



TRIBUNALE ORDINARIO di BOLOGNA

Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE

Nella causa civile iscritta al n. r.g. 3080/2024 promossa da:

1. [REDACTED]
 2. [REDACTED]
 3. [REDACTED]
 4. [REDACTED]
 5. [REDACTED]
 6. **in qualità di genitore dei min.** [REDACTED]
 7. **in qualità di gen. dei min.** [REDACTED]
 8. [REDACTED]
 9. [REDACTED]
 10. **in qualità di genitore del minore** [REDACTED]
 11. **in qualità di genitore del minore** [REDACTED]
 12. [REDACTED]
- tutti con l'avv. Cannizzaro Antonia

RICORRENTI

contro

MINISTERO INTERNO

RESISTENTE CONTUMACE

II PUBBLICO MINISTERO

INTERVENIENTE NECESSARIO

Il Giudice dott. Marco Gattuso,
a scioglimento della riserva assunta in data 23 ottobre 2024 ha emesso la seguente

ORDINANZA

1.

Con ricorso ai sensi dell'articolo 281-undecies c.p.c. depositato il 1 marzo 2024 i ricorrenti hanno chiesto di «accertare e dichiarare che - [REDACTED] nato in Brasile il [REDACTED] e residente i [REDACTED] Rio de Janeiro, [REDACTED] nato in Brasile il [REDACTED] e residente in [REDACTED] Rio de Janeiro, [REDACTED] nato in Brasile il [REDACTED] e residente in [REDACTED] Rio de Janeiro, [REDACTED] nato in Brasile il [REDACTED] e residente in [REDACTED] Brasilia cap 72.583-400, [REDACTED] nato in Brasile il [REDACTED] e residente in [REDACTED]



Brasilia, cap 71.937-40, [REDACTED] nato in Brasile il [REDACTED] e residente in [REDACTED] Brasilia cap 73030-053, [REDACTED] nata in Brasile il [REDACTED] nato in Brasile il [REDACTED] e [REDACTED] nato in Brasile il [REDACTED] tutti residenti in [REDACTED] Santa Maria, Brasilia cap 72594-011, [REDACTED] nata in Brasile il [REDACTED] residente in [REDACTED] Rio de Janeiro cap 25715-131, [REDACTED] nata in Brasile il [REDACTED] residente in [REDACTED] nata in Brasile [REDACTED] nato in Brasile il [REDACTED] sono cittadini italiani dalla nascita in quanto discendenti da cittadino italiano che ha validamente trasmesso la cittadinanza italiana» e per conseguenza di «ordinare all'Ufficiale di Stato Civile del Comune di Marzabotto (BO) quale Comune di nascita dell'immigrante italiano, di procedere alle dovute annotazioni e trascrizioni nei registri dello Stato Civile della popolazione di Marzabotto (BO)».

La causa veniva assegnata al giudice e veniva fissata udienza al 16 ottobre 2024, tenuta in videoconferenza.

Il Ministero dell'interno non si costituiva a mezzo dell'Avvocatura dello Stato, né il Pubblico Ministero interveniva in giudizio nonostante la regolare comunicazione al medesimo.

All'udienza del 16 ottobre 2024 la difesa dei ricorrenti rappresentava «che si tratta di persone discendenti da cittadina italiana nata a Marzabotto nel 1874 senza alcuna interruzione della linea di discendenza sicché insiste per l'accoglimento delle domande;

la difesa rappresenta altresì che non è stata preventivamente richiesta la cittadinanza al Consolato brasiliano in quanto si tratta di discendenza in linea materna;

rileva altresì di avere depositato il certificato negativo di naturalizzazione dell'ascendente;

su richiesta espressa del giudice, il difensore rappresenta che tutti i ricorrenti sono stabilmente residenti in Brasile, nelle varie circoscrizioni, fra cui San Paolo;

su richiesta espressa del giudice, il difensore rappresenta di non sapere se i medesimi abbiano mai soggiornato, neppure per brevi periodi in Italia, ma gli stessi hanno interesse al riconoscimento della cittadinanza per ragioni affettive e anche perché alcuni di loro, ad esempio quelli più giovani, sono intenzionati verosimilmente a venire qui per lavorare o per studiare; in particolare la ricorrente [REDACTED] viaggia spesso per lavoro e attualmente si trova in Portogallo per ragioni lavorative;

su richiesta espressa del giudice, il difensore rappresenta di non sapere se qualcuno dei ricorrenti abbia effettiva intenzione di trasferirsi in Italia, rilevando che la domanda trae origine da un diritto di sangue, la stessa viene proposta per ragioni soprattutto affettive, al di là di specifici progetti di trasferimento in Italia che, allo stato, non risultano al difensore».

A scioglimento della riserva, con ordinanza in data 18 ottobre 2024, dato atto della regolarità della notifica e della mancata costituzione della resistente ne veniva dichiarata la contumacia e la causa veniva rinviata per nuova interlocuzione con la difesa dei ricorrenti all'udienza del 23 ottobre 2024.

All'udienza del 23 ottobre 2024 il difensore ha rappresentato «di avere contatti soprattutto con la ricorrente signora [REDACTED] la quale è in grado di rispondere al difensore in lingua italiana e si è fatta portavoce degli altri parenti, sicché il difensore non sa riferire se gli altri conoscano la lingua; su domanda del giudice, il difensore rappresenta che la signora non ha frequentato, a quanto le risulta, corsi di italiano, ma il difensore ha avuto scambi di e-mail con la stessa, pur non avendola mai incontrata né avendo avuto scambi telefonici, e la stessa è stata in grado di mantenere tali contatti in italiano, facendosi come detto portavoce degli altri, con cui il difensore non ha avuto rapporti diretti».



Il Giudice ha rappresentato dunque al difensore delle parti ricorrenti la propria intenzione di sollevare eccezione di illegittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 1, Legge Cittadinanza per sospetta incompatibilità con i parametri di cui agli articoli 1, 3, e 117 della Costituzione, con conseguente necessità di sospendere il giudizio in attesa della decisione della Corte costituzionale e il difensore, dato atto, si riservava di intervenire nel giudizio avanti alla Consulta.

La causa veniva posta in riserva.

2.

I ricorrenti sono tutti cittadini della Repubblica Federale del Brasile, ivi residenti, che hanno richiesto il riconoscimento della cittadinanza italiana in ragione del criterio della discendenza, cd. *jure sanguinis*, rilevando d'essere discendenti diretti di [REDACTED] cittadina italiana, nata in Marzabotto (BO) il 27 aprile 1874.

La stessa è emigrata in Brasile ove ha vissuto tutta la vita, sino alla morte avvenuta nel 1976 all'età di 102 anni, mantenendo anche la cittadinanza italiana, non avendola mai rinunciata.

La stessa nel 1911 ha sposato il cittadino brasiliano [REDACTED] da cui ha avuto tre figlie: [REDACTED], nata il 6 giugno 1922, [REDACTED], nata il 5 giugno 1931 e [REDACTED], nata il 13 agosto 1953.

I dodici ricorrenti, dunque, in proprio o quali rappresentanti legali dei figli minori, hanno richiesto al tribunale, nella loro qualità di figli o di nipoti delle tre figlie della cittadina italiana [REDACTED], dunque suoi nipoti o pronipoti, il riconoscimento della cittadinanza italiana per discendenza dalla medesima.

2.1.

Dalla documentazione prodotta in atti deve desumersi che è certo che [REDACTED] sia stata cittadina italiana e che la stessa sia ascendente diretta di tutti i ricorrenti.

In seguito ad istruttoria consistita in interlocuzione con la difesa dei ricorrenti, deve assumersi che i dodici ricorrenti vivano in Brasile, che non abbiano mai soggiornato sul territorio italiano, né è stato allegato che alcuno di loro sia mai venuto in Italia neppure per brevi visite, né è stato dedotto che alcuno di loro conosca la lingua italiana, salvo una ricorrente in grado di rispondere ad alcune *e-mail* inviate dal difensore.

In buona sostanza, i medesimi, fatta salva la cittadinanza italiana di una fra i loro antenati, non presentano alcun ulteriore collegamento con l'Italia.

Richiesti, per il tramite del difensore, sui loro progetti futuri, gli stessi non hanno evidenziato alcun progetto concreto in relazione a futuri soggiorni in Italia.

3.

Sono pacifiche la competenza territoriale del Tribunale adito (cfr. l'articolo 4, comma 5, del decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, come modificato dall'articolo 1 comma 36, legge delega n. 206/2021, per cui «*Quando l'attore risiede all'estero le controversie di accertamento dello stato di cittadinanza italiana sono assegnate avendo riguardo al comune di nascita del padre, della madre o dell'avo cittadini italiani*»), nonché la natura monocratica della controversia (cfr. l'articolo 3 comma 4 del decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13 *cit*, secondo il quale «*salvo quanto previsto dal comma 4-bis, in deroga a quanto previsto dall'articolo 50-bis, primo comma, numero 3), del codice di procedura civile, nelle controversie di cui al presente articolo il tribunale giudica in composizione monocratica*»).

La procura alle liti è regolare, così com'è regolare e tempestiva la notifica, sicché è stata dichiarata la contumacia della resistente.



L'azione appare legittimamente promossa anche con riguardo ai figli minorenni pur in carenza di autorizzazione del giudice tutelare ai sensi dell'articolo 320 c.c., atteso che l'atto compiuto in nome e per conto del figlio deve essere ritenuto di ordinaria amministrazione poiché mira a conservare e/o procurare un vantaggio o a evitare una perdita al patrimonio del minore e non appare suscettibile di arrecare pregiudizio o diminuzione del suo patrimonio (cfr. Corte di cassazione Sez. 2, Sentenza n. 743 del 19/01/2012, per cui «*in tema di rappresentanza processuale del minore, l'autorizzazione del giudice tutelare ex articolo 320 cod. civ. è necessaria per promuovere giudizi relativi ad atti di amministrazione straordinaria, che possono cioè arrecare pregiudizio o diminuzione del patrimonio e non anche per gli atti diretti al miglioramento e alla conservazione dei beni che fanno già parte del patrimonio del soggetto incapace*») e non potendosi dubitare che la richiesta di riconoscimento di una cittadinanza (peraltro azione dichiarativa) rientri tra gli atti vantaggiosi per il minore.

Si deve pure osservare come non abbia rilievo dirimente la circostanza che nella specie i ricorrenti non abbiano adito preliminarmente l'Amministrazione, presentando formale richiesta di riconoscimento della cittadinanza italiana presso il Consolato Generale d'Italia territorialmente competente, poiché indubbiamente non vi è alcuna pregiudiziale amministrativa vertendosi in materia di accertamento di un diritto o *status* soggettivo (sul doppio binario, amministrativo e giurisdizionale, per il riconoscimento dello stato di apolidia, cfr. S.U. 9 dicembre 2008 n. 28873, richiamata in relazione alla cittadinanza *iure sanguinis* da Corte di cassazione Sez. U, Sentenza n. 4466 del 25/02/2009).

Si potrebbe porre, invece, il tema dell'interesse ad agire, che nel caso di specie è nondimeno superato in concreto, essendo fatto notorio che presso i consolati italiani in Brasile, le liste di attesa per il primo esame della domanda di cittadinanza superano anche i 10 anni, sicché non può negarsi l'interesse delle parti ricorrenti ad agire in giudizio.

4.

Si deve osservare, ancora in via preliminare, come lo schema relativo all'acquisto della cittadinanza sia stato di recente esposto in modo compiuto dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, per cui «*la risultante di un tale schema è molto semplice. La cittadinanza per fatto di nascita si acquista a titolo originario. Lo status di cittadino, una volta acquisito, ha natura permanente ed è imprescrittibile. Esso è giustiziabile in ogni tempo in base alla semplice prova della fattispecie acquisitiva integrata dalla nascita da cittadino italiano. Donde la prova è nella linea di trasmissione. Resta salva solo l'estinzione per effetto di rinuncia (v. già Cass. Sez. U n. 4466-09). Ne segue che, ove la cittadinanza sia rivendicata da un discendente, null'altro – a legislazione invariata - spetta a lui di dimostrare salvo che questo: di essere appunto discendente di un cittadino italiano; mentre incombe alla controparte, che ne abbia fatto eccezione, la prova dell'evento interruttivo della linea di trasmissione*» (Corte di cassazione Sez. U, Sentenza n. 25317 del 24 agosto 2022; v. anche 24 agosto 2022, n. 25318).

Come si è detto, dall'esame dei documenti depositati in atti si rileva la discendenza ininterrotta dei ricorrenti dalla cittadina italiana sopra indicata, sicché non può dubitarsi della ricorrenza dei presupposti, «*a legislazione invariata*», dell'acquisizione da parte dei medesimi della cittadinanza *iure sanguinis*.

Dall'esame della documentazione non emerge invero che i diversi ascendenti abbiano mai rinunciato alla cittadinanza italiana, né una rinuncia tacita può desumersi per effetto della cd. *grande naturalizzazione* del 1880, la quale come noto prevedeva un onere degli italiani dell'epoca, emigrati in Brasile, di manifestare il proprio dissenso al decreto di naturalizzazione onde conservare la cittadinanza italiana, né può assumersi che il silenzio



serbato, unitamente alla residenza o alla stabilizzazione di vita all'estero, potesse ricevere valore di consenso.

A tale riguardo le SSUU hanno rilevato di recente che *«il diritto di cittadinanza appartiene al novero dei diritti fondamentali, e non si addice ai diritti fondamentali l'estensione automatica di presunzioni che, come quelle dettate da un comportamento asseritamente concludente di ordine puramente negativo, possono assumere – a certe condizioni di legge - normale rilievo nel distinto settore dei diritti patrimoniali»*. Ne consegue che *«la perdita della cittadinanza può derivare solo da un atto consapevole e volontario, espresso in modo lineare al fine di incidere direttamente su un rapporto che, come quello sottostante, corrisponde a un diritto di primaria rilevanza costituzionale ed è contraddistinto da effetti perduranti nel tempo»* sicché *«la perdita della cittadinanza italiana non può dirsi perfezionata da una qualche forma di accettazione di quella straniera, impartita per provvedimento generalizzato di naturalizzazione, desunta dal semplice silenzio, in quanto, in ossequio alla libertà individuale, la perdita della cittadinanza italiana non si può verificare se non per effetto di un atto volontario ed esplicito»*. La Corte di cassazione ha dunque concluso che *«l'istituto della perdita della cittadinanza italiana, disciplinato dal codice civile del 1865 e dalla legge n. 555 del 1912, ove inteso in rapporto al fenomeno di cd. grande naturalizzazione degli stranieri presenti in Brasile alla fine dell'Ottocento, implica un'esegesi restrittiva delle norme afferenti, nell'alveo dei sopravvenuti principi costituzionali, essendo quello di cittadinanza annoverabile tra i diritti fondamentali; in questa prospettiva l'articolo 11, n. 2, cod. civ. 1865, nello stabilire che la cittadinanza italiana è persa da colui che abbia "ottenuto la cittadinanza in paese estero", sottintende, per gli effetti sulla linea di trasmissione iure sanguinis ai discendenti, che si accerti il compimento, da parte della persona all'epoca emigrata, di un atto spontaneo e volontario finalizzato all'acquisto della cittadinanza straniera - per esempio integrato da una domanda di iscrizione nelle liste elettorali secondo la legge del luogo -, senza che l'aver stabilito all'estero la residenza, o anche l'aver stabilito all'estero la propria condizione di vita, possa considerarsi bastevole, unitamente alla mancata reazione al provvedimento generalizzato di naturalizzazione, a integrare la fattispecie estintiva dello status per accettazione tacita degli effetti di quel provvedimento»* (Corte di cassazione Sez. U, Sentenza n. 25317 del 2022 cit.).

È parimenti del tutto pacifico che il criterio della discendenza vada applicato, ai fini della cittadinanza, anche in linea femminile anche per vicende che traggono origine ad epoca antecedente alla Carta costituzionale, come lungamente rappresentato dalla difesa dei ricorrenti nel ricorso e da tempo pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza, sicché per opportuna concisione della presente motivazione sul punto viene omessa ogni ulteriore indicazione (cfr. Corte Costituzionale, sentenze 16 aprile 1975 n. 87 e 9 febbraio 1983 n. 30; Corte di cassazione Sez. 1, Sentenza n. 6297 del 10/07/1996, Sez. 1, Sentenza n. 10086 del 18/11/1996, Sez. U, Sentenza n. 4466 del 25/02/2009).

5.

Ciò posto, come espressamente rappresentato all'udienza del 23 ottobre 2024, si deve tuttavia rilevare d'ufficio la sussistenza di seri dubbi in ordine alla compatibilità dell'articolo 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (*Nuove norme sulla cittadinanza*) nella parte in cui prevedendo che *«È cittadino per nascita: a) il figlio di padre o di madre cittadini»* non pone alcun limite al riconoscimento della cittadinanza italiana per discendenza, coi parametri desumibili dagli articoli 1, secondo comma, 3 e 117 della Costituzione.

La **rilevanza** della questione ai fini della decisione nel presente processo è evidente, atteso che i 12 ricorrenti risultano privi di qualsiasi legame con l'Italia, fatto salvo il legame di sangue con l'ascendente valorizzato senza limiti dal menzionato articolo 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91.



Per tutte le ragioni illustrate in dettaglio nei paragrafi che seguono, la questione di incostituzionalità dell'articolo 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 dunque **non appare manifestamente infondata** in riferimento ai parametri di cui agli articoli 1, secondo comma, 3 e 117 della Costituzione, i quali, come si vedrà, presuppongono una nozione di «cittadinanza» e una nozione di «popolo» incompatibili con la detta disposizione ed avuto riguardo ai principi derivati dall'ordinamento internazionale e dagli articoli 9, del Trattato sull'Unione Europea e 20 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

6.

La cittadinanza è uno *status* soggettivo che sta ad indicare l'appartenenza dei cittadini ad una comunità statale e comporta una serie di diritti riconosciuti e garantiti dalla legge. La Corte costituzionale l'ha qualificata quale «*stato giuridico costituzionalmente protetto e che importa una serie di diritti nel campo privatistico e pubblicistico e inoltre, in particolare, diritti politici*» (Corte costituzionale, sentenza 9 aprile 1975 n. 87, § 2, Considerato in diritto)

Com'è noto, all'acquisto o riconoscimento dello *status* di cittadino conseguono, tradizionalmente, diversi, notevoli, effetti giuridici: il cd *status activae civitatis*, con obblighi di natura politica e obblighi militari; il *dovere di fedeltà*, mentre allo straniero compete un mero dovere di obbedienza; il *diritto di incolato*, mentre gli stranieri, salvo il necessario rispetto del principio di *non refoulement*, possono essere espulsi; l'applicazione, quale criterio generale seppure con deroghe, della *legge nazionale nei rapporti personali*; il diritto alla *protezione diplomatica*.

In disparte dall'individuazione dei singoli effetti o contenuti dello *status* di cittadinanza, è indubbio inoltre che l'effettiva natura giuridica della cittadinanza vada individuata nella sua qualità costitutiva dell'elemento personale della comunità nazionale e dello Stato. La Corte costituzionale ha rilevato al riguardo «*l'essere il cittadino parte essenziale del popolo o, più precisamente, il "rappresentare, con gli altri cittadini, un elemento costitutivo dello Stato"*» (Corte costituzionale, sentenza 10-24 febbraio 1994 n. 62, § 4. Considerato in diritto).

La *cittadinanza*, difatti, identifica l'elemento costitutivo del *popolo*, cui la Carta costituzionale riconosce, all'articolo 1, la *sovranità* (cfr. anche gli articoli 71, 101 e 102, terzo comma Cost. per cui «*il popolo esercita l'iniziativa delle leggi*», la giustizia «*è amministrata in nome del popolo*» e la legge regola la «*partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia*»; la nozione di popolo è inoltre richiamata indirettamente agli articoli 11, gli «*altri popoli*», e 75, «*referendum popolare*»). A questi si aggiungono gli articoli che riconoscono diritti o doveri ai «*cittadini*» e di cui si dirà in seguito più in dettaglio. La cittadinanza è il criterio che consente di distinguere il «*popolo*» rispetto agli altri popoli e alla popolazione comunque abitante o solo presente sul territorio nazionale. Nel nostro ordinamento costituzionale, il fondamento giuridico della cittadinanza coincide, dunque, con l'elemento personale dell'ordinamento e con il concorso nella determinazione della volontà dello Stato.

Com'è noto, lo *ius sanguinis*, o criterio della *filiazione* o della *discendenza*, rappresenta tradizionalmente e nell'attuale quadro normativo il criterio privilegiato per il riconoscimento della cittadinanza. Lo stesso affonda le radici nel diritto romano, e ancor prima nella tradizione greca, ed è giunto a noi pressoché inalterato, salva l'estensione alle forme di filiazione diverse dalla discendenza genetica e alla discendenza in linea femminile. A questo riguardo è stato osservato che «*l'ordinamento giuridico italiano mantiene per tradizione un approccio conservatore, senza alterazioni sostanziali rispetto al prevalente criterio di acquisizione della cittadinanza iure sanguinis, praticamente immutato fin dal cod. civ. del 1865 secondo un impianto*



ereditato prima dalla l. n. 555 del 1912 e poi dalla attuale l. n. 91 del 1992» (Corte di cassazione, Sentenza n. 25317 del 24/08/2022, cit.).

Gli altri criteri (*ius soli*, *ius communicatio* e per *beneficio della legge*) rappresentano nel complesso vicende eccezionali o comunque minoritarie rispetto all'impianto tradizionale centrato sulla discendenza da genitore o genitrice con cittadinanza italiana.

Il principio di discendenza non è, tuttavia, fine a sé stesso, ma nell'intenzione del Legislatore è diretto ad assicurare la continuità della comunità nazionale, posto che, come osservato da autorevole, seppur risalente, dottrina, «*l'ideale a cui si ispira il nostro legislatore è che tutti coloro (e soltanto coloro) che presentano i dati di lingua, di razza, di religione, di sentimenti che sono propri degli appartenenti alla Nazione italiana abbiano la cittadinanza del nostro Stato.*».

7.

Prima di procedere all'analisi del quadro normativo, anche costituzionale, occorrono alcune premesse di fatto, posto che nella materia *de qua* i dubbi di compatibilità della legislazione ordinaria con i parametri costituzionali discendono dalla conoscenza, anche statistica, della realtà sociale su cui tale disciplina incide.

L'Italia è, dopo la Cina, il secondo paese al mondo per numero di emigrati. Il criterio prevalente della discendenza, o *iure sanguinis*, si applica nel caso italiano all'indomani di un movimento migratorio di eccezionali dimensioni, che in 120 anni ha condotto circa 30 milioni di persone a lasciare l'Italia e per almeno una metà di queste a non farvi più ritorno, stabilendosi dunque definitivamente all'estero. Rivolgendosi ai parlamentari di origine italiana riuniti per la prima volta a Montecitorio il 20 novembre 2000, l'allora presidente della Camera Luciano Violante ricordava che «*in un secolo dal 1870 al 1970, 27 milioni di italiani si sono recati all'estero prendendo la via dell'emigrazione. Questa cifra corrisponde alla totalità della popolazione italiana del secolo scorso e a circa la metà di quella attuale. Oggi, 60 milioni di persone di origine italiana vivono al di fuori dell'Italia, dunque più di quanti non siano gli italiani che vivono in Italia.*». Secondo l'ultima rilevazione ufficiale reperita, del Ministero Affari Esteri del 1994, in quell'anno la popolazione all'estero discendente da almeno un antenato italiano era pari a 58 milioni e mezzo, a fronte di una popolazione sul territorio nazionale pari a 56.778.031 (censimento del 1991, che peraltro ha ad oggetto non i soli cittadini, ma tutti i residenti).

Non sono noti i dati relativi al numero di domande attualmente pendenti presso i Consolati all'estero (il Ministero Affari Esteri riferiva nel 2007 di circa 800.000 procedimenti amministrativi), oltre che presso i Comuni e presso i tribunali, pur essendo noto che tutti tali uffici, amministrativi e giudiziari, soffrono di un numero spropositato di pendenze (in un recente convegno il Presidente del tribunale di Venezia ha rappresentato che nel 2024 addirittura il 73% di tutte le cause civili iscritte in quel tribunale ha ad oggetto l'accertamento della cittadinanza *iure sanguinis*). Ciò che è certo, è che decine di milioni di persone sono, secondo le disposizioni vigenti, cittadini italiani in attesa di riconoscimento.

Si è detto che l'Italia è, dopo la Cina, il Paese del mondo la cui popolazione è più emigrata all'estero. Se si confronta, tuttavia, il numero di emigrati con il numero di abitanti, in Italia assai inferiore alla Cina, si rileva come l'Italia rappresenti in verità da questo punto di vista non solo il primo paese al mondo, ma un caso del tutto originale e unico nel panorama globale, posto che gli almeno 60 milioni di discendenti da emigrati italiani residenti all'estero addirittura raggiungono e superano la stessa popolazione in patria.

L'Italia è, per altro verso, uno dei pochi ordinamenti in cui non vi è alcun limite al riconoscimento della cittadinanza per discendenza, o *iure sanguinis*.



Nel quadro desumibile dalla regolamentazione con legge ordinaria non sembra emergere difatti alcun limite alla discendenza, né vi è un limite temporale per richiedere il riconoscimento della cittadinanza. La stessa viene riconosciuta senza limite a tutte le generazioni di futuri discendenti, senza che sia richiesto alcun collegamento ulteriore con il paese.

Mentre in altri ordinamenti sono stati adottati dei meccanismi di progressiva desuetudine, di talché il diritto è limitato alle prime generazioni o è richiesto che il richiedente abbia soggiornato negli ultimi anni o per un certo periodo sul territorio, il criterio della discendenza è, in Italia, assoluto.

Brevemente e in via approssimativa, a quanto risulta e salvo approfondimento da parte della stessa Corte costituzionale, può dirsi che negli ordinamenti giuridici dei paesi con civiltà giuridica affine alla nostra, il diritto di acquisire la cittadinanza *iure sanguinis* è solitamente ammesso solo se il genitore l'aveva richiesta e l'aveva effettivamente ottenuta; nel Regno Unito i minori possono avere diritto alla cittadinanza per registrazione se uno dei genitori, cittadino per discendenza, abbia vissuto sul territorio nazionale per un periodo prima della nascita; in Irlanda e Portogallo vige il limite della seconda generazione; fra i paesi che danno prevalenza allo *ius soli*: in Canada la cittadinanza per discendenza è limitata a una generazione nata al di fuori del paese; negli Stati Uniti d'America la Sezione 301(c) del *Nationality Act* del 1952 estende la nazionalità automatica alla nascita per i bambini nati all'estero da due genitori cittadini statunitensi, a condizione che uno dei genitori abbia risieduto per un certo periodo negli Stati Uniti e la Sezione 301(g) stabilisce che per ottenere la nazionalità automatica per un bambino nato all'estero da un cittadino e uno straniero, è necessaria anche la residenza negli Stati Uniti o nei suoi possedimenti; in Israele la cittadinanza per discendenza è limitata alla prima generazione nata all'estero, mentre coloro che sono nati all'estero nella seconda generazione e non sono altrimenti idonei secondo la Legge del Ritorno possono richiedere un conferimento di cittadinanza soggetto all'approvazione discrezionale del governo. A quanto risulta, ad eccezione di alcuni ordinamenti che l'ammettono, o l'hanno ammessa in passato, per situazioni specifiche (come nel caso: della Legge Fondamentale tedesca che all'articolo 116, paragrafo 2 l'ammette per gli ex cittadini tedeschi privati della loro cittadinanza a causa di "*motivazioni politiche, razziali o religiose*" nel periodo compreso tra il 30 gennaio 1933 e l'8 maggio 1945; della legge spagnola che consente agli individui che possono dimostrare di discendere dagli ebrei sefarditi esiliati nel 1492 a seguito del Decreto di Alhambra e che possono mostrare un "*legame speciale*" con la Spagna di fare domanda per la doppia cittadinanza; della Legge del Ritorno Ebraico che consente ai discendenti degli ebrei portoghesi espulsi durante l'Inquisizione di diventare cittadini portoghesi se "*appartengono a una comunità sefardita di origine portoghese con legami con il Portogallo*"; della disciplina che prevede il diritto di ritorno per i finlandesi etnici provenienti dall'ex Unione Sovietica), l'Italia parrebbe in effetti uno dei rarissimi casi di riconoscimento del legame di sangue senza limiti generazionali (insieme, a quanto è noto, a Bulgaria, Armenia, Croazia, Lituania...).

La scelta italiana di non porre alcun limite è conseguenza di un *favor* per i discendenti degli emigrati italiani, che trova le radici in politiche di sostegno degli italiani all'estero che hanno animato le forze politiche in un'epoca che non conosceva la facilità di trasporti e di comunicazione anche digitale dell'era attuale.

Tale scelta conduce oggi a nuove prospettive, posto che la, a suo tempo imprevedibile, facilità di comunicazione grazie alla rete consente oggi a tale amplissima



platea di accedere effettivamente a mezzi idonei per ottenere l'accertamento dello *status*, anche sulla spinta delle reiterate e gravissime crisi economiche che hanno investito molti dei paesi d'origine.

L'inerzia e la condizione di stallo dei consolati all'estero, che sovente non sono in grado di offrire un'adeguata risposta, se non dando un primo appuntamento solo ad oltre dieci-dodici anni dalla presentazione della domanda (le cronache hanno riferito negli anni scorsi di incetta e rivendita di appuntamenti da parte dei cd. *coleros* e di veri e propri racket di agenzie di intermediazione), conduce ad una esplosione di ricorsi giurisdizionali depositati direttamente in Italia da chi è in grado di affrontare una difesa tecnica in un altro continente, con una evidente discriminazione su base economica.

Non va neppure sottovalutato che il riconoscimento senza limiti della cittadinanza *iure sanguinis* assume oggi un'ulteriore connotazione in ragione dell'esplosione del fenomeno delle naturalizzazioni di cittadini stranieri residenti in Italia, in aumento e già nell'ordine di diverse centinaia di migliaia, posto che apre in prospettiva alla possibilità di acquisizione della cittadinanza per i loro discendenti nati e residenti all'estero, senza alcun limite e persino nell'ipotesi in cui l'ascendente sia nel contempo ritornato nel paese di nascita.

Risulta da un noto studio empirico che la grande maggioranza dei richiedenti, che presentano fra tutti i propri avi anche un solo, lontano, emigrato italiano, non soltanto sono privi di alcun contatto culturale o linguistico con il paese, ma sono interessati alla cittadinanza in prospettiva non di un più saldo contatto con l'Italia ma di un trasferimento in altri paesi dell'Unione europea (il 60% degli italiani residenti in Spagna è nato in un continente diverso dall'Europa; gli italiani nati in America latina rappresentano oggi il 78% dei cittadini italiani residenti nella circoscrizione di Barcellona) o negli Stati Uniti d'America, dove dal 1986 i cittadini italiani sono esentati dal visto (la letteratura riferisce di controlli più stringenti alla frontiera statunitense per gli italiani "nati all'estero").

La rappresentazione della realtà in mutamento, su cui la Corte costituzionale, ove lo riterrà opportuno, potrà assumere ulteriori informazioni con ben altri mezzi, non è in questo caso mera digressione ma, come si vedrà, contribuisce a dare fondamento al sospetto di incostituzionalità del criterio "puro" e senza limiti della discendenza o filiazione.

Il doppio presupposto – estensione esorbitante della platea dei soggetti interessati al riconoscimento; mancanza di limiti nell'applicazione del criterio della discendenza –, unito alla facilità di accesso, grazie a internet, alle informazioni e alle procedure, pone oggi diversi problemi in relazione a due ambiti giuridici: la compatibilità con il quadro costituzionale nel suo complesso, in particolare con la stessa definizione della nozione di «*popolo*», che insieme alle nozioni di territorio e di sovranità concorre a comporre la stessa nozione di «*Repubblica*», e, per altro verso, la delicata questione della compatibilità con gli obblighi internazionali, tanto di natura più lata che derivati dall'adesione all'Unione Europea.

Entrano dunque in gioco questioni di compatibilità dell'attuale quadro normativo derivato dall'articolo 1, primo comma lettera a) della Legge 5 febbraio 1992, n. 91, per cui «*È cittadino per nascita: a) il figlio di padre o di madre cittadini*», con i parametri desumibili dal complessivo quadro costituzionale e, più in particolare, dagli **articoli 1, secondo comma, 3 e 117 della Costituzione**.

8.

È noto l'ampio dibattito sulle nozioni di cittadinanza e di popolo, posto che le stesse tradizionalmente concorrono, insieme all'elemento territoriale e alla sovranità, alla



determinazione della stessa nozione di Stato. Per altro verso, le nozioni di cittadinanza e, dunque, di popolo, a loro volta sono determinate dallo stesso ordinamento giuridico. Sono dunque elementi logicamente anteriori allo Stato, sono elementi originari dello Stato, eppure sono determinati da questo, posto che il loro contenuto deriva dallo stesso ordinamento giuridico e trova ivi la propria regolamentazione.

La dottrina più autorevole ascrive senz'altro la cittadinanza alla materia costituzionale.

Così è nella tradizione giuridica occidentale, sin dalla Costituzione francese del 1791 e in numerose costituzioni, le quali contengono principi generali in materia, e così è nel nostro ordinamento costituzionale, in ragione del fatto che, per un verso, la cittadinanza svolge un ruolo fondamentale nell'organizzazione dello Stato e che, per altro verso, numerose disposizioni della Carta costituzionale rimandano a tale nozione.

La Costituzione italiana non contiene, tuttavia, disposizioni specifiche in materia di cittadinanza, né garantisce un vero e proprio diritto alla cittadinanza (Corte costituzionale, ordinanza 20-27 aprile 1988 n. 490), preoccupandosi semplicemente di prevedere all'articolo 22 che «Nessuno può essere privato per motivi politici (...) della cittadinanza (...)».

D'altro canto, la Carta costituzionale oltre che occuparsi direttamente della cittadinanza all'articolo 22, individua all'articolo 48 nei «cittadini», uomini e donne, di maggiore età i titolari del diritto costituzionale alla partecipazione politica e indica in più disposizioni la cittadinanza quale requisito di eleggibilità e per l'esercizio di funzioni o compiti pubblici (artt. 51, primo comma; 56, terzo comma; 58 primo comma, 59 secondo comma, 84, primo comma; 135 ultimo comma), menzionando quindi i cittadini in numerose ulteriori disposizioni che garantiscono diritti costituzionali, per alcune delle quali è peraltro, come noto, ormai consolidata in via interpretativa l'estensione alla persona umana a prescindere dallo *status* di cittadino (*ex multis* Corte costituzionale, sentenze n. 120 del 1962, n. 104 del 1969). Fra tutte le disposizioni che rinviano allo *status* di cittadino, particolarissimo rilievo assume, infine, l'articolo 54, per cui «tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi».

Come si desume dai lavori dell'Assemblea costituente, ragioni di convenienza ed opportunità hanno sconsigliato l'inserimento in Costituzione di una disciplina articolata, complessa ed esposta a frequenti mutamenti sociali. La scelta di non inserire nella Carta costituzionale una disciplina completa sui modi di acquisto, di perdita e di riacquisto della cittadinanza è giudicata comunemente opportuna, in ragione della necessaria flessibilità, funzionale ad un continuo adeguamento ad una realtà sociale in mutamento. Tale scelta appare viepiù opportuna alla luce della repentina trasformazione del nostro Paese, durante la vigenza della Costituzione, da uno dei paesi a più forte emigrazione, a paese di immigrazione. La inversione della direzione dei flussi migratori ha generato come noto nuovi interrogativi sulla stessa latitudine della nozione di cittadinanza e di popolo.

La scelta del Legislatore costituente di non regolamentare ma di dare per presupposte le nozioni di cittadinanza e di popolo appare, dunque, opportuna e felice. È invece discusso in dottrina se, in una materia così fondamentale, sia effettivamente conveniente il rinvio operato dal Costituente al processo legislativo ordinario, assumendosi da parte di alcuni che lo stesso non assicurerebbe adeguata garanzia.

Ciò non toglie che le nozioni di cittadinanza e di popolo siano presupposte dalla Costituzione, svolgano una funzione fondamentale per la tenuta dell'ordinamento



costituzionale e trovino dunque senz'altro nella Carta costituzionale un nucleo di principi cui il Legislatore ordinario deve necessariamente adeguarsi.

La necessità di adeguamento del tessuto normativo ai principi costituzionali non è soltanto originaria, ma può conseguire, in particolar modo in questa fondamentale materia, dalla necessità di adattare le norme al mutato contesto sociale. Com'è stato osservato, il rinvio alla legge ordinaria presenta in effetti un risvolto positivo, in quanto consente un controllo continuo sulla rispondenza di tali norme all'evoluzione dell'ordinamento e della realtà sociale.

La flessibilità voluta dal Costituente annuncia dunque un costante adeguamento delle disposizioni della legislazione ordinaria al mutare della realtà del paese e impone un controllo di costituzionalità anche quando il Legislatore non sia intervenuto a adeguare la legge ordinaria ai dati che emergono dall'analisi sociale e statistica.

9.

La disposizione di cui all'articolo 1, primo comma lettera a) della Legge 5 febbraio 1992, n. 91, per cui «*È cittadino per nascita: a) il figlio di padre o di madre cittadini*», collide innanzitutto con l'**articolo 1, secondo comma della Costituzione**, il quale dispone che «*la sovranità appartiene al popolo*».

Tale *incipit* della Carta costituzionale annuncia, come in una sorta di preambolo, il fondamento del principio di democraticità della nuova Repubblica. Com'è noto, il carattere originario della sovranità fu evidenziato, dopo ampio dibattito in sede costituente, con la sottolineatura che la sovranità non solo “emana” o “deriva” dal popolo, ma le «*appartiene*», con ciò evidenziandosi la stretta coincidenza fra popolo e sovranità, che non viene mai trasferita ad altri, ma, seppure esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione, resta sempre in capo al popolo.

Com'è noto, la disposizione di cui all'articolo 1 Cost. è stata tradizionalmente oggetto di attento esame soprattutto sotto il profilo delle condizioni, delle garanzie e dei limiti dell'esercizio della sovranità popolare. Tale disposizione, in saldatura con l'articolo 48, primo comma, costituisce invero la base del principio democratico.

La presente eccezione trae motivo, invece, dal, meno studiato, tema delle condizioni e dei limiti per il riconoscimento dell'appartenenza al “popolo”, dovendosi verificare se, alla luce delle condizioni storiche determinate dal più rilevante fenomeno migratorio dalla storia recente e dal fenomeno della globalizzazione, con il portato della facilità dei trasporti e delle comunicazioni per mezzo della rete, il riconoscimento della cittadinanza a decine di milioni di persone prive di effettivo collegamento con l'Italia possa costituire una inammissibile alterazione della stessa nozione di popolo su cui si fonda l'ordinamento costituzionale.

La cittadinanza concreta, innanzitutto, un diritto politico e un diritto umano fondamentale di partecipare, sulla scorta del principio democratico, al governo della società in cui si vive. I diritti di partecipazione politica vengono generalmente considerati come il nocciolo duro della categoria della cittadinanza.

Come si è detto, la Costituzione, pur affermando che la sovranità «*appartiene al popolo*» non fornisce tuttavia alcuna definizione dello stesso. Tale nozione fondamentale è, dunque, presupposta. A sua volta, è evidente che la cittadinanza è requisito fondamentale per la definizione del popolo.

I criteri di riconoscimento, di perdita e di riacquisto della cittadinanza contribuiscono evidentemente alla definizione del popolo, posto che solo chi ha cittadinanza italiana è parte del popolo. A sua volta il “popolo” è il fondamento dello Stato. La sovranità, infatti,



“appartiene al popolo” e la stessa Costituzione è espressione di tale sovranità originaria. Dunque, i criteri di riconoscimento della cittadinanza, pur non essendo costituzionalizzati, evidentemente per consentire la menzionata flessibilità ed apertura al mutare delle condizioni storiche, sono sicuramente essenziali dal punto di vista della Costituzione. Questa non definisce le nozioni di popolo e di cittadinanza, ma le presuppone come nozioni fondamentali, il che apre senz'altro alla necessità di un controllo di costituzionalità rispetto alle fonti di rango inferiore che contribuiscono alla loro definizione.

In particolare, è pacifica la sussistenza di una riserva di legge statale, quale si desume oltre che dal complessivo impianto costituzionale anche dal disposto di cui all'articolo 117, secondo comma lettera i) Cost. (per cui lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di cittadinanza) e, indirettamente, anche dall'articolo 51, secondo comma Cost. (per cui la legge può parificare per determinati fini ai cittadini «*gli italiani non appartenenti alla Repubblica*», dal che si desume che a maggior ragione è la legge a determinare i criteri discretivi fra loro). Si è segnalato in dottrina il collegamento fra dovere di fedeltà (articolo 54) e dovere di solidarietà sociale (artt. 2) quale ulteriore base costituzionale di una vera e propria riserva rafforzata di legge implicita, evidenziando come la materia dei modi di acquisto, perdita e riacquisto della cittadinanza sia necessariamente impostata sulla valutazione di compatibilità/incompatibilità con il dovere di fedeltà alla Repubblica. Per altro verso, se la Costituzione assicura uno specifico patrimonio di diritti e doveri a chi è cittadino, appare manifesto il rilievo costituzionale di tale ultima nozione.

Si deve ritenere che sia ugualmente manifesta la sussistenza di principi e limiti di natura costituzionale che segnano l'ambito entro il quale deve muoversi la discrezionalità del legislatore ordinario nella materia della cittadinanza e dei suoi riflessi sulla stessa nozione di popolo.

L'estensione che viene data all'elemento personale incide invero profondamente sulla qualità dello stesso processo democratico, sia con riguardo ai processi legislativi ordinari che con riguardo ai processi di revisione della stessa Costituzione. È evidente che i modi di acquisto della cittadinanza possono influenzare, determinando anche delle distorsioni, il funzionamento dei meccanismi istituzionali, finendo nel concreto col compromettere lo stesso diritto dei cittadini di concorrere a determinare la politica nazionale.

Sarebbe, ad esempio, in tutta evidenza costituzionalmente illegittima una disposizione volta ad escludere la cittadinanza di chi sia nato o viva in una determinata regione del paese. Ciò cozzerebbe, oltre che col principio di unicità e indivisibilità della Repubblica (intesa non solo come territorio ma anche nel suo contenuto personale), anche con la nozione di “popolo” e di “cittadinanza” presupposte dalla Carta costituzionale.

Parimenti, non può non assumersi la illegittimità costituzionale di una norma che conferisca la cittadinanza italiana a chi sia privo di collegamento col Paese, ad esempio a chiunque sia nato in una determinata area del pianeta. In questo caso non entrerebbe in gioco il principio di indivisibilità della Repubblica, ma certamente una inammissibile alterazione della nozione di “popolo” e di “cittadinanza”. L'arbitrario riconoscimento della cittadinanza a chiunque sia nato in una lontana area del pianeta, diversa dal territorio nazionale, in tutta evidenza comprometterebbe seriamente il diritto del popolo italiano di esercitare la sovranità.

È, dunque, da escludere che la nozione di «*popolo*» e quella di cittadinanza siano nella Costituzione delle scatole vuote lasciate alla piena discrezionalità del Legislatore.



Il controllo di costituzionalità sulle disposizioni in materia di riconoscimento e perdita della cittadinanza è, invero, pacifico, in quanto volto ad assicurare, innanzitutto, lo stesso fondamento della legittimità costituzionale e democratica, e partecipa di un elevatissimo grado di resistenza allo stesso processo di revisione costituzionale. Si è parlato, in relazione alla disposizione di cui all'articolo 1, secondo comma, di una «*supernorma*» o di una «*rappresentazione sintetica di tutti i principi della democrazia*».

Non pare indifferente, inoltre, che la disposizione riferisca all'«*Italia*», e non allo «Stato italiano» le nozioni di popolo e di sovranità, a sottolineare una funzione non meramente istituzionale, ma aperta alla stessa identità spirituale della nazione ed alla dimensione orizzontale della comunità nazionale.

È stato osservato al riguardo il connubio tra cittadinanza e nazionalità, sottolineando il rilievo anche per la cittadinanza della comunanza di linguaggio, tradizioni culturali e storiche, sintetizzabili nella nozione di nazionalità.

Come si è osservato in dottrina, per *popolazione* s'intende comunemente l'insieme di persone che risiedono in un dato momento nel territorio dello Stato, o che sono comunque soggette alla sua autorità, mentre, da un punto di vista metagiuridico, con la nozione di «*popolo*» si fa invece riferimento ad un insieme di persone che hanno caratteristiche comuni, come per es. la nazionalità, la cultura, gli usi e i costumi. Sotto tale profilo il popolo si identifica nel gruppo che condivide legami culturali, sociali e istituzionali.

Entra dunque in gioco la dimensione orizzontale della cittadinanza, come partecipazione alla vita della comunità e alle decisioni che riguardano la comunità, che sin da Aristotele caratterizza la nozione ateniese di *πολιτης*. Dalla stessa sembrano essersi sviluppate tutte le teorie che, a partire dalla Rivoluzione Francese, hanno inteso la categoria della cittadinanza come fattore di identificazione ed integrazione, non solo sociale ma anche politica, degli individui in una comunità.

Si può dire, in ultima analisi, che la cittadinanza presuppone una definizione di popolo. La stessa prende le mosse dalla preventiva individuazione di un determinato gruppo sociale, il popolo per l'appunto, e, al contempo contribuisce a definirne i contorni e i limiti. Tuttavia, le regole giuridiche che governano la cittadinanza non sono in grado d'essere apprezzate se non in virtù di regole positive, di natura costituzionale, che definiscono le nozioni di popolo, di comunità nazionale e di Stato democratico.

Tale nozione comunitaria conduce inoltre necessariamente allo strettissimo legame fra popolo e territorio. Com'è stato osservato da autorevole dottrina, «*delle condizioni per cui una collettività di persone può costituire una comunità statale, una sola si considera essenziale e costante, ed è che la collettività sia stabilmente fissata su una parte della superficie terrestre (territorio)*». La Corte costituzionale, rammentando le diverse posizioni sostanziali del cittadino e dello straniero in relazione al diritto di soggiorno, ha rammentato il collegamento del cittadino col territorio, rilevando al riguardo che «*le posizioni del cittadino e dello straniero nei riguardi dello Stato diversificano sostanzialmente, sol che si consideri che il cittadino ha, nel territorio dello Stato, un suo domicilio stabile sì da rappresentare, con gli altri cittadini, un elemento costitutivo dello Stato stesso*» (Corte costituzionale sentenza 10 luglio 1974 n. 244, § 2 Considerato in diritto).

C'è dunque da chiedersi in che termini ed entro che limiti la legge ordinaria possa consentire il riconoscimento della cittadinanza senza alcun, minimo, collegamento con la comunità nazionale, intesa come comunanza di linguaggio, tradizioni culturali e storiche, e con il territorio della Repubblica.



Non appare al riguardo che il rinvio a un mero vincolo di discendenza da un antenato, fra molti, anche assai remoto, costituisca criterio sufficientemente effettivo, né appare tantomeno imposto dall'articolo 29 della Costituzione, il quale come noto rimanda ad una nozione di famiglia come realtà sociale sicuramente ancorata a legami familiari effettivi. Il sottile vincolo di discendenza da un antenato anche remoto non configura un collegamento ancorato a concreti legami familiari, ma appare come connessione meramente formale, sicché non rientra sicuramente nella nozione di famiglia come società naturale, la quale nell'interpretazione largamente maggioritaria e fatta propria dalla Corte costituzionale rinvia non ad una nozione giusnaturalistica fondata su vincoli di sangue, ma al necessario ancoramento alla realtà sociale (sicché deve tenere conto «*dell'evoluzione della società e dei costumi*», Corte costituzionale sentenza n. 138 del 2010, § 9, Considerando in diritto).

Né, attesa la gracilità del legame di discendenza da un cittadino o una cittadina italiani emigrati nel corso del 19° secolo, può assumersi che il riconoscimento della cittadinanza discenda dal disposto di cui al terzo comma dell'articolo 35 della Costituzione, per cui la Repubblica riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero. La necessaria protezione di chi lavora all'estero non implica in alcun modo il riconoscimento della cittadinanza dopo generazioni.

Se gli articoli 29 e 35 tutelano certamente la filiazione anche nei confronti di chi emigri, è da escludere che gli stessi impongano il riconoscimento della cittadinanza a chi presenta soltanto una tenue connessione con l'ascendente emigrato.

Appare peraltro manifesta l'irragionevole asimmetria rispetto agli altri criteri di acquisto della cittadinanza, i quali sono tutti fondati sul progressivo consolidamento dei legami con il paese, mentre il criterio della discendenza tale legame completamente ignora.

Com'è noto, l'articolo 48 della Costituzione, come modificato con legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1 (*Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*) ha istituito una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge. Gli articoli 56 e 57 della Costituzione come modificati da Legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1 (*Modifiche agli art. 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero dei deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero*) attribuiscono otto deputati (su quattrocento) e quattro senatori (su duecento) alla circoscrizione Estero. Con la legge 27 dicembre 2001, n. 459 (*Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*) è stata prevista la modalità di partecipazione dei cittadini residenti all'estero ai processi elettorali, istituendo all'articolo 6 le quattro ripartizioni territoriali (afferenti a: a) Europa, compresi i territori asiatici della Federazione russa e della Turchia; b) America meridionale; c) America settentrionale e centrale; d) Africa, Asia, Oceania e Antartide) con la previsione che in ciascuna delle ripartizioni è eletto un deputato e un senatore, mentre gli altri seggi sono distribuiti tra le stesse ripartizioni in proporzione al numero dei cittadini italiani che vi risiedono.

Nonostante la complessiva limitazione della partecipazione all'esercizio della sovranità popolare ad otto deputati e quattro senatori prescinda, dunque, dal criterio della proporzione all'effettiva popolazione residente nella circoscrizione, sancito, invece, dagli stessi articoli 56, terzo comma e 57, terzo comma per la popolazione residente in Italia, non può dubitarsi dell'evidente interferenza della smisurata dilatazione del numero di cittadini



con l'esercizio della sovranità popolare, sia per la possibilità di iscrizione comunque presso le liste elettorali interne, sia per l'incidenza sul *quorum* previsto per il referendum popolare dall'articolo 75, quarto comma della Costituzione, per cui hanno diritto di voto tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera (per cui non può non osservarsi come la scarsissima partecipazione a tutti i referendum degli elettori della circoscrizione Estero, effetto di poco interesse per le vicende italiane, già oggi riverbera senza dubbio sull'esercizio della sovranità popolare in questo ambito), sia per l'interferenza con l'operatività del referendum costituzionale di cui all'articolo 138 della Costituzione.

In buona sostanza, è qui in questione la compatibilità con l'articolo 1 della Costituzione di una disciplina sulla cittadinanza che conduce ad una profonda alterazione della nozione di popolo consentendo il riconoscimento dello *status* a decine di milioni di persone prive di collegamento effettivo con la comunità nazionale, una popolazione maggiore dello stesso numero di cittadini residenti sul territorio nazionale, con evidenti ricadute non solo sui profili culturali del popolo, ma sullo stesso esercizio della sovranità popolare e, in ultima analisi, sul funzionamento della democrazia.

Se l'applicazione di un criterio "puro" della discendenza concernesse un numero contenuto di persone, potrebbe assumersene verosimilmente la compatibilità con la forma repubblicana, ma la sua concreta applicazione a decine di milioni di persone, cittadini di altri paesi e privi di collegamento con l'Italia, fatto salvo un remoto antenato, provoca in tutta evidenza una interferenza tale con i processi democratici da configurare una vera e propria rottura dello stesso quadro costituzionale.

Con un evidente ribaltamento del principio *no taxation without representation*, l'esito del processo di riconoscimento di decine di milioni di persone prive di un effettivo collegamento con il territorio nazionale conduce a consegnare estesi poteri rappresentativi e politici ad una popolazione priva di obblighi fiscali nei confronti della Repubblica e che di fatto non concorre alle spese pubbliche in Italia ai sensi dell'art. 53, primo comma della Costituzione.

Ancora una volta, va evidenziato come non rilevino le lentezze burocratiche (risulta che molti Consolati italiani all'estero fissino l'appuntamento per presentare la domanda a circa 10-12 anni dalla richiesta), posto che la valutazione giuridica deve procedere dalla constatazione che queste diverse decine di milioni di persone sono, secondo la disciplina vigente, cittadini della Repubblica, seppure in attesa di accertamento dello *status*.

Sotto tutti tali profili, la disposizione di cui all'articolo 1, primo comma lettera a) della Legge 5 febbraio 1992, n. 91, per cui «È cittadino per nascita: a) il figlio di padre o di madre cittadini», collide, allora, non soltanto con l'articolo 1, secondo comma della Costituzione, per cui «la sovranità appartiene al popolo», ma anche con **l'articolo 3 della Costituzione sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità.**

10.

Muovendo dagli articoli 1 e 3 della Costituzione alla compatibilità della disposizione con **l'articolo 117 della Costituzione**, per cui «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato (...) nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» e partendo innanzitutto dall'esame degli **obblighi derivanti dall'ordinamento internazionale**, si deve osservare quanto segue.

La regolamentazione della cittadinanza è materia di stretta competenza degli Stati sovrani.



È nondimeno pacifico che le legislazioni nazionali siano ancorate dall'ordinamento internazionale ad un principio generale: quello di effettività. Soprattutto nel secondo dopoguerra, dunque in coincidenza con la vigenza della Carta costituzionale, la tesi iniziale di inesistenza di limiti è stata oggetto di un ripensamento, soprattutto in ragione di alcune note decisioni della Corte internazionale di giustizia.

L'ordinamento internazionale rimanda alle valutazioni giuridiche degli ordinamenti interni, ma solo in quanto siano espressione di un dato della realtà, non prendendo in considerazione valutazioni del diritto interno che non si appoggiano su una reale appartenenza dell'individuo al gruppo sociale.

Si è rilevato al riguardo come ogni pretesa dello Stato di considerare proprio cittadino chi in realtà non abbia con esso rapporti sociali effettivi sia internazionalmente destituita di fondamento sicché, conseguentemente, gli altri Stati non sono tenuti a rispettarla.

Le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno rammentato che «*indiscusso nel diritto internazionale, il principio di effettività si sostanzia in una constatazione dalle implicazioni specifiche: vale a dire che spetta a ciascuno Stato determinare le condizioni che una persona deve soddisfare per essere considerata investita della sua cittadinanza (v. Cass. Sez. 1 n. 9377-11 citata dalla stessa corte territoriale, ma v. pure, in ambito unionale, C. giust. 19-10-2004, Zhu, causa C-200/02, C. giust. 11-11-1999, Mesbah, causa C-179/98). Ciò col limite, puramente negativo, rappresentato dall'esistenza di un collegamento effettivo tra quello Stato e la persona di cui si tratta. Spetta alla legislazione nazionale stabilire quale sia questo collegamento. Sicché l'effettività designa il confine della libertà degli Stati di accordare l'acquisto della cittadinanza a chi non presenti alcun vero punto di collegamento con l'insieme di rapporti nei quali si esprime la cittadinanza effettiva (o sostanziale). La ragione è che il nesso di cittadinanza non può mai esser fondato su una fictio. Il principio implica, in conclusione, che esista un vincolo reale tra lo Stato e l'individuo sulla base di indici idonei a far risaltare la cittadinanza al di là del dato formale.*» (Corte di cassazione Sez. U - , Sentenza n. 25317/2022, cit.).

Si può osservare come tradizionalmente il legame si consideri «*effettivo*» quando la persona discende da coloro che appartengono allo Stato (*ius sanguinis*) o è nata sul territorio dello Stato (*ius soli*) o in determinate condizioni abbia manifestato la volontà di entrare a far parte della società statale.

Nell'ambito di tali criteri gli Stati godrebbero dunque, in linea generale, di un'ampia libertà, nel senso che ad essi è rimesso di stabilire quali sono i dati da prendere in considerazione al fine di attribuire la propria cittadinanza.

Nella sentenza citata, le Sezioni Unite rilevano che «*certamente non è una fictio il vincolo di sangue*». Tuttavia, si pone qui la questione se gli obblighi internazionali non comportino limiti anche nello stesso ambito del criterio di discendenza, tenuto conto dei dati di realtà sopra richiamati, per cui la disciplina qui oggetto di dubbio di incostituzionalità conduce al riconoscimento della cittadinanza italiana per una popolazione in larghissima misura priva di qualsiasi legame concreto e attuale con il paese, residente in altri Stati sovrani, in larga misura priva di effettiva conoscenza della stessa lingua italiana, che non concorre alla spesa pubblica e addirittura pari, se non superiore, alla stessa popolazione con cittadinanza italiana residente in Italia.

La nozione di cittadinanza sembra essere stata rivista in forza della celebre definizione datane dalla Corte internazionale di Giustizia, nel caso *Nottebohm* del 1955. In tale decisione, invero, la Corte ha chiaramente statuito come la cittadinanza abbia «*its basis [on] a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties*» (Corte Internazionale di Giustizia, *Nottebohm*,



sentenza del 6 aprile 1955: riguardante il caso di un cittadino tedesco stabilitosi in Guatemala sin dal 1905, il quale dopo l'inizio della Seconda Guerra Mondiale aveva ottenuto, durante una visita in Europa, la cittadinanza del Liechtenstein, tornando quindi in Guatemala per riprendere le precedenti attività commerciali, fino alla sua rimozione a seguito di misure di guerra nel 1943; la Corte ha stabilito che sul piano internazionale la concessione della cittadinanza deve essere riconosciuta dagli altri Stati solo se rappresenta una connessione genuina tra l'individuo e lo Stato che la concede, mentre in questo caso la persona non presentava alcun legame genuino con il Liechtenstein). Per la Corte, la cittadinanza, conseguentemente, costituisce *«the juridical expression of the fact that the individual upon whom it is conferred, either directly by the law or as a result of an act of the authorities, is in fact more closely connected with the population of the State, than with that of any other State»*.

La Corte ha fornito dunque una rilettura della massima di diritto internazionale, affermando che la cittadinanza deve connotare non soltanto un legame legale tra un individuo ed un dato ordinamento, ma anche un connubio *genuino ed effettivo* tra i due.

Il limite individuato dal diritto internazionale coincide con il dato di base per cui la cittadinanza deve individuare un rapporto effettivo tra la persona e la società statale. Si parla in dottrina di una cittadinanza *«effettiva o reale»* per cui l'appartenenza di una persona ad uno Stato non può dipendere esclusivamente dalle valutazioni di quest'ultimo, dovendosi appoggiare su una reale e genuina *appartenenza dell'individuo al gruppo sociale*.

Esorbita allora da tali limiti di ragionevolezza la disciplina italiana che prevede il riconoscimento della cittadinanza italiana per decine di milioni di cittadini di altri paesi, ivi residenti, sulla base della circostanza che uno, fra i tanti, loro avi era italiano.

11.

Venendo quindi al necessario rispetto dei **vincoli derivanti dagli obblighi euro unitari**, imposto dall'**articolo 117, primo comma della Costituzione**, pur essendo legittimo che il legislatore nazionale preveda meccanismi autonomi per il riconoscimento della cittadinanza, può dubitarsi che l'estensione con legge nazionale della cittadinanza a decine di milioni di persone prive di alcun collegamento effettivo, genuino e reale con lo Stato membro sia compatibile con l'ordinamento dell'Unione.

Il Trattato dell'Unione Europea ha istituito la cittadinanza dell'Unione, attribuita, ai sensi dell'articolo 9, a *«chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro»*, mentre l'articolo 20 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea stabilisce (ex articolo 17 del TCE) che *«È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce»*.

Come si desume da tali disposizioni, lo *status* di cittadino dell'Unione è il riflesso automatico dell'acquisto della cittadinanza nazionale, sicché lo stesso è sostanzialmente rimesso agli Stati aderenti, posto che la determinazione dei modi di acquisto, di perdita e di riacquisto della cittadinanza rientra nella competenza di ciascuno Stato membro.

Resta tuttavia da verificare se la disciplina della cui legittimità qui si dubita rispetti il principio di proporzionalità sotto il profilo del diritto dell'Unione.

Com'è noto, grazie alla introduzione della cittadinanza europea, tutti i cittadini degli Stati membri godono, oltre al primo livello di diritti connessi alla propria cittadinanza nazionale, di un secondo livello di diritti che li pone in relazione diretta con gli organi comunitari e, per l'effetto, con le istituzioni degli altri Stati dell'Unione.



La cittadinanza dell'Unione Europea comporta, infatti, l'attribuzione ai cittadini di una serie di diritti e doveri ben delineati dal Trattato agli artt. 18-22, quali *la libertà di circolazione e di soggiorno* all'interno dell'Unione (il diritto di ciascun cittadino europeo di fare ingresso e di soggiornare nel territorio di qualsiasi altro Paese Membro, nonché il connesso diritto di ivi esercitare la propria attività lavorativa, ferma restando la possibilità di chiedere il ricongiungimento dei propri familiari di qualsiasi altra nazionalità), i *diritti di partecipazione politica* riconosciuti a tutti i cittadini dell'Unione anche se residenti in uno Stato Membro diverso da quello di cui sono cittadini (il diritto di voto attivo e passivo al Parlamento Europeo; il diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni comunali nello Stato membro di residenza), *il diritto di ottenere la tutela diplomatica* da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro nel territorio di un Paese terzo in cui il proprio Stato di origine non è rappresentato, *il diritto di petizione al Parlamento europeo* e *il diritto di ricorrere al Mediatore Europeo*.

Il diritto di cittadinanza dell'Unione si è progressivamente sganciato dalla libertà di circolazione fra Stati membri, venendo trattato come un diritto a sé stante, autonomo e complementare rispetto alla cittadinanza nazionale.

Tale ruolo autonomo svolto dalla cittadinanza europea ha dato l'avvio ad un approccio unitario ed indipendente della stessa Corte di Lussemburgo, capace di influenzare le normative nazionali.

La stessa, ad esempio, ha verificato la compatibilità unionale di norme nazionali sulla cittadinanza dirette a preservare l'unità nazionale all'interno della famiglia, tenendo conto delle conseguenze per il minore alla luce dell'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali della Unione Europea, in ordine alla valutazione del suo miglior interesse (v. CGUE 12/03/2019, *Tjebbes*, causa C221/17).

Per altro verso, va pure richiamato il noto caso *Micheletti* ove la Corte ha sancito il principio per cui l'attribuzione ad un individuo della cittadinanza da parte di uno Stato Membro non può essere messa in discussione da un altro Stato membro che tenti di limitare gli effetti di siffatta attribuzione pretendendo un requisito ulteriore – quale l'effettività – per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell'esercizio di una libertà fondamentale prevista dal Trattato. Secondo i giudici di Lussemburgo, dunque, il principio di effettività della nazionalità riconosciuto dal diritto internazionale generale non può costituire una deroga al dovere assoluto ed incondizionato degli Stati Membri di riconoscimento delle rispettive cittadinanze (Corte di giustizia dell'Unione europea, Sentenza 7 luglio 1992, Causa C-369/90, *Micheletti e a. c. Delegacion del Gobierno en Cantabria*, riguardante il caso di un dentista argentino, riconosciuto cittadino italiano grazie all'origine italiana dei suoi bisnonni, che, giunto in Spagna per esercitarvi la professione, si è visto rifiutare il permesso di residenza dalle autorità spagnole, che hanno ritenuto fittizia la sua cittadinanza italiana).

Tale condivisibile conclusione, tuttavia, fondata sulla necessità di impedire che il campo d'applicazione *ratione personae* delle norme europee vari da uno Stato membro all'altro, non esclude affatto che la disciplina interna in materia di cittadinanza debba essere vagliata, nel caso di specie dalla Corte costituzionale, tenendo conto della interferenza della vistosa deroga al principio di effettività e genuinità con la stessa nozione di cittadinanza europea.

All'opposto, proprio il riconoscimento di un limite dei poteri sovrani degli Stati di sindacare l'esercizio della legislazione sulla cittadinanza degli altri Stati membri impone



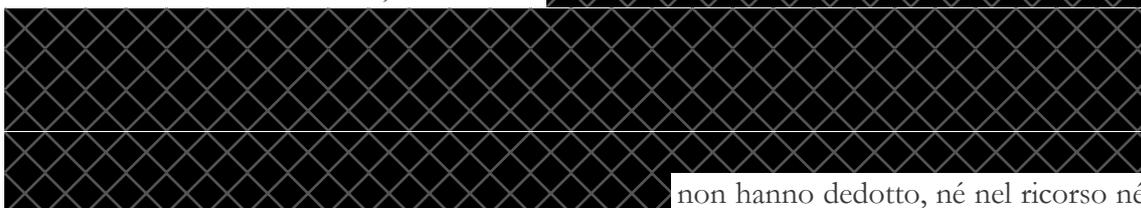
un'attenta valutazione dei riflessi di un arbitrario riconoscimento della cittadinanza europea a milioni di persone prive di legame effettivo e genuino con alcuno Stato membro.

12.

Per tutte le ragioni illustrate in dettaglio nei paragrafi che precedono ed anche alla luce dei dati statistici sopra riportati e che, se ritenuto opportuno dalla Corte costituzionale, potranno essere eventualmente ulteriormente approfonditi mediante ordinanza istruttoria, **non è manifestamente infondata** la questione di incostituzionalità dell'articolo 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (*Nuove norme sulla cittadinanza*) nella parte in cui prevede che «È cittadino per nascita: a) il figlio di padre o di madre cittadini» in riferimento ai parametri di cui agli articoli 1, secondo comma, 3 e 117 della Costituzione, avuto riguardo per quest'ultimo ai principi derivati dall'ordinamento internazionale e dagli articolo 9, del Trattato sull'Unione Europea e 20 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

La **rilevanza** della questione ai fini della decisione nel presente processo è evidente, atteso che nella specie trattasi di 12 ricorrenti tutti privi di qualsiasi legame di qualsiasi natura con l'Italia, fatta salva la presenza di un'ava italiana, fra i molti (risalendo alla loro trisnonna, i ricorrenti minorenni hanno 29 ascendenti e avi brasiliani o comunque non italiani ed una sola, risalente, ascendente italiana), per cui la cittadinanza deve essere riconosciuta per mero effetto di tale tenue nesso.

Come è stato ricordato, i ricorrenti



non hanno dedotto, né nel ricorso né nel corso della trattazione, alcun legame ulteriore con l'Italia, salvo il legame di discendenza da un solo ascendente, assai risalente nel tempo, fra le decine di loro ascendenti.

Come si è detto, richiesto espressamente da parte del giudice di esporre la sussistenza di eventuali legami, connessioni pregresse, presenti o future con l'Italia, progetti legati al nostro Paese, il difensore ha rappresentato in udienza che tutti i ricorrenti sono stabilmente residenti in Brasile, di non sapere se i medesimi abbiano mai soggiornato, neppure per brevi periodi in Italia, di non sapere se qualcuno dei medesimi abbia una qualche conoscenza della lingua italiana, se abbiano mai avuto alcuna relazione con la cultura del nostro paese, di non sapere se qualcuno dei ricorrenti abbia effettiva intenzione di trasferirsi in Italia.

In conclusione, la disposizione di cui all'articolo 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 presenta ad avviso di questo giudice manifesti profili di verosimile incompatibilità con i parametri sopra richiamati nella parte in cui non prevede alcun limite, potendosi invece prevedere, ad esempio e fatta comunque salva l'ipotesi di chi sia apolide, limiti generazionali o temporali (si è suggerito in dottrina di tenere conto del più lungo termine di oblio previsto nell'ordinamento, pari a 20 anni, come per la prescrizione per i più gravi reati e per l'usucapione dei beni immobili e dei diritti reali immobiliari) oppure che il discendente e i suoi genitori abbiano soggiornato sul territorio nazionale. Come affermato dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione «*casi di perdita della cittadinanza discendenti dal venir meno di criteri di collegamento tra la persona e lo Stato*», «*sono al giorno d'oggi teoricamente ammissibili, e forse rispondenti a un significato più completo della cittadinanza come tale, incentrato su una trama di rapporti concreti tra una persona e una comunità; e va rammentato che sono state ritenute non incompatibili col diritto dell'Unione, purché nel rispetto dei limiti di proporzionalità e purché sia escluso il rischio di apolidia*



(v. C. giust. 12-3-2019, Tjebbes, causa C-221/17)» (Corte di cassazione Sez. U n. 25317/2022, cit.). Un ragionevole punto di equilibrio, diretto ad assicurare l'effettività del legame con l'Italia, può essere individuato, ad avviso di questo giudice, nel riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* entro il limite di due generazioni, salva la prova che uno degli ascendenti o la persona interessata abbia vissuto in Italia per almeno due anni.

Il procedimento va sospeso.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 Legge costituzionale 1/1948 e 23 Legge n. 87 del 1953,

RITENUTA la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 Legge 5 febbraio 1992, n. 91 in riferimento agli articoli 1 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli obblighi internazionali e agli articoli 9 del Trattato sull'Unione Europea e 20 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea,

DISPONE

la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio;

ORDINA

che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Bologna, 26 novembre 2024

Il Giudice
Marco Gattuso

