del mondo, pochi anni prima, dalla dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti d'America, ratificata a Filadelfia il 4 luglio 1776, con redattore principale il futuro presidente Thomas Jefferson, che stabiliva, fin dalle note introduttive, che gli uomini erano dotati dal Creatore di certi inalienabili diritti e che, per garantire questi diritti, «... sono istituiti tra gli uomini governi che derivano i loro giusti poteri dal consenso dei governati...» (Sylvers Malcolm, *Il pensiero politico e sociale di Thomas Jefferson*, Piero Lacaita Editore, Manduria-Bari-Roma, 1993).

¹⁰ Costa Pietro, *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari, 2005.

¹¹ Herder Johann Gottfried, *Saggio sull'origine del linguaggio* (1772), a cura di Amiconi Agnese Paola, Pratiche Editrice, Parma, 1995; Verra Valerio, *Linguaggio, mito e storia. Studi sul pensiero di Herder*, a cura di Cesa Claudio, La Scuola, 'Le edizioni della Normale', Pisa, 2006; Bernardi Ulderico, *La Babele possibile: per costruire insieme la società multietnica*, FrancoAngeli, Milano, 1996.

¹² Fichte Johann Gottlieb, *Discorsi alla nazione tedesca (1807-1808)*, a cura di Rametta Gaetano, Laterza, Roma-Bari, 2003; Opocher Enrico, *G.A. Fichte e il problema della individualità*, Cedam, Padova, 1944.

¹³ Renan Ernest, *Cos'è una nazione?* (1882), introduzione di Lanaro Silvio, Donzelli Editore, Roma, 2004.



Tali criteri hanno origine e traggono ispirazione da un concetto di nazionalità, che deve intendersi quale appartenenza ad una nazione.

Il dibattito filosofico-politico su questo punto si fece molto acceso negli anni immediatamente successivi al 1870-1871, a seguito delle guerre franco-prussiane, in occasione dell'annessione dell'Alsazia-Lorena al neo costituito impero tedesco, a mezzo del Trattato di Francoforte (10 maggio 1871), con una netta contrapposizione tra il principio di nazionalità incosciente, ovvero anteriore e superiore ad ogni volontà di riconoscersi in una nazione, ma determinata dalla tradizione, dalla razza, quindi dal sangue, posta in alternativa all'idea di nazionalità volontaristica, promossa, invece, dal desiderio di coesione che deve essere messo continuamente alla prova, slegato da ogni questione religiosa, linguistica, etnica ma connesso, invece, alla convivenza nello stesso luogo geografico¹⁴.

Parlando di "modello" da adottare per il riconoscimento di una cittadinanza, non appare, però, appropriato limitarsi a dare a questo termine un'accezione meramente ideologica.

Infatti, analizzando il contesto culturale del periodo in cui venivano affrontate tali problematiche, partendo dal concetto hegeliano di idealismo, qualificato come movimento dello spirito¹⁵, si approda all'affermazione del così detto storicismo assoluto, per cui il movimento dello spirito è identificato quale l'evoluzione di un popolo e deve essere inteso, parafrasando Benedetto Croce (1866-1952), come la storia, tutta la storia, nient'altro che la storia di quel popolo¹⁶.

Questo per significare che, in origine, nella scelta di un criterio piuttosto che un altro gli Stati interessati hanno avuto riguardo appunto alla propria storia, il cui evolversi ha necessariamente determinato il vissuto di quel determinato Stato; nel caso di specie, con riguardo anche alla propria realtà demografica, ai propri movimenti migratori, ovverosia a condizioni politiche ed economiche contingenti che hanno determinato la maggiore apprezzabilità ed utilità del metodo, all'epoca, assunto.

Infatti, la scelta del criterio dello *ius sanguinis* implica la conseguente applicazione dello stesso anche ai discendenti degli emigrati: veniva, quindi, tradizionalmente adottato da Stati interessati da un diffuso fenomeno emigratorio (come, ad esempio, Italia, Irlanda, Polonia, Germania, Israele), o che avevano dovuto subire nuove delimitazioni dei confini (come, ad esempio, Bulgaria, Finlandia, Grecia, Turchia, Ungheria).

Il criterio dello *ius soli*, invece, estende la cittadinanza ai figli di immigrati nati nel territorio statale: era tradizionalmente adottato, pertanto, da Paesi che ospitavano una forte immigrazione, o che avevano o, tuttora, hanno un territorio in grado di ospitare una popolazione maggiore di quella che vi risiede stabilmente (come, ad esempio, Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Argentina, Brasile).

¹⁴ Chabod Federico, *L'idea di nazione*, Laterza, Bari-Roma, 1961; Cossutta Marco, *Stato e nazione. Un'interpretazione giuridico-politica*, Giuffrè, Milano, 1999; Gobetti Piero, *Scritti politici (1921-1925)*, a cura di Spriano Paolo, Einaudi, Torino, 1960.

¹⁵ Hegel Georg Wilhelm Friedrich, *Fenomenologia dello spirito (1807)*, traduzione di Cicero Vincenzo, Bompiani, Milano, 1995.

¹⁶ Croce Benedetto, *Teoria e storia della storiografia (1915)*, Adelphi, Milano, 1989.



Appare necessario, comunque, sottolineare che i moderni ordinamenti delle nazioni citate oggi prevedono più modi per concedere la cittadinanza (utilizzando, di volta in volta, congiuntamente o disgiuntamente, anche i criteri già descritti, oltre ad ulteriori che, in seguito, si menzioneranno) e non solo quello tradizionalmente prescelto in origine, in via principale¹⁷.

Altri diversi modi di ottenere la cittadinanza sono la *iuris communicatio* (partecipazione del diritto), ove il termine “partecipazione” è inteso nella locuzione latina di «rendere comune quello che si ha», ossia trasmettere all'interno della famiglia da un componente all'altro un diritto acquisito (per matrimonio, per adozione, per riconoscimento o per dichiarazione giudiziale di filiazione) ed il “beneficio di legge”, nelle ipotesi in cui, alla presenza di determinati presupposti, la concessione avvenga in modo automatico, senza necessità di specifica richiesta.

Ancora, ulteriore mezzo di acquisizione è la così detta “naturalizzazione” che non comporta una concessione automatica del nuovo *status*, ma si verifica dopo una valutazione discrezionale da parte degli organi e delle uffici statali competenti¹⁸.

2. Disciplina italiana in merito alla cittadinanza

Con riferimento alla disciplina italiana in merito alla cittadinanza, va ricordato che alla legge 13 giugno 1912 n.555 è succeduta, abrogandola, la legge 5 febbraio 1992, n.91, *Nuove norme sulla cittadinanza*, che offre una compiuta regolamentazione dei casi che attengono l'acquisto della stessa. Di seguito vengono enunciate le ipotesi previste:

- per nascita da padre o madre cittadini italiani (articolo 1, comma 1, lettera a). L'acquisto può avvenire anche, finché la persona è minorenni, se uno dei genitori, convivente con il minore, acquisisce la cittadinanza (articolo 14);

- da parte dello straniero o apolide i cui padre o madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado siano stati cittadini per nascita se presta effettivo servizio militare per lo Stato italiano, dichiarando preventivamente di voler acquistare la cittadinanza italiana; o se assume pubblico impiego alle dipendenze dello Stato, anche all'estero, dichiarando di voler acquistare la cittadinanza italiana, o se, al raggiungimento della maggiore età, risiede legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica e dichiara, entro un anno dal raggiungimento, di voler acquistare la cittadinanza italiana; il tutto ai sensi dell'articolo 4, comma 1 lettere a), b) e c);

- da parte dello straniero, nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente, senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, se dichiara di voler acquistare la cittadinanza entro un anno dalla suddetta data (quella del raggiungimento della maggiore età), come risulta dall'articolo 4, comma 2;

¹⁷ Antonello Andrea, *Evoluzione del concetto giuridico di cittadinanza ad opera delle organizzazioni internazionali*, Tesi di laurea, Università degli studi di Padova, Facoltà di scienze politiche, relatore prof. Back Impallomeni Elisabeth, a.a.1988-1989.

¹⁸ Zolo Danilo, *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Bari-Roma, 1994.



- per nascita sul territorio italiano, se i genitori sono ignoti o apolidi o non possono trasmettere la propria cittadinanza al figlio secondo la legge dello Stato di provenienza (articolo 1, comma 1, lettera b);

- da parte di colui che viene trovato sul territorio e i cui genitori siano ignoti, se non venga provato il possesso di altra cittadinanza (articolo 1, comma 2);

- per adozione, se l'adottato è minorenni; qualora l'adozione sia revocata per fatto dell'adottato, quest'ultimo perde anche la cittadinanza, solo qualora possa riottenere la precedente (articolo 3, commi 1 e 3).

Inoltre, la cittadinanza italiana può essere concessa ai sensi dell'articolo 9 (con decreto del presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del ministro dell'interno):

- allo straniero del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, o che è nato nel territorio della Repubblica e, in entrambi i casi, vi risiede legalmente da almeno tre anni, comunque, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera c);

- allo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano che risiede legalmente nel territorio della Repubblica da almeno cinque anni successivamente alla adozione;

- allo straniero che ha prestato servizio, anche all'estero, per almeno cinque anni alle dipendenze dello Stato;

- al cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee se risiede legalmente da almeno quattro anni nel territorio della Repubblica;

- all'apolide che risiede legalmente da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica;

- allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica.

Con decreto del presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato e previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro dell'interno, di concerto con il ministro degli affari esteri, la cittadinanza può essere concessa allo straniero quando questi abbia reso eminenti servizi all'Italia, ovvero quando ricorra un eccezionale interesse dello Stato.

Come si può evincere dalla lettura della normativa del 1992, la stessa risulta incentrata sull'acquisizione della cittadinanza attraverso lo *ius sanguinis*, quindi per discendenza da padre o madre cittadini, come precisa l'articolo 1, anche se il rapporto di filiazione è determinato dall'adozione del minore straniero da parte di cittadini italiani.

Detto criterio è rafforzato dall'articolo 4, comma 1 che consente l'acquisizione, in forma facilitata, della cittadinanza da parte dello straniero i cui genitori o ascendenti di secondo grado siano stati cittadini italiani.

In relazione, comunque, alle nuove esigenze sociali, con il diffuso fenomeno di inserimento stabile di cittadini stranieri in Italia, si pone in evidenza l'opportunità che si sviluppi ulteriormente in ambito nazionale una ipotesi di acquisizione della cittadinanza anche secondo il metodo dello *ius soli*.

Tale principio, ad ogni modo, trova espressione ai sensi dell'articolo 4 della legge n.91 del 1992, limitatamente al comma 2, in cui si stabilisce che lo straniero, nato in



Italia può acquisire la cittadinanza a condizione che «che abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età».

Le successive norme del regolamento di esecuzione, all'articolo 1, comma 2 del Dpr 12 ottobre 1993 n.572, hanno precisato a questo proposito, che si considera residente legalmente solo lo straniero che ha soddisfatto non solo le disposizioni in materia di ingresso e di soggiorno, ma anche quelle in materie di iscrizione anagrafica.

Da queste disposizioni si evince che il minore figlio di genitore straniero, nato in Italia può acquisire la cittadinanza solo al compimento del diciottesimo anno di età, se ne fa richiesta prima del compimento del diciannovesimo anno: quindi si tratta di una facoltà che si consuma nei 12 mesi successivi alla maggiore età, sempre a condizione che già al momento della nascita il soggetto fosse regolarmente residente in Italia e vi sia poi rimasto senza interruzioni per tutta la minore età.

La normativa attuale concede un anno di tempo per esercitare la succitata facoltà e non consente in alcun modo al minore nato in Italia di divenire cittadino mentre è ancora minorenne.

Diverso caso particolare, più avanti analizzato, è costituito dall'acquisizione della cittadinanza in seguito a matrimonio (articoli 5, 6 e 8): lo straniero o l'apolide deve risiedere legalmente da almeno tre anni (originariamente erano sei mesi) in Italia, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio, se residente all'estero; peraltro, in presenza di figli, nati o adottati dai coniugi, i termini sono ridotti alla metà.

Sempre la medesima legge, all'articolo 13, disciplina le modalità di riacquisto della cittadinanza perduta: occorre porre particolare attenzione alla lettera d) che dispone un riacquisto automatico «dopo un anno dalla data in cui ha stabilito la residenza nel territorio della Repubblica, salvo espressa rinuncia entro lo stesso termine».

Il previsto meccanismo automatico può, per alcuni, riservare anche sorprese non gradite: la giurisprudenza ha registrato casi di cittadini stranieri che, ritrovatisi italiani dopo aver perduto tale cittadinanza, hanno adito la Corte di cassazione al fine di vedere riconosciuta l'illegittimità di tale automatismo, senza veder accolte le proprie ragioni (Cass. civ., Sezione I, 19 settembre 2000, n.12411). Nella fattispecie, infatti, una cittadina italiana, dopo aver contratto matrimonio con un elvetico, acquisiva la cittadinanza svizzera, perdendo quella italiana in base alla legge n.555 del 1912, allora vigente: dimorando in seguito in Italia, riacquistava la cittadinanza di origine per non avervi rinunciato entro un anno dalla data entro cui aveva stabilito la residenza nel Comune presso cui viveva. All'esito dell'impugnazione promossa contro il Ministero dell'interno in contestazione del provvedimento di riacquisto, veniva stabilito, in sede di rigetto della domanda, che il soggetto interessato a non riacquistare la cittadinanza ha l'onere di espressa rinuncia all'acquisizione dello *status civitatis* e che il relativo termine per l'adempimento di detto onere, ai sensi degli articoli 2964 -2966 codice civile è da intendersi rigorosamente di decadenza.

È importante a questo punto segnalare, per completezza di esposizione, che successivamente al 1992 sono intervenute leggi che hanno riconosciuto la cittadinanza ad alcune categorie di persone che per ragioni storiche, collegate ad eventi bellici, ne erano rimaste escluse. A tal proposito:



1) la legge 14 dicembre 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* (in Gazzetta ufficiale 19 dicembre 2000, n.295), all'articolo 1, riconosce la cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori che sono appartenuti all'impero austro-ungarico prima del 16 luglio 1920 descritti nelle lettere a) e b) ed ai numeri 1) e 2), oltre che alle persone emigrate all'estero, ad esclusione che nell'attuale Repubblica austriaca, prima del 16 luglio 1920, nonché ai loro discendenti, purché detti beneficiari rendano idonea dichiarazione con le modalità di cui all'articolo 23 della legge 5 febbraio 1992, n.91, entro cinque anni dalla data di entrata in vigore di tale possibilità. Viene, poi, con il medesimo articolo, al comma 3, abrogato l'articolo 18 della legge 5 febbraio 1992, n.91 («Le persone già residenti nei territori che sono appartenuti alla monarchia austro-ungarica ed emigrate all'estero prima del 16 luglio 1920 ed i loro discendenti in linea retta sono equiparati ai fini e per gli effetti dell'articolo 9, comma 1, lettera a), agli stranieri di origine italiana o nati nel territorio della Repubblica»). Giova, infine, ricordare che il 16 luglio 1920 è la data che stabilisce l'efficacia internazionale del Trattato di pace sottoscritto il giorno 10 settembre 1919 a Saint Germain en Laye (altresì noto anche come Trattato di San Germano), in cui furono individuati i criteri di ripartizione del disciolto impero austro-ungarico, all'esito del primo conflitto mondiale;

2) la legge 8 marzo 2006, n.124, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n.91, concernenti il riconoscimento della cittadinanza italiana ai connazionali dell'Istria, di Fiume e della Dalmazia e ai loro discendenti* (in Gazzetta ufficiale 28 marzo 2006, n.73), inserisce, dopo l'articolo 17 della legge 5 febbraio, n.91, l'articolo 17-bis che stabilisce il diritto alla cittadinanza italiana ai soggetti che siano stati cittadini italiani, già residenti nei territori facenti parte dello Stato italiano successivamente ceduti alla Repubblica jugoslava in forza del Trattato di pace firmato a Parigi il 10 febbraio 1947, reso esecutivo dal decreto legislativo del capo provvisorio dello Stato 28 novembre 1947, n.1430, ratificato dalla legge 25 novembre 1952, n.3054, ovvero in forza del Trattato di Osimo del 10 novembre 1975, reso esecutivo dalla legge marzo 1977, n.73, alle condizioni previste e in possesso dei requisiti per il diritto di opzione di cui all'articolo 19 del Trattato di pace di Parigi e all'articolo 3 del Trattato di Osimo, nonché alle persone di lingua e cultura italiane che siano figli o discendenti dei sopra menzionati soggetti. Viene, altresì, inserito il successivo articolo 17-ter, che sancisce come il diritto alla cittadinanza, di cui all'articolo 17-bis, debba essere esercitato dagli interessati mediante la presentazione di un'istanza all'autorità comunale italiana competente per territorio in relazione alla residenza dell'istante, ovvero, qualora ne ricorrano i presupposti, all'autorità consolare, previa produzione da parte dell'istante di idonea documentazione, ai sensi di quanto disposto con circolare del Ministero dell'interno, emanata di intesa con il Ministero degli affari esteri.



3. La cittadinanza italiana in seguito a matrimonio

L'articolo 5 della legge in esame, n.91 del 1992, che regola l'acquisizione della cittadinanza italiana in seguito a matrimonio, è stato oggetto di decisioni, anche sensibilmente contrastanti tra loro, da parte della giustizia amministrativa, che oscilla tra una interpretazione letterale della norma (e conseguente verifica dei soli elementi ivi indicati: celebrazione del matrimonio e durata dello stesso) ed una interpretazione sostanziale della medesima, con conseguente verifica dell'effettività dell'unione maritale¹⁹.

La questione è alquanto spinosa: «il requisito per l'acquisto della cittadinanza italiana consiste non soltanto nel dato formale della celebrazione di un matrimonio tra lo straniero ed il cittadino italiano, ma anche nella conseguente instaurazione di un vero e proprio rapporto coniugale perdurante da almeno tre anni e tale da dimostrare l'integrazione dello straniero nel tessuto sociale e civile nazionale» (così Tar Napoli Campania, Sezione IV, 26 aprile 2011, n.2285).

Diversamente, il Tar Milano Lombardia, Sezione III, 19 settembre 2008, n.4085: «l'acquisto della cittadinanza italiana, (...), da parte del coniuge straniero (o apolide) di un cittadino italiano, che risieda legalmente sul territorio della Repubblica (...) comporta l'espletamento da parte della Pubblica amministrazione di attività vincolata, dovendo l'Amministrazione limitarsi a verificare la sussistenza dei requisiti di legge per il riconoscimento della cittadinanza italiana».

Il sopra citato Tribunale amministrativo ha, altresì, specificato che sussiste sicuramente «il perseguimento dell'interesse pubblico a che la cittadinanza sia conseguita da soggetti che dimostrino un effettivo (e non solo fittizio) radicamento nel territorio dello Stato. La prova del predetto radicamento è data dal rapporto di coniugio con un cittadino italiano (anche questo effettivo e quindi fondato su una convivenza non simulata) e dalla residenza sul territorio statale».

La soluzione giuridica, evidentemente, non è di poco conto. Il Consiglio di Stato, Sezione VI, con sentenza n.6526 del 18 dicembre 2007, ha sposato l'interpretazione più rigorosa, prevedendo la «instaurazione di un vero e proprio rapporto coniugale (con le sue concrete connotazioni tipiche stabilite dall'articolo 143 del codice civile: fedeltà, assistenza, collaborazione e coabitazione), perdurante da almeno tre anni e tale da dimostrare l'integrazione dello straniero nel tessuto sociale e civile nazionale» richiedendo così, in definitiva, la convivenza tra i coniugi. Da tale lettura sembra che la norma in commento presenti un ulteriore requisito, oltre alla *affectio maritalis*, regolato dall'art.143 del codice civile, ovvero l'integrazione nel tessuto sociale, che sarebbe comprovato dalla convivenza²⁰.

D'altro canto, è opportuno segnalare che l'articolo 45 del codice civile dispone che «ciascuno dei coniugi ha il proprio domicilio nel luogo in cui ha stabilito la sede

¹⁹ Dalla Torre del Tempio di Sanguinetto Giuseppe, *Matrimonio e famiglia. Saggi di storia del diritto*, Aracne, Roma 2006.

²⁰ Mossini Lanfranco, *Quattro studi di diritto di famiglia*, Università degli studi di Parma, pubblicazioni della Facoltà di giurisprudenza, 1989.



principale dei propri affari o interessi», garantendo l'eguaglianza dei coniugi in ordine alla possibilità di tutela dei rispettivi interessi, indipendentemente dalla protezione dell'unità familiare sancita dal dovere di coabitazione.

Bisogna, però, specificare che l'obbligo di coabitazione presuppone l'esistenza di un accordo sul luogo dove esso debba attuarsi.

La fissazione della residenza secondo le esigenze di entrambi e quelle preminenti della famiglia, ai sensi dell'articolo 144 del codice civile, sembra implicare il contemperamento tra la necessità di una residenza familiare e gli interessi individuali che richiedano di limitare la coabitazione come convivenza sotto lo stesso tetto: tale assunto trova ulteriore conferma anche nella regola sopra citata di cui all'articolo 45 del codice civile, che, si ribadisce, ammette la possibilità di un domicilio differente per ciascuno dei coniugi.

Conseguentemente, l'interpretazione dell'obbligo di coabitazione di cui all'articolo 143 del codice civile non può prescindere dal ritenere che «la residenza della famiglia debba essere intesa come identica dimora abituale per entrambi i coniugi e si è ritenuto invece che essa identifichi il luogo di abitazione dove si svolge la vita comune, senza che ciò vincoli la dimora abituale dei coniugi, ben potendo questi di comune accordo determinare l'obbligo di coabitazione in modo tale da lasciar prevalere, per uno o per ciascuno di essi, una diversa e separata dimora»²¹.

Premesso quanto sopra, il Consiglio di Stato, visti gli effetti pratici che possono derivare dagli incerti orientamenti sul tema, ha ricostruito i principi che governano la materia, ponendo particolare attenzione a quello del «rigore temperato», onde garantire in maniera oculata i contrapposti interessi in gioco²², esplicitamente affermando come occorra considerare altresì le ragioni di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato nell'interpretazione dell'articolo 5 della legge n.91/1992.

²¹ Cian Giorgio, Trabucchi Alberto, *Commentario breve al codice civile*, Cedam, Padova, 2011, p.232.

²² Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n.6526 del 18.12.2007, «la normativa italiana si ispira conseguentemente al principio del cosiddetto rigore temperato, onde garantire i contrapposti interessi in gioco». Due sono i limiti esterni all'impostazione sopra esposta: uno è dato dalle ragioni di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato, per cui, quando sono in gioco tali valori, uno straniero non potrà ottenere la cittadinanza, anche ove si trovi regolarmente in Italia. L'altro limite, questa volta di segno opposto, è dato da particolari esigenze umanitarie; si tratta, infatti, di dare priorità ai principi dei diritti dell'uomo fatti propri dalla Costituzione ed introdotti nell'ordinamento italiano con la ratifica di numerosi accordi internazionali. Viene in rilievo, in particolare, la tutela della famiglia e dei minori (dove le deroghe per favorire il ricongiungimento familiare), nonché di coloro che si trovano in particolari situazioni di difficoltà. È evidente, quindi, che, come affermato dalla Corte costituzionale (sentenza 21 novembre 1997, n.353), le ragioni della solidarietà umana non possono essere sancite al di fuori di un bilanciamento dei valori in gioco: tra questi, vi sono indubbiamente la difesa dei diritti umani, la tutela dei perseguitati ed il diritto di asilo, ma altresì, di non minore rilevanza, il presidio delle frontiere (nazionali e comunitarie), la tutela della sicurezza interna del Paese, la lotta alla criminalità, lo stesso principio di legalità, per cui chi rispetta la legge non può trovarsi in una posizione peggiore rispetto a chi la elude. Il bilanciamento dei vari interessi in gioco è stato effettuato dal legislatore, che ha graduato le varie situazioni.



4. Cittadinanza ed appartenenza in maniera stabile alla comunità

Sulla scia delle considerazioni svolte dalla sentenza del Consiglio di Stato sopra citata, in merito all'integrazione dello straniero nel tessuto sociale, si pone la recentissima sentenza del Tribunale di Milano, Sezione lavoro, depositata in data 12 gennaio 2012, con iscrizione al ruolo generale effettuata nel 2011. Trattasi di una decisione che ha accolto il ricorso di uno straniero, studente universitario, che da quindici anni vive in Italia, ove ha frequentato le scuole medie inferiori e superiori.

Detto studente desiderava partecipare al bando per la selezione di volontari per il servizio civile, indetto dalla Presidenza del consiglio dei ministri, Ufficio nazionale per il servizio civile: il citato bando, che offriva un impiego, anche se atipico, richiedeva la cittadinanza italiana.

Per quello che qui interessa la sentenza si segnala per la ricostruzione del significato di cittadinanza; infatti, «il dovere di difesa della Patria si collega in tal modo al dovere fondamentale di solidarietà sociale al quale, secondo l'articolo 2 della Costituzione, sono chiamati tutti coloro che vivono sul territorio nazionale avendo scelto liberamente di porvi la loro stabile residenza». Si rileva che il concetto di Patria «rinviava non tanto al concetto di "confine nazionale" quanto all'idea di una comunità di persone che vivono all'interno di tali confini; si evidenzia come il concetto di cittadinanza rappresenti l'appartenenza ad una collettività che abita ed interagisce su un dato territorio. Va peraltro considerato che con il termine "cittadino" la stessa Costituzione non si riferisce sempre e soltanto al titolare di "cittadinanza" tant'è che l'articolo 3, per esempio, ha un'ampiezza di gran lunga maggiore. (...) Né peraltro interpretare il termine "cittadino" riferendolo anche allo straniero, regolarmente soggiornante in Italia, che ha eletto questo Paese come suo luogo di stabile dimora ed alla cui comunità egli sente ormai di appartenere, può far emergere alcun 'conflitto di fedeltà'».

Il giudice conclude con una interpretazione costituzionalmente orientata dell'articolo 3, decreto legislativo n.77/2002 «secondo la quale l'uso del termine "cittadino", (...), va inteso non con riferimento al soggetto munito di cittadinanza, ma al soggetto che appartiene in maniera stabile e regolare alla comunità».

Questo orientamento ha un importante antecedente, che è dato dalla sentenza del 10-18 maggio 1999 n.172 della Corte costituzionale, che dichiarava non fondata, in riferimento agli articoli 52 e 10 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, 1° comma, lettera c), Dpr 14 Febbraio 1964, n.237, *Leva e reclutamento obbligatorio nell'Esercito, nella Marina e nell'Aeronautica*, e dell'articolo 16, 1° comma, legge 5 Febbraio 1992, n.91, *Nuove norme sulla cittadinanza*, nella parte in cui prevedono l'assoggettamento alla leva militare degli apolidi residenti nel territorio della Repubblica.

La Corte stabiliva come non fosse irragionevole estendere l'obbligo del servizio militare, previsto allora per i cittadini ai sensi dell'articolo 52, comma 2, della Costituzione anche agli apolidi che partecipano della comunità dei diritti del luogo in cui hanno stabilito la residenza.



Tra le motivazioni emerge la considerazione che «... gli apolidi residenti in Italia godono di ampie tutele date dalla legislazione nazionale, soprattutto in materia di rapporti civili e sociali, con un'affermazione di principio della piena parità di trattamento e della piena uguaglianza di diritti tra apolidi e cittadini italiani (articolo 1, comma 1 ed articolo 2, commi 1-5 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286) che induce a ritenerli 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'articolo 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e rivedendo l'adempimento dei rispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza».

5. Aspetti pratici e procedurali per l'acquisizione della cittadinanza

La procedura di acquisizione della cittadinanza ha subito una trasformazione negli ultimi cinque anni, in quanto il cittadino straniero, al fine di ottenere la nazionalità italiana, deve presentare una richiesta telematica, collegandosi al sistema Sicit (Sistema cittadinanza), tramite il portale del Ministero dell'interno (www.interno.it).

Tale procedura permetterà di avviare tutte le ricerche relative alla condotta tenuta dal soggetto nel corso della sua permanenza in Italia.

L'interessato dovrà, quindi, fornire una documentazione idonea, equiparabile al nostro casellario giudiziario, da reperirsi nel Paese di origine, onere, a volte, piuttosto impegnativo e complicato, specialmente per coloro che provengono da zone geografiche (ad esempio da molti Stati dell'Africa centrale), in cui non esistono o sono estremamente carenti i sistemi di archiviazione atti a dimostrare la propria incensurabilità.

La richiesta telematica viene, quindi, inoltrata alle competenti forze di polizia (Polizia di stato ed Arma dei carabinieri) del territorio ove lo straniero ha soggiornato e soggiorna, per controllare che non vi siano motivi ostativi alla concessione.

Successivamente, il richiedente sarà convocato per un colloquio con il personale dell'Ufficio immigrazione della competente Questura, che verificherà il grado di integrazione con l'ambiente in cui vive, la capacità di esprimersi e comprendere la lingua italiana, nonché il legame con il proprio Paese di origine.

Queste informazioni saranno riportate sulla scheda telematica ed inviate dagli addetti della Polizia di stato alla Prefettura, ove il cittadino straniero risiede.

Una volta pervenute le notizie, l'Ufficio territoriale del governo-Prefettura trasmetterà al Ministero dell'interno le informazioni acquisite per le risultanze conclusive.

Al termine di questa lunga procedura, da esaurirsi al massimo entro 730 giorni dalla data di presentazione della domanda, così come stabilito dall'articolo 3 del Dpr n.362 del 18 aprile 1994, *Regolamento recante disciplina dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana*, la concessione della cittadinanza sarà comunicata al sindaco del



Comune ove risiede lo straniero, che sarà, quindi, convocato per prestare giuramento di fedeltà alla Repubblica italiana.

Contestualmente verrà ritirato il permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo (la vecchia carta di soggiorno), che sarà trasmesso alla Questura che lo aveva emesso.

Con il giuramento si conclude il procedimento e lo straniero avrà facoltà di richiedere e diritto di ottenere il passaporto italiano.

Il provvedimento di rifiuto per la concessione della cittadinanza può essere emanato esclusivamente dal Ministero dell'interno, sulla base delle informazioni raccolte dagli organi di polizia e, in caso di un conseguente ricorso avverso, si adirà al Tribunale amministrativo regionale competente territorialmente rispetto al luogo ove è ubicata la Prefettura designata alla procedura.

Nell'ipotesi di acquisizione della cittadinanza italiana da parte dello straniero, nato in Italia, ovviamente da genitori non italiani, poi divenuto maggiorenne, si dovrà dimostrare la continuità temporale, dalla nascita alla richiesta, del soggiorno sul territorio nazionale.

L'aspetto più problematico, nel caso in esame, è quello probante la stabilità di soggiorno, in quanto il richiedente ora maggiorenne, nel periodo in cui era minore non aveva un permesso di soggiorno autonomo, ma risultava inserito nel documento dei genitori o degli aventi tutela.

Vi è una casistica frequente per cui i soggetti che, nei casi *de quibus*, hanno minori a carico, una volta ottenuto il permesso di soggiorno per se stessi, si trasferiscono, senza curare l'iscrizione anagrafica in un nuovo Comune ove andranno a vivere, venendo, dopo un certo periodo di tempo, "cancellati per irreperibilità" dalle liste anagrafiche del Comune da cui sono partiti.

Tale circostanza impedisce, *de facto*, la possibilità di controllare se anche i minori a carico abbiano o meno vissuto con continuità sul territorio dello Stato italiano, in quanto non risultano inseriti, nei vari trasferimenti, in uno stato di famiglia.

Ne consegue che, in questa ipotesi, non potrà essere fornita prova *per tabulas* di un ininterrotto soggiorno, requisito inderogabile e *condito sine qua non* per ottenere la cittadinanza, se richiesta, a raggiungimento della maggiore età.

È quindi necessario, anzi il più delle volte indispensabile, ottemperare alle disposizioni anagrafiche disposte dai Comuni di residenza.

Bisogna, infatti, considerare che la *ratio* legislativa di tali obblighi è volta, per lo più, a consentire la richiesta della cittadinanza, che, però, sarà da intendersi non solo come mutamento di una situazione individuale, ma anche come processo attraverso cui il soggetto interessato divenga parte integrante di un sistema sociale, usufruendo senza dubbio di tutti i diritti consentiti, ma aderendo, altresì, ai doveri ed ai valori che ne definiscono l'ordine normativo.

Traspare, quindi, l'esigenza di costruire un'identità collettiva chiedendo una sorta di adesione che porti, appunto, ad una "identificazione" nel Paese ove si è scelto di divenire cittadini, fermo restando il rispetto delle legittime specificità culturali di appartenenza.



A tale scopo si cerca di porre il destinatario dell'acquisizione della cittadinanza italiana nella condizione di aver la maggior consapevolezza possibile del nuovo *status*, nell'intento di consentirne una migliore integrazione²³.

Riferimenti bibliografici

- Antonello Andrea, *Evoluzione del concetto giuridico di cittadinanza ad opera delle organizzazioni internazionali*, Tesi di laurea, Università degli studi di Padova, Facoltà di scienze politiche, relatore prof. Back Impallomeni Elisabeth, a.a.1988-1989.
- Bernardi Ulderico, *La Babele possibile: per costruire insieme la società multi-etnica*, FrancoAngeli, Milano, 1996.
- Burdese Alberto, *Manuale di diritto pubblico romano*, Utet, Torino, 1998.
- Chabod Federico, *L'idea di nazione*, Laterza, Bari-Roma, 1961.
- Cian Giorgio, Trabucchi Alberto, *Commentario breve al codice civile*, Cedam, Padova, 2011.
- Cossutta Marco, *Stato e nazione. Un'interpretazione giuridico-politica*, Giuffrè, Milano, 1999.
- Costa Pietro, *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari, 2005.
- Croce Benedetto, *Teoria e storia della storiografia (1915)*, Adelphi, Milano, 1989.
- Dalla Torre del Tempio di Sanguinetto Giuseppe, *Matrimonio e famiglia. Saggi di storia del diritto*, Aracne, Roma, 2006.
- Del Negro Piero, *Guida alla storia militare italiana*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1997.
- Fichte Johann Gottlieb, *Discorsi alla nazione tedesca (1807-1808)*, a cura di Rametta Gaetano, Laterza, Roma-Bari, 2003.
- Gobetti Piero, *Scritti politici (1921-1925)*, a cura di Spriano Paolo, Einaudi, Torino, 1960.
- Hegel Georg Wilhelm Friedrich, *Fenomenologia dello spirito (1807)*, traduzione di Cicero Vincenzo, Bompiani, Milano, 1995.
- Herder Johann Gottfried, *Saggio sull'origine del linguaggio (1772)*, a cura di Amiconi Agnese Paola, Pratiche Editrice, Parma, 1995.
- Impallomeni Giambattista, *Le manomissioni mortis causa: studi sulle fonti autoritative romane*, Cedam, Padova, 1963.

²³ Le recentissime introduzioni normative finalizzate al rilascio del primo titolo di soggiorno e del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo sono improntate ad un aspetto quasi esclusivamente contrattuale del rapporto del cittadino straniero con la Pubblica amministrazione e, conseguentemente, ad una visione meritocratica sulla possibilità o meno di soggiornare in Italia da parte dello straniero. Il così detto *Accordo di integrazione*, stipulato tra il cittadino che per la prima volta entra in Italia e la Pubblica amministrazione, è da considerarsi quasi atto prodromico di un previsto "permesso di soggiorno a punti", con conseguente decurtazione di detti punti per chi commetterà azioni, perseguibili in una sfera etica-civile, quindi non necessariamente rilevanti penalmente. Con lo stesso fine è stato istituito il test di lingua italiana, che devono superare tutti coloro che richiedono il permesso di lungo periodo, tranne chi ha conseguito il diploma di scuola media primaria in Italia (quasi esclusivamente minori) ed alcune categorie di lavoratori entrati con un visto di ingresso rilasciato in base all'articolo 27, TU n.286/1998, come, ad esempio, i docenti universitari.



- Impallomeni Giambattista, *Scritti di diritto romano e tradizione romanistica*, Cedam, Padova, 1996.
- Mossini Lanfranco, *Quattro studi di diritto di famiglia*, Università degli studi di Parma, Facoltà di giurisprudenza, 1989.
- Mura Virgilio, *Il cittadino e lo Stato*, FrancoAngeli, Milano, 2002.
- Opocher Enrico, *G.A. Fichte e il problema della individualità*, Cedam, Padova, 1944.
- Provin Gabriele, *Una riforma per la Lombardia dei lumi: tradizione e novità nella 'norma interinale del processo criminale'*, Giuffrè, Milano, 1990.
- Renan Ernest, *Cos'è una nazione?(1882)*, introduzione di Lanaro Silvio, Donzelli Editore, Roma, 2004.
- Sabatini Francesco, Coletti Vittorio, *Il Sabatini Coletti dizionario della lingua italiana, 2008*, Rizzoli Larousse, Milano, 2007.
- Sylvers Malcolm, *Il pensiero politico e sociale di Thomas Jefferson*, Piero Lacaita Editore, Manduria-Bari-Roma, 1993.
- Verra Valerio, *Linguaggio, mito e storia. Studi sul pensiero di Herder*, a cura di Cesa Claudio, La Scuola, "Le edizioni della Normale", Pisa, 2006.
- Zolo Danilo, *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Bari-Roma, 1994.