

# LA CITTADINANZA

Il nodo tra appartenenza e diritti

(a cura di Francesco Dalla Balla)

## FONTI NORMATIVE

Costituzione artt. 2 – 22 – 48 – 51 – 52 – 54 - 117

TFUE: 20 – 21 – 22 – 23 – 24

## L'occhio sull'attualità...

*«Il presidente del consiglio Matteo Renzi ha dichiarato che entro il 2015 vuole modificare la legge 91 del 1992 che stabilisce come si ottiene la cittadinanza italiana.»*

Da [www.internazionale.it](http://www.internazionale.it), 20/10/2014

*«Secondo me è giusto parlare di ius soli temperato, cioè per ragazzi che sono nati in Italia che hanno completato un ciclo di studi e parlano la nostra lingua. In questo caso è giusto la riconoscere la cittadinanza.»*

Gianfranco Fini, 22/10/2011

*«Lo ius soli temperato è una nostra proposta. (...) Riteniamo cge Dare la cittadinanza ai figli di stranieri che vivono in Italia è doveroso soprattutto al termine di un ciclo di studi che consentono di parlare la nostra lingua e conoscere la nostra storia ed apprezzare quelli che sono i punti cardine della nostra civiltà.»*

Silvio Berlusconi, 23/10/2014

*«L'emergenza del momento non è regalare la cittadinanza o il diritto di voto!»*

Matteo Salvini su Facebook, 23/10/2014

*“L'unica soluzione per la sopravvivenza del nostro popolo: il rimpatrio, umano certo, ma rapido e totale, di tutti gli extraeuropei, legali e illegali, islamici e non, integralisti e moderati.”*

Da [www.forzanuova.org](http://www.forzanuova.org), “Programma elezioni 2013”

*«La cittadinanza a chi nasce in Italia, anche se i genitori non ne dispongono, è senza senso» è un'idea che «serve solo a distrarre gli italiani dai problemi reali per trasformarli in tifosi. Da una parte i buonisti della sinistra senza se e senza ma che lasciano agli italiani gli oneri dei loro deliri. Dall'altra i leghisti e i movimenti xenofobi che crescono nei consensi per paura della liberalizzazione delle nascite – ha scritto il comico [Beppe Grillo n.d.a.].*

Da La Repubblica, 25/01/2012

*“Una delle cose che mi commuove di più è sentire un ragazzo di colore che parla con un nostro dialetto, siciliano o emiliano. È strano che le persone nate qui non possano essere cittadini italiani fino in fondo. Io sono favorevole.”*

Silvio Berlusconi a “Leader”, 08/02/2013

*Nell'“Agenda Monti” entrano le politiche relative all'immigrazione [...]. Quanto alla cittadinanza, si fissa l'obiettivo di attribuirla “alla nascita per i figli degli immigrati soggiornanti da almeno cinque anni” oppure “alla conclusione di un ciclo di studi per chi giunge in Italia durante la minore età o è nato in Italia da immigrati soggiornanti di breve periodo”.*

Da [www.adnkronos.com](http://www.adnkronos.com), 13/02/2013

*«Se non si pagano le tasse, non si avrà diritto ad eleggere o ad essere eletti: il vecchio e solido principio liberale» del «no taxation without representation», per cui «non si pagano le tasse se non si possono eleggere propri rappresentanti, può funzionare anche capovolto» in conformità agli artt. 48 e 53 Cost., [ha] dichiarato ad "Avvenire" il giurista ed ex garante della privacy Francesco Pizzetti.*

Da "Avvenire", 22/08/2012

### **Proviamo ad insinuarvi qualche dubbio...**

- La cittadinanza è una fatto di appartenenza o una mera condizione giuridica?
- Chi e perché può definirsi "cittadino"?
- Perché per la Costituzione solo i cittadini "hanno pari dignità sociale e sono uguali alla legge", hanno "diritto al mantenimento e all'assistenza sociale", hanno "diritto ad associarsi liberamente" ecc.? E perché invece "tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva"?
- Se si ritiene che lo straniero goda degli stessi diritti previsti per i cittadini, deve anche sottostare agli stessi doveri? Può, ad esempio, essere chiamato a difendere una Patria, che non è la propria, magari contro il Paese d'origine, in analogia a quanto previsto per il cittadino all'art. 52?
- È più "italiano" il pronipote di emigranti nato all'estero, che conosce soltanto la lingua del paese di residenza, dove lavora e paga le tasse, o il figlio di immigrati che, nato in Italia, vi svolge la propria professione e "concorre alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva"?
- *Ius soli/ius sanguinis* di cosa stiamo parlando?
- Dai più patriottici ai più aperturisti tutti sollecitano una riforma della disciplina vigente (anche se in senso opposto), ma cosa dispone la normativa in vigore? Comunque la si pensi è davvero così semplice modificare la cittadinanza ragionando per preconetti e matrice ideologica?
- Il legislatore è in assoluto libero di individuare i criteri per la perdita/acquisto della cittadinanza?

## Inquadramento costituzionale

L'Assemblea costituente decise di non introdurre nella Carta fondamentale della Repubblica delle norme in materia di cittadinanza, limitandosi alla sola disposizione dell'art. 22, secondo cui essa non può essere revocata o comunque perduta "per motivi politici". E cioè? Indubbiamente ciò comporta il divieto assoluto di utilizzare la privazione della cittadinanza come strumento di repressione del dissenso (ad esempio, la legge che ne privi tutti coloro che sono iscritti al tal partito sarebbe di certo incostituzionale), ma questo, anche a prescindere dall'art. 22, discenderebbe già dall'applicazione di una serie di altri principi costituzionali (democrazia, uguaglianza, libertà del voto). Alcuni costituzionalisti hanno ritenuto, quindi, di darle una lettura più ampia, ricavandone un significato autonomo: "per motivi politici" indica non soltanto la palese repressione della parte avversa, ma qualunque privazione della cittadinanza (e, naturalmente, del nome e della personalità giuridica) che abbia come presupposto ragioni di opportunità politica o la partigianeria e la faziosità di chi la realizza, perché, come osserva De Siervo (Presidente emerito della Corte costituzionale), "le stesse leggi fasciste non si riferivano mai apertamente all'opinione o all'attività politica del soggetto, ma si presentavano sempre come mirate alla tutela di interessi collettivi". Altri interpreti, invece, vi leggono un'implicita riserva di legge ordinaria o addirittura costituzionale.

Tuttavia, se, come detto, la Carta tratta ben poco la cittadinanza, parla, però, molto di "cittadini", espressione che, al singolare o al plurale, compare 30 volte nell'articolato, sia in riferimento all'attribuzione di diritti (artt. 3-4-16-17-18-48...) sia nello stabilire dei doveri (artt. 4-54-52...). Ma come interpretare il facile uso che il Costituente ha fatto di tale termine? Quando, ad esempio, afferma che "tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali", deve ritenersi che si volesse attribuire un diritto esclusivo ai soli cittadini, costruendo una Costituzione protettiva ed egualitaria soltanto nei confronti di coloro che possiedono il requisito della cittadinanza e, quindi, discriminatoria nei confronti di chi ne è sfornito? Oppure pensare questo è travisare la volontà dell'Assemblea che scrisse la norma, perciò il termine "cittadino" non può essere inteso rigidamente?

Ebbene, va innanzitutto premesso un antefatto. Nel 1948 l'Italia non è territorio di immigrazione, ma di emigrazione; il testo voluto dal Costituente va quindi calato nella percezione e nella struttura sociale dell'epoca in cui fu scritto, quando la condizione giuridica dello straniero non rappresentava un nodo problematico contingente ed era ancora distante la prospettiva di una società multiculturale. In secondo luogo, dai lavori dell'Assemblea costituente non traspare la volontà di utilizzare l'espressione "cittadino" in funzione discriminatoria dello straniero.

Queste due considerazioni, però, non sono di per sé sufficienti: la Carta non è ambigua, l'espressione ha un preciso significato giuridico che non può essere svuotato troppo facilmente. Abbiamo bisogno di qualcosa di più forte per sostenere un'interpretazione più ampia. Proviamo, allora, a procedere attraverso il combinato disposto, cioè la lettura sistematica degli articoli, in modo tale da porli in relazione gli uni con gli altri e comprenderne la coerenza complessiva. Così, è subito chiaro come l'espressione "cittadino" non possa essere compresa asetticamente, ma vada innanzitutto letta alla luce dell'art. 2, secondo cui "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo", sancendo una concezione "personalista" ed universalista dei diritti fondamentali (il soggetto è valorizzato esclusivamente in relazione alla sua natura umana) ed inducendo a svalutare il dato letterale della Costituzione, allorché sembri riservare taluni diritti ai soli cittadini.

Il secondo ausilio interpretativo passa per l'art. 10, come letto dalla stessa Corte costituzionale, perché "tra «le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute» rientrano anche quelle che, nel garantire i diritti fondamentali della persona [...], vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato" e, quindi, "una volta che il diritto a soggiornare [...] non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini" (sent. n. 306/2008).

In conclusione possiamo quindi affermare che non è irrazionale individuare, forse, una *sbavatura* in quella rubrica "diritti e doveri dei cittadini", apposta alla "Parte prima" della Carta, dovendo piuttosto riconoscere che, quando si parla di diritti fondamentali, la Costituzione non pone sul piedistallo nessuno: la cittadinanza che risulta dalla lettura combinata delle disposizioni è sì una condizione giuridica protetta (art. 22), che però non ha nulla a che fare con il godimento dei diritti fondamentali, costituzionalmente menzionati o meno. Su questa linea si è orientata anche la Corte costituzionale.

## Una scaletta logica

### ❖ In generale

- Nozione
- Il popolo
  - ≠ Popolazione
  - ≠ Nazione
- Altre condizioni
  - Pluripolidia
  - Apolidia

### ❖ Cittadinanza italiana

- Acquisto della cittadinanza (→ L. 91/1992)
  - A) Per nascita
    - Ius sanguinis
    - Ius loci (o soli)
      - Apolide/ genitori ignoti
      - Straniero (alla maggiore età)
  - B) Adozione di minore
  - C) A richiesta
    - Coniuge (2 anni di residenza o 3 anni matrimonio, metà se figli)
    - Maggioremente adottato (5 anni di residenza)
    - Straniero con ascendente fino al II grado cittadino per nascita
    - Dipendente dello Stato (almeno 5 anni)
    - Apolide (5 anni di residenza)
    - Cittadino UE (4 anni di residenza)
    - Straniero (10 anni di residenza)
- Perdita della cittadinanza
  - Rinunzia
  - Automatica
- La cittadinanza in Costituzione
  - Il significato di "cittadino" in Costituzione
  - Diritti e doveri del cittadino
  - Il divieto di privazione per motivi politici

### ❖ Cittadinanza europea

- Nozione
- Natura (→art. 20 TFUE)
- Diritti
  - Libertà di circolazione e soggiorno (→ art. 21 TFUE)
  - Elettore attivo e passivo nelle elezioni comunali e europee (→art. 22 TFUE)
  - Tutela diplomatica e consolare (→art. 23 TFUE)
  - Petizione al Parlamento UE ed al mediatore (→art. 24 TFUE)