

Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO
XVII CICLO

**IL RILIEVO DELLA CITTADINANZA
IN AMBITO INTERNAZIONALE E
COMUNITARIO**

TESI DI DOTTORATO

Coordinatore

Prof. Pierfrancesco GROSSI

Tutor

Prof. Umberto LEANZA

Dottoranda di Ricerca
Dott.ssa Claudia MARIANI

ANNO ACCADEMICO 2003-2004

A mia madre

INDICE

Capitolo I

L'evoluzione del concetto di cittadinanza: dall'antica Grecia agli ordinamenti statali contemporanei

- | | | |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. | Il concetto di cittadinanza nella civiltà greca ed in quella romana: portata, comunanze e divergenze | 1 |
| 2. | Il concetto di cittadinanza dal Medio Evo fino alla Rivoluzione francese | 6 |
| 3. | Il rilievo della cittadinanza nelle Costituzioni ottocentesche: le comuni radici giuridiche del nuovo concetto di cittadinanza nello Stato moderno | 16 |
| 4. | L'attuale concetto di cittadinanza e la relativa regolamentazione in alcuni sistemi giuridici contemporanei | 23 |
| 5. | La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano | 31 |
| 6. | Gli accordi internazionali, bilaterali e multilaterali, ratificati dall'Italia in materia di cittadinanza | 38 |

CAPITOLO II

La cittadinanza: un concetto “internazionalizzato” di diritto interno

1. Il concetto di cittadinanza per il diritto internazionale. Il rinvio assoluto al diritto interno 46
2. I limiti posti dal diritto internazionale alla definizione di cittadinanza di cui al diritto interno 52
3. Il diritto internazionale nella regolamentazione della cittadinanza nei casi di successione tra Stati 57
4. Segue: l'evoluzione del concetto di cittadinanza plurima 65
5. Tutela internazionale dei diritti umani e superamento del vincolo di cittadinanza 71

CAPITOLO III

Il rilievo del vincolo di cittadinanza nell'ordinamento internazionale

1. Cittadinanza e protezione diplomatica 84
2. Nazionalità delle persone giuridiche e protezione degli investimenti 89

3. Assenza di cittadinanza e *status* di apolide 97

4. Segue: lo *status* di rifugiato 101

Capitolo IV

Dalla cittadinanza “classica” alla cittadinanza europea

1. Il lungo cammino verso la cittadinanza europea 111

2. Gli elementi costitutivi della cittadinanza europea: la libertà di circolazione delle persone fisiche quale condizione per una vera integrazione economico-sociale 117

3. Segue: i diritti politici 123

4. Segue: il diritto ad una “buona amministrazione” 130

5. Segue: la protezione diplomatica e consolare 137

6. Dal cittadino all’individuo nell’Unione europea 142

BIBLIOGRAFIA 147

CAPITOLO I
L'EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI CITTADINANZA:
DALL'ANTICA GRECIA AGLI ORDINAMENTI STATALI
CONTEMPORANEI

1. Il concetto di cittadinanza nella civiltà greca ed in quella romana: portata, comunanze e divergenze.

Per capire che cosa significhi essere attualmente cittadino appare opportuno analizzare il concetto di cittadinanza delle epoche passate. Alcuni elementi legati alla moderna concezione che le attuali democrazie hanno della cittadinanza sono una rielaborazione di alcuni elementi della cittadinanza greca e romana. Il concetto di democrazia, quale partecipazione attiva alla vita politica, che avevano i greci ed i romani nel periodo repubblicano, si avvicina molto all'odierna concezione di partecipazione alla vita democratica, di molti Stati civili. Ma tutto ciò non valeva per ciascun individuo, come oggi giorno, poiché solamente l'uomo virtuoso e saggio poteva godere appieno di tutti i diritti connessi al diritto di cittadinanza; per cui la democrazia anche se poteva venire considerata, per il contesto storico nella quale si sviluppava all'avanguardia, attualmente, con la nascita e lo sviluppo dei diritti dell'uomo, viene ritenuta molto imperfetta in quanto valeva solo per una ristretta cerchia di individui. Vi erano, difatti, degli individui, quali gli schiavi e le donne, che non venivano considerati cittadini poiché indegni dell'esercizio e gestione dell'attività pubblica; ma in quanto soggetti comunque legati alla comunità territoriale, gli venivano concessi alcuni diritti civili.

Nel mondo greco le condizioni per poter assurgere a cittadini erano legate alla partecipazione attiva dell'individuo maschio, libero, di maggiore età alla vita politica del momento; secondo Aristotele solamente chi partecipava attivamente alla vita politica e apparteneva ad una comunità etico-culturale¹, poteva venire considerato cittadino². Quindi era cittadino solamente colui che si prendeva cura della *polis*, attraverso la partecipazione attiva alle assemblee ed la sua difesa, ed era titolare di proprietà fondiaria³.

Per poter divenire quindi cittadini dovevano sussistere delle condizioni quali l'essere maschio ed avere i genitori cittadini; ogni *polis* poi aveva, in merito, una propria regolamentazione. Ad Atene bastava essere maggiorenni mentre a Sparta, rinomata per la sua vocazione bellica, bisognava sottomettersi ad una severa disciplina militare. La cittadinanza, poi, una volta acquisita non veniva considerata un diritto inalienabile ma era un privilegio che per questo poteva, qualora si fossero trasgredite le leggi della città, venire revocato⁴.

Gli stranieri venivano esclusi dal godimento dei diritti e dall'adempimento dei doveri, non potendo esercitare tutta una serie di diritti quali quello di voto ma ancora più grave era il divieto di poter accedere alla giustizia⁵. Oltre tutto gli veniva imposto il divieto di

¹ Cfr. Trujillo Pérez, *Cittadinanza, diritti e identità*, in Dalla Torre-D'agostino, *La cittadinanza: problemi e dinamiche in una società pluralista*, Torino, 2000, p. 154.

² Cfr. Aristotele, *Politica*, 1253a.

³ A tal riguardo si ricorda un passo di Demostene dove evidenziava come il banchiere Formione non essendo cittadino non poteva acquistare proprietà, in quel caso delle terre gravate da ipoteche che lui possedeva per potersi rifare di un debito, Demostene, *Per Formione*, XXXVI, 6.

⁴ A tal riguardo Demostene in *Contro Aristogitona*, XXV, 17 affermava che "le leggi sono stabilite: per dissuadere il cittadino dal compiere un'azione sbagliata, e per assicurarsi che la punizione dei colpevoli renda migliori gli altri".

⁵ In questo senso Demostene in un'orazione asseriva che "abbiamo fatto di Caridemo un cittadino, e, attraverso tale favore, lo abbiamo fatto partecipare ai riti sacri, alle cose

sposarsi con donne native della *polis*, per non mescolare il sangue dei cittadini con quello di stranieri venuti chissà da dove, ed avevano anche dei forti vincoli per quanto riguardava qualsiasi attività economica operante all'interno della città. Ogni *polis* determinava, attraverso proprie leggi, un diverso trattamento da riservare agli stranieri. Atene, diversamente da Sparta, era più aperta e liberale, difatti uno straniero che avesse voluto stabilirsi nella *polis* doveva ottenere una sorta di garanzia da un cittadino (*patrono*) che aveva il compito di presentarlo alla comunità⁶, per cui poteva avvalersi di una posizione privilegiata rispetto ai comuni stranieri⁷. Comunque in tutto il mondo antico greco lo straniero veniva guardato, per lo più, con sospetto e con grandi pregiudizi, difatti ogni cittadino poteva esercitare nei confronti del primo un diritto di rappresaglia⁸. Ma nonostante tutto ciò, in particolari e rarissimi casi, agli stranieri veniva concesso il privilegio di poter divenire cittadini, e di conseguenza gli veniva concesso l'accesso alla partecipazione politica⁹.

Il concetto di *civitas*, riconducibile all'epoca romana, deve venire analizzato suddividendo la storia romana in due fasi storiche: un primo

pubbliche, alle nostre leggi e a tutto ciò che possediamo noi stessi in comune”, Demostene, *Contro Aristocrate*, XXIII, 65.

⁶ Cfr. Mac Dowell, *The Law in Classical Athens*, London, 1978, p. 76 ss.

⁷ Poteva ad esempio esercitare, senza particolari limitazioni, un'attività economica, in proposito si consulti Harrison, *The Law of Athens. The Family and Property*, Oxford, 1968, p. 169 ss.

⁸ Nell'antichità il diritto di rappresaglia costituiva il mezzo per un'efficace difesa, secondo tale principio lo straniero poteva venire considerato un nemico dal quale ciascun cittadino poteva ottenere, con ogni mezzo, il riconoscimento dei propri diritti, vedi Paoli, *Asilia (diritto greco)*, in *Voce, Nuovissimo Digesto Italiano*, vol. I, Torino, 1958, p. 1035 ss.

⁹ Erodoto racconta come a Sparta sia stata concessa la cittadinanza a Teisameno di Elea e a suo fratello, tale esempio doveva venire considerato molto significativo in quanto a Sparta veniva concessa la cittadinanza, a un non Spartano, con grande difficoltà. In quell'occasione Erodoto evidenzia come i due stranieri in questione “furono gli unici uomini al mondo a ottenere la cittadinanza spartiana”, si veda a proposito Erodoto, *Storie*, paragrafo 34-35, libro IX. Teisameno non era tanto interessato a far parte della comunità ma piuttosto, più concretamente, a condividere tutto ciò che era riservato alla ristretta *élite* di cui facevano parte i cittadini.

periodo statico che si può circoscrivere al periodo repubblicano ed un altro evolutivo che coincide con l'impero¹⁰.

I romani, in epoca repubblicana, avevano una concezione della cittadinanza molto simile a quella aristotelica che è stata appena esaminata. Si può, quindi, considerare la cittadinanza romana come un'evoluzione di quella greca, quasi una sua ottimizzazione in quanto vennero migliorate le garanzie nei confronti del potere arbitrario, e venne intensificato il senso d'appartenenza dell'individuo verso lo Stato attraverso l'elargizione di tutta una serie di nuovi diritti¹¹. Nei successivi secoli però il concetto di cittadinanza subì una forte evoluzione dovuta soprattutto all'estensione dei privilegi derivanti dall'essere cittadino romano a gran parte del mondo conosciuto. Era dal possesso o meno dello *status* di cittadino romano che derivano i presupposti di una serie di diritti esclusivi e di oneri che venivano riconosciuti anche al di fuori del territorio romano.

In una prima fase storica la popolazione romana era formata da varie *gentes*, stanziate su un territorio molto ristretto per lo più localizzate attorno a Roma, la fusione tra queste *gentes* diede origine alla *civitas*¹². In questo periodo al possesso della cittadinanza venivano ricondotte tutte le funzioni pubbliche poiché si riteneva che la cittadinanza era prima di tutto uno *status* dal cui possesso discendeva tutta una serie di conseguenze giuridiche in ambito pubblicistico e

¹⁰ Il termine deriverebbe, per astrazione da *civis*, cui è stato dato il significato di membro libero di una *cit * alla quale appartiene per sua origine o adozione; al termine sarebbero riconducibili tre differenti concetti: a) il complesso dei *cives* inteso come unit  organizzata quindi come organismo statale costituito da liberi cittadini; b) situazione giuridica del *civis* e quindi riconducibile al termine di cittadinanza; c) luogo dove risiede la maggior parte dei *cives* e quindi il territorio dello Stato.

¹¹ Cfr. Pettit, *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*, Oxford, 1997.

¹² La *gentes* ricomprendeva l'insieme di tutte le persone di sesso maschile e femminile che derivavano da una comune discendenza.

privatistico. La piena cittadinanza comportava il diritto di votare nelle assemblee, di essere eletto negli uffici pubblici e di poter stare in giudizio, di venire esentato sia dalle pene corporali che dalla pena di morte¹³.

Nella fase iniziale della storia romana sembrava ancora sopravvivere l'idea greca del cittadino virtuoso che aveva il privilegio di servire la Repubblica¹⁴. Difatti, inizialmente, solamente il *civis optimo iure* residente in Roma godeva della piena capacità giuridica e agli abitanti dei *municipia*, annessi al territorio romano, veniva riconosciuta una capacità giuridica limitata; essi infatti venivano considerati *cives sine suffragio* e godevano di una condizione di semicittadinanza.

E' solamente con la *Constitutio Antoniana* che la cittadinanza venne estesa a tutti gli abitanti dell'Italia e a tutti i sudditi delle Province¹⁵. Da quel momento tutti i sudditi dell'Impero potevano godere della protezione del diritto romano anche se continuava a persistere la distinzione tra il libero e lo schiavo, tra *civis* e *hostis*, e tra *civis* e *peregrinum*. Sin dalle epoche più remote la cittadinanza romana si poteva acquisire per nascita, per adozione, per *migratio* e per manomissione¹⁶.

In epoca imperiale la cittadinanza venne estesa ad un sempre maggiore numero di persone e venne utilizzata come strumento di

¹³ Votare nell'assemblea significava poter prendere decisioni quali lo stato di guerra o di pace, l'abolizione e la concessione della libertà, la nomina dei magistrati, votare i tributi, gli onori e i trionfi.

¹⁴ Cfr. Cassola-Labruna, *Linee di una storia delle istituzioni repubblicane*, Napoli, 1991.

¹⁵ La *Constitutio Antoniana* è stata emanata dall'Imperatore Antonio Caracalla nel 212 d.C.

¹⁶ Si aveva l'acquisto della cittadinanza romana per nascita se si era figli legittimi, quindi nati all'interno di un matrimonio, e se la madre o il padre erano romani, mentre i nati fuori dal matrimonio seguivano la cittadinanza solamente della madre. Mentre si otteneva la cittadinanza per adozione si acquistava la cittadinanza per adozione di un *filius familias*. Per *migratio* il cittadino latino acquisiva la cittadinanza solo dopo aver rinunciato al suo diritto originario. Ed infine la manomissione consisteva nell'affrancazione dallo stato servile.

politica estera e di diplomazia¹⁷; per cui l'originario ceppo dei *cives* si estinse diluendosi in una nuova forma di cittadinanza generalizzata, della quale beneficiarono masse sempre più numerose. Da questo momento quindi con il termine di cittadino romano non si può più intendere l'originaria *gentes*, della fase repubblicana, ma qualsiasi membro del *populus romanus* che in tal modo si distingueva da tutte le altre popolazioni stanziato nei confini dell'impero.

2. Il concetto di cittadinanza dal Medio Evo fino alla Rivoluzione francese.

Nelle ultime fasi dell'Impero romano si ebbe un mutamento della concezione della cittadinanza dovuto dall'avvento del cristianesimo¹⁸. Solo chi era battezzato godeva della cittadinanza riconosciuta dalla Chiesa mentre, chi non lo era, veniva considerato *extra Ecclesiam* ma, oltre tutto ciò veniva rispettato nella sua dignità di uomo.

Con il cristianesimo affiorava un'idea di libertà naturale a cui tutti gli uomini potevano aspirare; ciò portava i canonisti a domandarsi sulla legittimità della schiavitù, istituto che fino ad allora mai nessuno aveva

¹⁷ “I romani hanno scelto coloro che avevano intenzione di aggregare alla loro cittadinanza disaggregando le *élites* dirigenti dei loro alleati” in tal senso vedi Seston, *La citoyenneté romaine*, in *Scripta varia. Mélanges d'histoire romaine, de droit, d'épigraphie et d'histoire du christianisme*, Paris, 1980, p. 5 e ss.

¹⁸ Molti autori cristiani utilizzavano il termine *populus* per indicare l'insieme degli uomini che facevano parte dell'*ekklesia*, a ciascun individuo era concesso accedere alla collettività della chiesa universale tramite il sacramento del battesimo. I principi cristiani spingevano sempre più verso una concezione universalistica della comunità politica che si rifletteva sul concetto di cittadinanza, ancorata all'appartenenza alla fede cristiana L'Imperatore Marco Aurelio riprendevano il concetto di cittadinanza cosmopolita, rifacendosi al pensiero che ne avevano i greci, tutto ciò venne poi magistralmente ripreso da Agostino nella sua “Città di Dio”.

messo in discussione¹⁹. In tal modo emergeva il contrasto tra lo *ius naturale*, che veniva affermato dal Vangelo, e le diverse libertà accordate dallo Stato a varie categorie di uomini. L'universalismo, che affermava in quel periodo la Chiesa, si andava scontrando sempre di più con la frammentazione della concezione politica della cittadinanza dovuta alla dissoluzione dell'Impero romano. Difatti con la caduta dell'Impero romano d'occidente si perse l'idea unitaria e politica della cittadinanza intesa come appartenenza dell'individuo alla comunità politica imperiale. La fedeltà del *civis* all'Imperatore si andava frantumando in una molteplicità di soggezioni alle diverse potestà che prendevano via via il posto lasciato vacante dall'Impero romano²⁰. A seguito della dissoluzione dell'Impero e con le invasioni barbariche si affermava un sistema basato sul diritto personale, gli individui appartenevano a diverse entità politiche legate tra loro da un vincolo comune²¹. Anche all'interno di questo sistema non tutti gli individui venivano considerati uguali, vi era l'uomo libero che apparteneva alla comunità politica, l'individuo sottoposto ad una condizione anche se non servile ma pur sempre subordinata all'uomo libero ed infine il servo e lo straniero.

Non sempre queste categorie dovevano venire considerate in maniera chiusa; difatti numerosi popoli barbari, che si stabilivano nei territori che erano stati dei romani, assimilarono molte norme e regole del vecchio Impero romano operando, in tal modo, una fusione tra le due civiltà.

¹⁹ Per una visione d'insieme sulla questione si consiglia Rossano, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 1996, pag. 3 ss.

²⁰ Per molto tempo in quell'epoca rimanevano solo una serie di consuetudini, di principi e di regole; ma l'autorità a cui fare riferimento mutò e si frammentò irrevocabilmente.

²¹ Cfr. Pertile, *Storia del diritto italiano dalla caduta dell'impero romano alla codificazione*, Torino, 1896-1903, vol. 9.

Un esempio ne furono i Burgundi e gli Ostrogoti che si stabilirono in una parte nei territori, di quello che era stato l'Impero romano, non come nemici ma come alleati. Altri popoli invece, come i Vandali, i Franchi ed i Longobardi vedevano i romani come dei nemici, per cui unico scopo della loro dominazione fu il totale assoggettamento di questi ultimi, relegando in tal modo il cittadino romano ad una condizione intermedia tra l'uomo libero e lo schiavo²².

Fu soltanto con l'editto di Rotari che i Longobardi imposero la loro legge a tutti i sudditi, anche a coloro che, fino ad allora, venivano considerati cittadini romani. Gli schiavi, che non venivano considerati sudditi, non potevano invocare l'applicazione della legge per cui furono totalmente assoggettati alla volontà del proprio padrone che aveva la facoltà di "darli in pegno come armenti, venderli, permutarli, castigarli, ucciderli"²³. Fortunatamente questa condizione servile si andava attenuando grazie all'influenza esercitata dalla Chiesa che con il tempo codificava i principi religiosi traducendoli in norme giuridiche²⁴.

Nel corso dell'epoca feudale con la scomparsa dell'unità del potere politico si ebbe anche la scomparsa dello *status civitatis*, tanto cara alla cultura romana, per cui l'esercizio dei diritti non dipendeva più dalla sola appartenenza alla *civitas* ma dai rapporti feudali che venivano stabiliti su quel territorio e dal ceto dell'individuo²⁵. Durante il feudalesimo non si avevano più cittadini ma "una serie di persone le une dipendenti dalle altre, regolate da speciali norme, giudicate da diversi

²² Secondo Parson Jamenson, *Montesquieu et esclavage*, New York, 1971, p. 80 ss. la condizione dello schiavo allora era sovente molto dura, difatti questi non facevano parte del popolo.

²³ Vedi Pertile, *Storia del diritto italiano dalla caduta dell'impero romano alla codificazione*, Padova, 1872, vol. III, p. 7 ss.

²⁴ Pertile, *Op. ult. Cit.*, pag. 10 ss.

²⁵ Per un'analisi più approfondita vedi Bloch, *La società feudale*, Torino, 1974 ed Ellul, *Storia delle istituzioni. Il Medio Evo*, Milano, 1976.

tribunali; e la parola *civis* non aveva senso nel linguaggio feudale, se non in quanto contraddistingueva l'abitante della città libera. In una parola nella folla delle signorie feudali la plebe non aveva cittadinanza, ma si trovava in un rapporto di dipendenza e di soggezione verso il suo Signore²⁶.

In un primo tempo l'unica distinzione che veniva operata tra gli individui era tra gli uomini liberi o arimanni²⁷, questi ultimi erano uomini liberi in quanto membri dell'esercito, e gli schiavi. I primi potevano godere del diritto di proprietà, dei diritti civili e politici, potevano divenire magistrati e votare nelle assemblee. Le famiglie che si distinguevano, per onori e responsabilità, venivano considerate superiori rispetto al semplice uomo libero, ciò portava a una differenza di classi: a) *i meliores, optimates. proceres*; b) *i mediocers, mediani*; c) *i minores, inferiores*²⁸. Solamente gli schiavi ed i servi della gleba erano completamente esclusi da qualsiasi diritto e venivano collocati in fondo alla scala sociale²⁹.

Il Signore feudale, in virtù dei privilegi concessi dal sovrano, dominava su tutti gli individui che gli erano sottomessi in ragione di un vincolo territoriale e dall'*alligéance* personale che si fondava sul giuramento di fedeltà prestato dal suddito al feudatario e che questi, a sua volta, prestava al sovrano³⁰. Il diritto medievale nel suo insieme riconosceva agli stranieri una limitata capacità giuridica, che riprendeva

²⁶ Vedi Catinella, *Cittadinanza – Diritto Internazionale*, in *Digesto Italiano*, 1897, vol. VII, p. 216.

²⁷ L'etimologia del termine arimanno era uomo d'arme.

²⁸ Cfr. Pertile, *Storia del diritto italiano dalla caduta dell'impero romano alla codificazione*, Padova, 1872, vol. III, p. 100 ss.

²⁹ Vedi Milani, *La schiavitù nel pensiero politico. Dai greci al basso Medio Evo*, Milano, 1972, p. 371 ss.

³⁰ Quindi l'uomo libero da un lato era solo un suddito, anche se godeva di alcuni privilegi, ma dall'altro faceva parte, come persona, della comunità universale degli uomini che era concepita e portata avanti dalla Chiesa.

la concezione che era stata dei romani, per cui venivano relegati ad una condizione d'inferiorità.

Diversamente, dall'evoluzione che la cittadinanza aveva avuto nel sistema di vassallaggio, nei Comuni, lo *status civitatis* si fondava su un patto giurato tra singoli individui o tra classi di persone³¹; non quindi un rapporto verticale, come è stato appena analizzato, ma un rapporto orizzontale. La nascita di comunità cittadine, che presentavano caratteristiche comuni alle antiche città Stato, ha permesso il delinearci di tutta una serie di consuetudini locali e, più importante, il configurarsi di un'autonomia. Tutto ciò creava una serie di libertà che venivano concesse agli uomini che vivevano in quel territorio. Tra queste libertà vi era la tutela dei beni, la garanzia di non venir chiamati in giudizio all'infuori della città; vi erano anche tutta una serie di benefici di ordine patrimoniale come condizioni agevolate per le proprie attività produttive e commerciali. Ma anche qui venivano poste delle differenze tra i vari cittadini, difatti emergevano solo i cittadini, *iure optimo* che appartenevano esclusivamente alla classe dominante in quanto governavano la città³². Un'altra differenza tra classi di cittadini da evidenziare era tra i *civis*, coloro che abitavano dentro le mura della città, e *comitatini*, che vivevano fuori dalle mura; a questi ultimi venivano riconosciute tutta una serie di diritti affievoliti rispetto a quelli dei *civis*, erano obbligati a delle decime più pesanti e a prestazioni personali volte alla contribuzione dell'interesse pubblico.

Alcune città, come Trani e Bari, tra il IX e il XII secolo concedevano la cittadinanza anche agli stranieri, ma solamente per ragioni puramente mercantili; gli veniva concessa la possibilità di

³¹ I giuramenti dei cittadini sono stati spesso designati come *pacta* o *contractus cictadinaticus*.

³² A questa categoria poteva accedere solo il cittadino che avesse avuto delle proprietà.

praticare industrie giudicate nobili o utili alla città, di sposarsi con una cittadina o di ereditare da un cittadino³³.

Se per buona parte del Medio Evo l'individuo veniva considerato un semplice suddito nel tardo Medio Evo questi riuscì a riappropriarsi della sua condizione di cittadino³⁴; questa fase fu molto lunga e graduale e può considerarsi conclusa solamente con l'avvento delle grandi rivoluzioni del XVIII secolo. Per cui l'idea di cittadinanza, come legame di stampo verticalistico e personalistico che aveva contraddistinto il periodo storico medievale, si sgretola con la formazione dello Stato moderno nel corso del XVII secolo. Tutto ciò veniva rilevato da Bodin, che, nel XVI secolo, evidenziava come l'istituto della cittadinanza fosse proprio della sovranità statale e che con questo istituto la monarchia aveva imposto un potere assoluto, perpetuo, incondizionato e soprattutto unitario sostituendosi ai diversi tipi di legami imposti, in epoca feudale, dai Signori.

Di conseguenza si veniva a creare un rapporto diretto tra Sovrano e cittadino, che era assoluto sia verso l'alto, in quanto il potere del Sovrano era indipendente da ogni altro potere, sia verso il basso essendovi un'assoluta mancanza di condizionamenti ed interposizioni all'effettivo esercizio del comando verso ciascun cittadino. Nella concezione bodiniana della cittadinanza ogni individuo era suddito, poiché doveva obbedienza al suo Sovrano³⁵, ma il rapporto non andava inteso a senso unico, difatti, mentre il cittadino doveva obbedienza e riconoscenza al suo Sovrano, quest'ultimo doveva, per questi stessi

³³ Per avere un quadro più ampio di questo aspetto si consiglia Bizzarri, *Ricerche sul diritto della cittadinanza nella costituzione comunale*, in *Studi Senesi*, vol. XXXII, p. 19 ss.

³⁴ Cfr. Ullmann, *Individuo e società nel Medioevo*, Bari, 1983, p. 2 ss.

³⁵ Bodin sostiene che "non esiste cittadinanza se non come una forma della soggezione a un superiore" vedi Bodin, *I sei libri dello Stato*, vol. I, cap. VI.

motivi, considerarsi debitore nei confronti del cittadino e quindi gli doveva giustizia e protezione³⁶.

Tuttavia, non ogni suddito era anche cittadino poiché erano tenuti all'obbedienza verso il Sovrano anche i servi e gli stranieri, che pur vivendo nel territorio governato dal Sovrano, non potevano in alcun modo venire considerati cittadini. Lo stesso valeva per le donne e i figli, i quali, anche se liberi, non erano cittadini poiché "il diritto, la libertà e la facoltà di disporre dei loro beni non sono loro concessi in pieno, per via della loro sottomissione al potere domestico"³⁷.

Le radici della moderna concezione di cittadinanza si fanno risalire alla Rivoluzione francese. Attraverso il richiamo all'antica concezione, greca e romana, della cittadinanza i rivoluzionari ne elaborarono una nuova, che sarebbe dovuta essere orizzontale e politica e, soprattutto, caratterizzata da un concetto di astrattezza e di universalità. Il loro scopo era di spezzare il legame con l'*ancien régime* e di introdurre una nuova identità che avrebbe legato tutti gli individui sulla base del principio di uguaglianza.

Questa nuova concezione è stata ben esemplificata in un pensiero di Robespierre "*tous les hommes nés et domiciliés en France sont membres de la société politique ... c'est à dire citoyens ... ils le sont par la nature des choses et par le droit des gens*"³⁸. La dignità di cittadino doveva discendere non dalla proprietà, né dal pagamento delle imposte ma dall'impegno concreto del singolo individuo alla realizzazione della

³⁶ Il Sovrano doveva quindi protezione per garantire la sicurezza della vita e la libertà di ogni suddito e giustizia attraverso i suoi magistrati e funzionari regi.

³⁷ Cfr. Bodin, *I sei libri dello Stato*, vol. I, cap. VI.

³⁸ Vedi Robespierre, *Sur la nécessité de révoquer les décrets qui attachent l'exercice des droits de citoyen à la contribution du marc d'argent ou d'un nombre déterminé de journées d'ouvriers*, in *Parlementaires de 1787 à 1860, Recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises*, serie I, 25 gennaio 1790, t. XI, 321.

libertà, dell'uguaglianza e dalla piena adesione ai principi rivoluzionari, in tal modo si riprendeva la concezione aristotelica del buon cittadino.

Il pensiero illuminista delineava un uomo nuovo, un cittadino di una ideale repubblica universale³⁹. Ma l'ideologia rivoluzionaria portava avanti l'idea del superamento delle frontiere nazionali, intendendo anche in questo modo affermare l'universalità dei principi di libertà, di uguaglianza e dei fondamentali diritti politici attribuiti non più in base al diritto per nascita ma indistintamente a ciascun individuo⁴⁰. Il pensiero rivoluzionario delineava, quindi, un modello ideale di cittadinanza che veniva accolto e tradotto nel modello del costituzionalismo democratico. Ciascun individuo, secondo Robespierre, doveva sacrificare il proprio interesse personale per un superiore interesse generale⁴¹. Da qui il concetto di nazione come unità di persone nate sul suolo francese che avevano un unico interesse ed un'unica volontà generale.

Così nella storica dichiarazione dei diritti dell'uomo del 26 agosto 1789 nel suo preambolo si affermava che *“il n'y plus de noblesse, ni parie, ni distinction héréditaires, ni distinction d'ordres, ni régime féodal, ni justice patrimoniales, ni aucun des titres, dénominations et prérogatives qui en dérivaiient, ni aucun ordre de chevalerie ni aucune des corporations ou décorations par lesquelles on exigeait des preuves de noblesse, ou qui supposaiient des distinctions de naissance, ni aucun autre supériorité que celle des fonctionnaires publics dans l'exercice de leur fonctions”*.

³⁹ Vedi Cordini, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, Padova, 1998, p. 98. Mentre secondo Sièyes la cittadinanza comprendeva la comunità degli individui che vivevano sotto una comune legge e avevano lo stesso governo per un maggiore approfondimento si veda Sièyes, *Qu'est-ce-que le Tiers Etat?*, Ginevra, 1970, p. 8 e p. 126.

⁴⁰ Vedi Ozouf, *La révolution française et l'idée de l'homme nouveau*, in Lucas (ed.), *The Political Culture of the French Revolution*, Aylesbury, 1988, p. 213 ss.

⁴¹ Vedi Talmon, *Le origini della democrazia totalitaria*, Bologna, 1967, p. 116 ss.

Nonostante tutto ciò la legge sulla cittadinanza del 22 dicembre 1789 poneva una netta distinzione tra i borghesi, che potevano considerarsi cittadini a pieno titolo, e coloro che, per censo e condizione servile, non potevano aspirare a tale *status*. La Costituzione francese del 3 settembre 1791, riprendendo nel preambolo la Dichiarazione del 1789, sanciva che il riconoscimento dei diritti politici ed in particolare il suffragio doveva venire riconosciuto solo su base censitaria ai soli cittadini attivi, operando, in tal modo, una distinzione tra due tipologie di cittadini⁴². Vi erano i cittadini attivi, che versavano al fisco una certa somma e per ciò godevano dei diritti politici come il diritto di voto, mentre altri individui venivano considerati cittadini passivi e quindi venivano esclusi dall'elettorato anche se gli veniva garantita un'uguaglianza nell'ambito dei diritti civili, della proprietà, della sicurezza e la libertà religiosa⁴³.

Con l'egemonia politica dei giacobini l'11 agosto 1792 veniva approvato un decreto che aboliva la distinzione tra cittadini attivi e passivi universalizzando, in tal modo, la cittadinanza e concedendo così il diritto di voto anche ai nullatenenti. Sulla stessa scia Condorcet teorizzava una cittadinanza universale, per cui la nazione non doveva giocare alcun ruolo in merito al riconoscimento dell'individuo come membro politico. A tal fine Condorcet riteneva che l'appartenenza alla *cit * doveva venire considerata come uno dei diritti sacri ed inalienabili dell'uomo da inserire nella Costituzione in modo tale che nessuno poteva

⁴² La costituzione francese del 1791 fu la prima costituzione scritta del continente europeo.

⁴³ I cittadini attivi potevano essere solamente gli individui di sesso maschile, di et  non inferiore ai 25 anni, residenti in maniera permanente in Francia, che non avessero servito come domestici o salariati, che avessero prestato giuramento e che avessero pagato un'imposta di dieci giornate come testimonianza del loro censo.

disconoscere questo principio⁴⁴. Ma ben diverse erano poi le idee portate avanti dai rivoluzionari, probabilmente i tempi non erano ancora maturi per una concezione così universale della cittadinanza. Difatti la cittadinanza politica che veniva propugnata dalla Costituzione del terzo anno si discostava, a causa degli eventi, dalle idee che ispiravano la Rivoluzione⁴⁵. Gli stranieri, con la Convenzione del 25 dicembre 1793, vennero espulsi; Robespierre riteneva che nella Repubblica vi era spazio solo per i cittadini repubblicani, mentre i controrivoluzionari dovevano venire annientati, asseriva così che “non ci sono cittadini della Repubblica al di fuori dei repubblicani. I monarchici ... i cospiratori non sono altro che stranieri, o meglio nemici”. Ciò porta a pensare ad una concezione nazionalista della cittadinanza, gli stranieri infatti non venivano cacciati in quanto appartenenti a una Nazione diversa, ma in quanto traditori della Rivoluzione; lo stesso valeva per gli emigrati francesi⁴⁶.

⁴⁴ Nella Costituzione del 3 settembre 1791 nell'articolo 2 del titolo II si disciplinava l'acquisto della cittadinanza francese con il criterio dello *ius sanguinis* e solo residualmente con il criterio dello *ius soli*, mentre la naturalizzazione veniva concessa solo per importanti motivi. Queste condizioni per l'acquisto e la perdita della cittadinanza furono più volte riprese in seguito da vari ordinamenti. Secondo questi bastava appartenere al genere umano e risiedere per un certo periodo sul territorio francese per poter divenire membro della *cit *, con questa concezione anticip  di qualche secolo quella che   l'attuale acquisizione della cittadinanza. Le donne e gli stranieri, esclusi fin da allora da ogni diritto politico, dovevano liberarsi dall'oppressione e dall'ingiustizia di questa discriminazione. Condorcet teorizzava, quindi, una cittadinanza che doveva venire indirizzata all'intera umanit , questa concezione veniva poi ripresa dalle nuove teorie sulla pace e sulla concordia perpetua.

⁴⁵ La nuova nozione giuridica della cittadinanza che si andava affermando con la Rivoluzione francese si realizza compiutamente solo nello Stato di diritto, poich  all'origine si andava delineando solamente il suo significato politico e ideologico. La normativa sulla condizione dello straniero costituiva la base per una moderna configurazione dei diritti inviolabili degli individui a prescindere dello Stato di appartenenza. Per un approfondimento della questione si consiglia Redslob, *Le principes des nationalités*, in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, Paris, 1931, p. 7 ss. Markine-Guetz vitch, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, 1931, p. 59 s.

⁴⁶ Vedi Nicolet, *Citoyennet  française et citoyennet  romaine: essai de mise en prospective*, in *La nozione di Romano tra cittadinanza ed universalit *, Atti del II seminario di studi storici *Da Roma alla terza Roma*, Napoli, 1984, p. 152.

Concludendo, il grande merito che deve venire riconosciuto a questa, così delicata fase storica, fu di aver costruito la figura di cittadino come attore della vita politica e non più come individuo passivo in quanto soggetto alla potestà del Sovrano; l'individuo andava acquistando perciò la dignità di attore delle proprie scelte personali e politiche.

3. Il rilievo della cittadinanza nelle Costituzioni ottocentesche: le comuni radici giuridiche del nuovo concetto di cittadinanza nello Stato moderno.

In contrapposizione agli ideali del periodo illuminista la cultura romantica esaltò il senso d'individualità del singolo, abbandonando ogni idea di cittadinanza come strumento di integrazione politica ed elaborò il principio unificatore attraverso un nuovo concetto di nazionalità. In questo modo il particolarismo dello Stato liberale ottocentesco si contrapponeva all'universalismo rivoluzionario della fine del XVIII secolo. Ciò avveniva poiché, in questo secolo, la cittadinanza tendeva a sganciarsi dai riferimenti universali ed ideologici per legarsi al territorio⁴⁷. In questo modo, nell'ottocento, la cittadinanza si "neutralizza" assumendo la funzione di strumento giuridico per

⁴⁷ La definizione di cittadinanza di quel periodo veniva così sintetizzata da Arangio-Ruiz "la cittadinanza è uno *status*, cioè una qualità personale, una condizione giuridica che l'individuo ha di fronte allo Stato a cui appartiene. Il contenuto della cittadinanza è ...non già nel godimento dei diritti politici, tanto è vero che colui il quale per condanna penale perda un tal godimento non per ciò cessa di esser cittadino: il godimento dei diritti politici ... è una conseguenza giuridica dello Stato di cittadinanza". Arangio-Ruiz, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1913, p. 235 ss. In tal senso si veda Lombardi, *Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*, in *Diritto e Società*, 1985, p. 53 ss.

differenziare, nel rapporto tra individuo e Stato, i membri delle diverse nazioni⁴⁸.

Il soggetto politico era la nazione, che veniva dotato di una propria individualità, in tale contesto la cittadinanza diveniva un attributo giuridico artificiale che consentiva all'individuo di venire riconosciuto come membro della nazione, e di conseguenza, delineava anche la sfera dei diritti che venivano riconosciuti agli individui in quanto membri di quella nazione⁴⁹. L'individuo cominciava ad identificarsi non più con la cittadinanza, ma con il nuovo concetto di nazionalità⁵⁰. Lo sganciamento della cittadinanza dall'esercizio dei diritti politici si evidenziava con la disciplina del suffragio; se, da un lato, il possesso della cittadinanza continuava ad essere ritenuto condizione necessaria per la partecipazione politica, dall'altro il riconoscimento dei diritti politici prescindeva totalmente dalla cittadinanza come appartenenza a una comunità politica⁵¹.

Se quindi la risposta rivoluzionaria alla frammentazione giuridica dell'*Ancien Règime* è stata la parificazione politica dei cittadini, la risposta ottocentesca fu l'uguale soggezione di tutti i membri della stessa nazione alla sovranità dello Stato⁵². In questo contesto, la nazionalità

⁴⁸ Baldassarre, *L'identità e i diritti dei cittadini*, in *Il mercato unico europeo. Pubblico e privato nell'Europa degli anni '90*. Atti del Congresso di Milano del 15-18 febbraio 1990, Milano, 1991, p. 458 ss.

⁴⁹ Brugi, *Istituzioni di diritto civile italiano*, Milano, 1907, p. 87.

⁵⁰ Difatti secondo Levi, *Lecture su Stato nazionale e nazionalismo*, Torino, 1995, p. 14 "il movimento nazionale si batté affinché venisse riconosciuto il diritto di ogni popolo a diventare padrone del proprio destino. In tal modo, esso persegue due finalità, una interna e una internazionale. Sul piano interno esso lotta per dare ai popoli coscienza della loro unità Sul piano internazionale, il principio di autodeterminazione dei popoli permette di realizzare l'indipendenza nazionale e di fondare in tal modo la politica estera dello Stato sulla volontà del popolo senza interferenze da parte di altri Stati".

⁵¹ Fiore, *Dello Stato e della condizione giuridica delle persone secondo la legge civile*, Napoli, 1893, vol. I, p. 20.

⁵² Costa, *La cittadinanza: un tentativo di ricostruzione "archeologica"*, in Zolo (a cura di), *La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti*, Roma, 1999, p. 69.

rappresentava una nuova ideologia unificatrice, contrapposta a quella universale che aveva caratterizzato la Rivoluzione francese.

Il costituzionalismo ottocentesco era inoltre caratterizzato da una netta frattura e contrapposizione, dovuta ad una volontà di mutamento di regime, rispetto alla tradizione rivoluzionaria. Difatti mentre le Costituzioni di ispirazione rivoluzionaria⁵³, contenevano un considerevole numero di disposizioni concernenti la cittadinanza, a dimostrazione della partecipazione dei cittadini alla vita politica, diversamente le Costituzioni del tardo periodo napoleonico e della Restaurazione, abbandonavano qualsiasi interesse per la cittadinanza che veniva, in tal modo, separata dalle disposizioni in materia di suffragio e privata della sua rilevanza costituzionale⁵⁴.

Anche nelle Costituzioni nate dai moti rivoluzionari del 1848 la normativa sull'acquisto e sulla perdita della cittadinanza veniva delegata alla legislazione ordinaria⁵⁵. Ogni Stato emanava, quindi, una propria legge sull'acquisto della cittadinanza che permetteva di dare una precisa qualificazione giuridica a tutti gli individui soggetti alla sovranità dello Stato. La legge veniva di volta in volta improntata al criterio dello *ius sanguinis*, che lega l'individuo allo Stato, attraverso il legame di sangue

⁵³ In Italia si ricordano le Costituzioni della Repubblica Cisalpina e della Repubblica Cispadana del 1797, quella romana e quella napoletana del 1799. Sulla stessa scia deve venire considerato lo Statuto della Toscana di Leopoldo II, lo Statuto fondamentale degli Stati della Chiesa del 1848 e lo Statuto albertino.

⁵⁴ Di conseguenza vennero emanate le prime leggi sulla cittadinanza, sulla scia di quella francese, che non servivano più a delineare la partecipazione politica, ma a caratterizzare le modalità di accesso di ogni individuo alla cittadinanza.

⁵⁵ L'articolo 21 della Costituzione napoletana concessa da Ferdinando II di Borbone stabiliva che "la qualità di cittadino si acquista e si perde in conformità delle leggi". Nella Costituzione belga del 1831, che con varie modifiche è arrivata fino ai giorni nostri, all'articolo 4, del titolo II dedicato ai belgi e ai loro diritti, sanciva che "la qualità di belga si acquista, si conserva o si perde secondo le regole determinate dalla legge civile", anche in Belgio la normativa sulla cittadinanza era disciplinata dalla legge. L'unica eccezione, di quel periodo era la Costituzione della Repubblica romana del 1849 che era la sola Costituzione che non era espressione della volontà di un Sovrano, la quale attribuiva la sovranità al popolo e dedicava il titolo primo ai diritti e ai doveri dei cittadini.

tra i cittadini, e dello *ius soli*, che invece collega l'individuo allo Stato attraverso la localizzazione territoriale. Per lo più, a quell'epoca, si prediligeva l'applicazione del criterio dello *ius sanguinis*⁵⁶. Diversamente, nel Nuovo Continente la concezione della cittadinanza e la sua definizione era demandata a norme di rango Costituzionale⁵⁷.

Nell'Ottocento, pertanto, la cittadinanza collegava l'individuo allo Stato attraverso un legame di tipo verticale, che delineava la soggezione del cittadino alla potestà nazionale, e uno orizzontale, che invece evidenziava il sentimento di comune appartenenza di ogni individuo alla Nazione⁵⁸. Quindi la cittadinanza veniva definita in funzione del diritto di nazionalità; così si verificava una quasi totale sovrapposizione tra *citoyenneté* e *nationalité*⁵⁹.

Unica eccezione a tale situazione era il colonialismo che consentiva agli Stati colonizzatori di costituire uno *status* della popolazione indigena attraverso la soggezione alla loro sovranità. Un esempio si ebbe in Gran Bretagna dove, nel 1879, si adottò una legge che fissava la condizione per divenire *British subject* attraverso la soggezione alla Corona, concetto questo che riprendeva l'*allégeance* del

⁵⁶ Il codice austriaco del 1811 conferiva la cittadinanza ai figli legittimi dei cittadini austriaci *iure sanguinis*. In Germania il principio dello *ius sanguinis* era sempre dominante. In Italia il codice civile del 1865 adottava il criterio dello *ius sanguinis*. Nel diritto olandese lo *ius sanguinis* era sempre il primo criterio di acquisizione della cittadinanza anche se in questo quadro normativo si affiancava un particolare criterio di *ius soli*. In Svezia era con la Costituzione del 1809 si faceva, per la prima volta, menzione della cittadinanza, e si introduceva il criterio dello *ius sanguinis*. La Svizzera ha sempre adottato lo *ius sanguinis*. Diversamente la Grecia il Lussemburgo e la Spagna preferivano adottare il criterio di acquisizione della cittadinanza dello *ius soli*.

⁵⁷ Al momento della formazione degli Stati Uniti non vi era una definizione di cittadinanza federale, fu soltanto con la guerra di Secessione del 1868 che veniva adottato il 14 emendamento della Costituzione secondo cui "tutte le persone nate o naturalizzate negli Stati Uniti e soggette alla loro giurisdizione sono cittadini degli Stati Uniti e dello Stato in cui risiedono".

⁵⁸ Cfr. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, 1920, Vol. I, p. 3.

⁵⁹ Vedi Rusconi, *Se cessiamo di essere una nazione*, Bologna, 1993, p. 167.

periodo tardo medievale; attraverso ciò si ricomprendevano in un'unica categoria tutti gli abitanti del Regno Unito e dei *Dominions*. Non esisteva infatti una cittadinanza del Regno Unito distinta da quella dei sudditi britannici abitanti in Australia, o in India o in qualsiasi altra Colonia. La cittadinanza diveniva così uno strumento unificatore dei vari territori. In questo contesto non era certamente possibile legare la cittadinanza alla concessione di una vita politica attiva, difatti le regole del suffragio, prescindevano totalmente dallo *status* di *British subject*, poiché erano legate da vincoli di censo, di sesso e di residenza.

Di grande importanza in questo contesto storico è lo studio che Mancini fece nell'ambito della cittadinanza, sebbene non sia stato l'unico né il più prolifico dei giuristi, viene considerato il fondatore, poiché ebbe il merito di rielaborare in un quadro dogmatico le idee già circolanti in quel periodo⁶⁰. Le teorie manciniane erano rivolte essenzialmente ai rapporti tra Stati, e hanno, tra l'altro, contribuito nell'affermazione di una nozione di cittadinanza che ha finito per imporsi nella maggior parte degli Stati europei nel XIX secolo. Il termine nazionalità già usato, soprattutto in Italia e Germania, per la promozione di una unità nazionale non era stato ancora definito giuridicamente. Nella sua Prelazione lo studioso espresse per la prima volta l'idea che la nazionalità fosse lo strumento di collegamento tra l'individuo e lo Stato, il mezzo quindi per distinguere gli individui appartenenti ad ogni Stato e il criterio per il riconoscimento, a ciascun

⁶⁰ Pasquale Stanislao Mancini (1817-1888) fu Ministro degli Esteri della nuova Italia e Professore a Torino dove istituì la prima cattedra di Diritto pubblico esterno ed internazionale privato, fu autore del *Commentario del Codice di Procedura Civile per gli Stati Sardi*, nel 1851 tenne all'Università di Torino la famosa *Prelazione* che venne poi inserita nel testo di *Diritto Internazionale* del 1873. Se si desiderano ulteriori informazioni su Mancini si consiglia Jayme, *Pasquale Stanislao Mancini. Il diritto internazionale privato tra Risorgimento e attività forense*, Padova, 1988 oppure Zecchino (a cura di), *Pasquale Stanislao Mancini: l'uomo, lo studioso, il politico*, Napoli, 1992.

individuo, dei diritti civili⁶¹. Lo strettissimo legame tra cittadino e nazione aiutava a comprendere il rapporto tra cittadino e straniero, questi ultimi erano esclusi dalla cittadinanza per via di leggi che vennero definite naturali⁶². Mancini delineava le tre funzioni attribuibili alla cittadinanza, che dipendevano dal riconoscimento della nazionalità, ossia: a) il riconoscimento degli individui come appartenenti allo Stato; b) la distinzione degli individui sulla base dello Stato di cui sono cittadini; c) la selezione e l'identificazione dei diritti individuali.

Nazionalità e cittadinanza si venivano in tal modo a confondere, poiché una si attribuiva in base al possesso dell'altra ed entrambe avevano la funzione di integrare l'individuo nello Stato. Mancini faceva coincidere la cittadinanza, considerata come *status* giuridico riconosciuto dalla legge positiva di ogni Stato, e la nazionalità, considerata invece come *status* naturale derivante dall'appartenenza a una nazione⁶³. definiva anche la cittadinanza come una società "di uomini da unità di territorio, di origine, di costumi e di lingua conformati a comunanza di vita e di coscienza sociale"⁶⁴. Questa definizione poneva la base di un nuovo sistema di diritto internazionale basato sul reciproco riconoscimento delle nazioni, le cui rispettive popolazioni si distinguevano in relazione alle singole legislazioni sulla cittadinanza.

⁶¹ La *Prelazione* fu la prolusione tenuta da Mancini nel 1851 all'Università di Torino in occasione dell'istituzione della prima cattedra di Diritto pubblico esterno ed internazionale privato che gli era stata assegnata da Re Vittorio, per un'integrale studio della *Prelazione* si consiglia Jayme, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti di Pasquale Stanislao Mancini*, Torino, 1994.

⁶² Cfr. Mancini, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti, prelaione al corso di diritto internazionale e marittimo, pronunciata nella Regia Università di Torino, dal prof. Pasquale Stanislao Mancini il 22 gennaio 1851*, Torino, 1851, p. 49.

⁶³ Cfr. Mancini, *Processi verbali delle sedute della Commissione Speciale nominata con R.D. 2-4 1865 al fine di proporre le modificazioni di coordinamento delle disposizioni del Codice Civile*, Torino, 1866.

⁶⁴ Cfr. Mancini, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti, prelaione al corso di diritto internazionale e marittimo, pronunciata nella Regia Università di Torino, dal prof. Pasquale Stanislao Mancini il 22 gennaio 1851*, Torino, 1851, p. 41.

Gli interessi politici di quell'epoca esigevano il reciproco riconoscimento della piena sovranità sul proprio territorio, tutto ciò era molto importante, in particolare, per un giovane Stato come l'Italia. Proprio a partire da questo periodo storico si è cominciato a costruire il concetto giuridico di cittadinanza sulla base dei principi dello *ius sanguinis* e dello *ius soli*, attribuendo alla cittadinanza il ruolo di selezionare l'applicazione dei diritti derivanti dall'essere membro di un certo Stato. E' sempre in questo periodo che è nata l'idea di protezione diplomatica dei propri cittadini all'estero. Si è quindi creato uno stretto legame tra cittadino e nazione.

Nella seconda parte del XIX secolo la teoria della nazionalità veniva esaltata per assurgere a strumento ideologico, al fine di sviluppare il sentimento nazionale. Diveniva quindi uno strumento di integrazione dei cittadini⁶⁵, che riconoscendosi nella propria nazione potevano sentirsi non soltanto "appartenenti allo Stato" ma altresì membri di un popolo e protagonisti della storia e del destino del Stato⁶⁶. In Europa, si contrapponevano almeno due idee di nazionalità, una di tipo naturale o etnico, sviluppatosi prevalentemente in Germania, e una che si può definire elettiva o volontaristica, che trovava i suoi massimi teorici in Francia⁶⁷. Mentre la prima teoria identificava il nucleo delle nazioni in fattori oggettivi come la lingua o la razza, la seconda esaltava la volontà dei consociati di far parte della stessa nazione⁶⁸.

⁶⁵ Levi, *Lecture su Stato nazionale e nazionalismo*, Torino, 1995, p. 16 ss.

⁶⁶ Rusconi, *Se cessiamo di essere una nazione*, Bologna, 1993, p. 136.

⁶⁷ Il massimo teorico della prima idea di nazionalità fu Mommsen che mosse dalle idee di Herder, Fichte, Schelling e Hegel; mentre i sostenitori della seconda idea furono Fustel de Coulanges e Renan.

⁶⁸ Lombardi, *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato (profili storici e costituzionali)*, Torino, 1979, p. 30.

Le complesse vicende storiche legate all'estensione dei diritti politici e all'affermazione graduale e contrastata del suffragio universale hanno dimostrato che, in Europa, la cittadinanza aveva assunto già alla fine del XIX secolo una configurazione moderna⁶⁹. Fu quindi tutto ciò a far assumere alla cittadinanza i connotati tipici che la dottrina giuridica di questo secolo le ha riconosciuto e assegnato⁷⁰.

4. L'attuale concetto di cittadinanza e la relativa regolamentazione in alcuni sistemi giuridici contemporanei.

Ogni Stato adotta nell'ambito della cittadinanza una differente normativa che è il risultato e la conseguenza della storia dello Stato, delle sue tradizioni giuridiche, delle regole sull'immigrazione e della presenza o meno di minoranze⁷¹. Essere o meno cittadino di un certo Stato piuttosto che di un altro comporta diversi diritti e privilegi, e tutta una serie di obblighi⁷².

Attualmente, secondo la dottrina prevalente, alla luce della prassi degli Stati, per lo meno quelli occidentali, per cittadinanza si intende “quel complesso di diritti e di doveri spettanti alla persona che fa parte di una determinata consociazione politica, sanciti dalle leggi di questa ... la cittadinanza costituisce il vincolo che lega l'individuo alla

⁶⁹ A questo riguardo si consiglia di vedere Lavergne, *Suffrage universel et autorité de l'Etat*, Paris, 1949 e Rosanvallon, *Le sacre du citoyen: histoire du suffrage universel en France*, Paris, 1992.

⁷⁰ Grosso, *Le vie della cittadinanza*, Verona, 1997.

⁷¹ Cfr. Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, 1992.

⁷² Vedi Marshall, *Citizenship and Social Class*, London, 1992.

consociazione”⁷³. E’ difficile comunque delineare una definizione di cittadinanza anche se in ogni definizione proposta sono sempre rinvenibili degli elementi comuni come la comunanza di diritti e di doveri, il vincolo orizzontale paritario tra ogni cittadino ed un rapporto verticale e bilaterale tra il cittadino e lo Stato di appartenenza.

Ogni Stato qualifica determinati individui come propri cittadini in base alla propria normativa esercitando, in tal modo, una piena sovranità. Per cui ogni Stato identificando i propri cittadini stabilisce anche le conseguenze giuridiche che derivano dal possesso della cittadinanza, si assegna così uno *status* che viene caratterizzato e contraddistinto da una particolare sfera di capacità.

Ma oggi giorno non si può certamente circoscrivere il concetto di cittadinanza alle varie legislazioni nazionali difatti sempre di più, dalla seconda metà dello scorso secolo, la normativa internazionale, bilaterale e multilaterale, ha influito sul concetto di nazionalità modificando, a volte anche sostanzialmente, le varie normative nazionali. Tutto ciò è di grande importanza anche perché è attraverso i propri cittadini che gli Stati possono entrare in collegamento. Si prendano in considerazione l’ingresso di un individuo nel territorio di un altro Stato e le conseguenze che possono derivare da ciò come la protezione diplomatica o la tutela che ogni Stato deve verso ogni straniero. La cittadinanza è quindi un essenziale elemento regolatore dei rapporti tra Stati⁷⁴.

Quindi prima di passare ad analizzare, nei prossimi capitoli, la rilevanza della cittadinanza nel diritto internazionale sembra opportuno analizzare, seppur brevemente, le modalità d’acquisizione e di perdita della cittadinanza nei maggiori Stati europei, in modo tale da

⁷³ Vedi Barsanti, *Cittadinanza*, in *Enciclopedia Giuridica Italiana*, Milano, 1913, vol. III, p. 603.

⁷⁴ Vedi Zampaglione – Guglielman, *Diritto consolare*, Roma, 1995, vol. III, p. 208.

determinare se un individuo possa o meno fregiarsi del diritto di chiamarsi cittadino di quello Stato.

Se si vuole operare una classificazione tra i vari sistemi giuridici una prima distinzione va fatta tra quegli ordinamenti che adottano il criterio dello *ius sanguinis*⁷⁵, da quelli che adottano il criterio dello *ius soli*⁷⁶. Gli Stati che adottano principalmente oppure esclusivamente il primo criterio sono 25 tra cui si possono annoverare, la Francia, il Regno Unito, e l'Italia⁷⁷. Il criterio dello *ius soli* viene adottato da diversi Stati quali gli Stati Uniti d'America, il Canada ed il Messico, l'Australia ed il Sud Africa. La Francia avendo sempre avuto un forte senso di identità nazionale dovuto anche all'esperienza rivoluzionaria, ha sempre adottato quasi esclusivamente il criterio di *ius sanguinis*⁷⁸. Israele, data

⁷⁵ Fino alla Seconda Guerra mondiale il Continente europeo era una terra di emigrazione e per ciò gli Stati adottavano prevalentemente il criterio dello *ius sanguinis* al fine di mantenere un legame tra l'emigrato e lo Stato di origine.

⁷⁶ Fino alla Seconda Guerra Mondiale il criterio dello *ius soli* veniva adottato da quegli Stati che volevano favorire, nei loro territori, l'immigrazione. Un esempio ne è stato il Regno Unito che quando operava una politica di espansione coloniale adottava questo criterio per incoraggiare l'immigrazione, ogni suddito veniva considerato uguale davanti alla monarchia e, per acquistarne la cittadinanza, bastava risiedere nel Regno Unito, ciò portò negli anni ad un numero inaspettato di cittadini immigrati, perciò il Regno Unito ha, nel 1950, modificato la propria legislazione orientandosi verso una politica più restrittiva nei confronti dell'immigrazione proveniente dagli Stati membri del Commonwealth. Ma nel 1993, a seguito della riforma, avvenuta nel Regno Unito, che si mostrò ancora più restrittiva nei confronti degli immigrati provenienti dagli Stati membri Commonwealth anche la Francia restrinse i privilegi concessi ai cittadini delle ex colonie. Con la forte immigrazione, che si verificò nel Nord Europa negli anni '70 e nel Sud Europa negli anni '90, gli Stati furono costretti a modificare la loro legislazione adottando anche il criterio dello *ius soli* al fine di permettere alle seconde generazioni di immigrati, nati sul proprio territorio, di acquisire la cittadinanza al fine di potersi integrare completamente nel tessuto sociale dello Stato.

⁷⁷ Altri Stati sono: Australia, Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Israele, Lituania, Lettonia, Lussemburgo, Messico, Paesi Bassi, Portogallo, Russia, Spagna, Sud Africa, Svezia.

⁷⁸ Questo criterio è stato seguito per tutto il XIX secolo, alla fine del secolo la Francia, anche se aveva un forte spirito di accoglienza soprattutto verso l'immigrato, adottò il criterio dello *ius sanguinis* e ciò portò ad escludere, per le persone nate sul territorio francese, di acquisire la cittadinanza semplicemente perché non avevano un genitore francese. Il 7 febbraio 1851 venne adottato, nel contesto della legislazione francese, anche il criterio dello *ius soli* in modo tale da eliminare la contraddizione esistente tra politica di accesso all'immigrazione e la legislazione che limitava la completa integrazione dell'immigrato nel tessuto connettivo dello Stato poiché agli immigrati, di seconda generazione nati in Francia, veniva negata la

l'instabilità delle proprie frontiere e i perenni conflitti con i palestinesi è stato portato a delineare un sistema basato solo sullo *ius sanguinis*⁷⁹. La Cina popolare adotta, invece, entrambi i criteri⁸⁰. La Germania ha sempre adottato, diversamente da Israele e dalla Francia, lo *ius soli* ma dal 1998 ha modificato il proprio regime approvando una nuova legislazione nella quale sono stati inseriti i due criteri⁸¹.

possibilità di divenire cittadini francesi. Oggi giorno la cittadinanza (*nationalité*) francese è disciplinata dagli articoli 17 e 33-2 del Codice civile, dalla legge n. 93/933 del 22 luglio 1993 e dai suoi decreti applicativi (n. 93/1362 del 30 dicembre 1993 e n. 98/720 del 20 agosto 1998), ed infine dalla legge n. 98/170 del 16 marzo 1998. La *nationalité* è una condizione necessaria, ma non sufficiente per acquisire la *citoyenneté*; per esercitare quest'ultima bisogna godere dei diritti civili e politici, difatti un minorenni anche se di nazionalità francese diventa cittadino con la maggiore età quando acquisisce la pienezza dei suoi diritti civili e politici. La cittadinanza può venire acquisita in tre modi diversi. Per filiazione (*ius sanguinis*) per nascita (*ius soli*) attraverso il matrimonio con un cittadino francese e per naturalizzazione. Per quanto riguarda l'acquisizione della cittadinanza per filiazione viene considerato francese il figlio, legittimo o naturale, di una coppia in cui almeno uno dei due genitori sia francese. Allo stesso modo è francese per filiazione anche il minore che ha avuto un'adozione piena da parte di un francese. Diversamente il minore, oggetto di un'adozione semplice, può reclamare, con una dichiarazione, la cittadinanza al momento del compimento della maggiore età a condizione che risieda in Francia al momento della richiesta. Secondo quanto disciplinato dalla legge del 16 marzo 1998 ogni bambino nato in Francia da genitori stranieri acquisisce automaticamente la cittadinanza francese al momento della maggiore età se, in quella data, ha la propria residenza in Francia o l'ha avuta, dal momento del compimento dell'undicesimo anno, per un periodo di almeno 5 anni. Viene concessa la facoltà di richiedere la cittadinanza anticipatamente, ma non prima dell'età di 16 anni, attraverso una dichiarazione scritta davanti all'autorità competente o con una richiesta dei genitori all'età di 13 anni previo il consenso del bambino, in questo caso il requisito richiesto è la residenza abituale per 5 anni a partire dall'età di 8 anni.

⁷⁹ In Israele viene considerato cittadino solamente la persona nata da israeliani, questa chiusura verso tutto ciò che non appartiene alla loro cultura e alla loro discendenza comune è una forma di protezione verso il mondo arabo che li circonda. A tal proposito vedi Weil, *Access to Citizenship: A Comparison of Twenty-Five Nationality Laws*, in Aleinikoff-Klumsmeier, *Citizenship Today, Global perspectives and practices*, Washington D.C., 2001, p. 34.

⁸⁰ La Cina popolare nel Codice sulla nazionalità del 1980 richiede, per concedere la cittadinanza, il concorso della circostanza della nascita da genitore cinese e la nascita sul territorio cinese.

⁸¹ Per quello che concerne la cittadinanza nell'ambito della Repubblica Federale Tedesca bisogna prendere in considerazione gli articoli 16 e 116 della legge fondamentale federale del 1949 (*Grundgesetz, GG*), la legge sulla cittadinanza (*Staatsangehörigkeitgesetz, StAG*) del 22 luglio 1913 modificata con una legge del 15 luglio 1999 entrata in vigore il 1° gennaio 2000, bisogna anche prendere in considerazione la legge sugli stranieri del 9 luglio 1990 (*Ausländergesetz, AuslG*). Nell'articolo 116 *Grundgesetz* viene definito tedesco "colui che possiede la cittadinanza tedesca o colui che è stato accolto, come rifugiato o espulso di nazionalità tedesca o come suo coniuge o discendente nel territorio del *Reich* tedesco

La Spagna invece adotta indistintamente sia il criterio dello *ius sanguinis* che dello *ius soli* senza far prevalere un criterio su un altro⁸².

secondo lo *status* del 31 dicembre 1937". La legge fondamentale federale del 1949, all'articolo 16.1, sancisce il principio di irrevocabilità della cittadinanza tedesca stabilendo che la perdita della cittadinanza possa avvenire soltanto per legge e, contro la volontà dell'interessato. La principale disciplina federale sulla cittadinanza è contenuta nella *Staatsangehörigkeitsgesetz*, come modificata nel 1999, adotta come criterio per l'acquisizione della cittadinanza il criterio dello *ius soli* o *Geburtsortsprinzip* e in sostituzione il criterio dello *ius sanguinis* o *Abstammungsprinzip*, in particolare l'articolo 3 prevede che la cittadinanza tedesca possa venire acquistata per nascita, per adozione e per naturalizzazione. Dal 1° gennaio 2000 ottengono automaticamente la cittadinanza tedesca non solo i figli di cittadini tedeschi, ma anche i figli di stranieri che nascono in Germania, purché almeno uno dei genitori risieda stabilmente da almeno 8 anni nello Stato e sia in possesso di un regolare permesso di soggiorno. Nella maggior parte dei casi i minori che divengono cittadini tedeschi per nascita acquisiscono contemporaneamente anche la cittadinanza dei genitori stranieri, fino a che, dopo la maggiore età, non decidano di mantenere la cittadinanza tedesca oppure scelgano la cittadinanza d'origine dei genitori. I minori nati prima del 1° luglio 1993 da padre tedesco e madre straniera possono acquisire la cittadinanza straniera mediante una dichiarazione, ma a condizione che il padre riconosca il figlio e che il minore risieda in Germania per almeno 3 anni. Il diritto di cittadinanza acquisito da un minore in virtù dell'adozione da parte di un cittadino tedesco può venire esteso anche ai propri discendenti.

⁸² La normativa sulla cittadinanza (*nacionalidad*) in Spagna viene disciplinata dall'articolo 11 della Costituzione del 27 dicembre 1978, dagli articoli 17-28 del Codice civile (modificati dalla legge n. 36/2002 dell'8 ottobre 2002) e dalla legge n. 32/2002 del 5 luglio 2002. La Costituzione si limita a porre il principio generale del divieto di privare un cittadino spagnolo di origine della cittadinanza mentre rinvia ad una legge attuativa le regole per l'acquisto, la conservazione e la perdita della cittadinanza. Sempre l'articolo 11 della Costituzione prevede la possibilità di sottoscrivere con gli Stati ispano-americani e con altri Stati, che abbiano mantenuto particolari legami con la Spagna, trattati internazionali sulla doppia cittadinanza. Il Codice civile nel primo libro "Delle persone", nel titolo I "Degli spagnoli e degli Stranieri" negli articoli dal 17 al 28 dispone che sono spagnoli di origine: i nati da padre o madre spagnoli; i nati in Spagna da genitori stranieri qualora almeno uno di essi sia nato in Spagna, ad eccezione dei figli di funzionari diplomatici o consolari accreditati in Spagna; i nati in Spagna da genitori stranieri se entrambi non possiedono alcuna cittadinanza o se la legislazione dei loro Stati d'origine non assegni al figlio la cittadinanza; i nati in Spagna la cui filiazione non risulti accertata, in tal caso si considerano nati nel territorio nazionale i minori di età il cui primo luogo conosciuto di soggiorno sia la Spagna; il minore che viene adottato da uno spagnolo. Nel caso in cui la filiazione o la nascita vengano accertate dopo la maggiore età l'interessato non acquisisce automaticamente la cittadinanza spagnola d'origine, ma ha due anni di tempo per operare la scelta per quest'ultima. In aggiunta ai casi appena contemplati è possibile scegliere la cittadinanza spagnola agli adottati nella maggiore età purché esercitino tale opzione entro due anni dall'adozione; alle persone che siano o siano state soggette alla patria potestà di uno spagnolo; ai figli di una persona che, nata in Spagna, abbia avuto in passato la cittadinanza spagnola. La scelta deve venire effettuata dall'interessato se maggiorenne oppure qualora sia minorenni, ma abbia più di 14 anni ha bisogno di un'assistenza legale, mentre per i minori di 14 anni la domanda deve venire inoltrata dal rappresentante legale dell'optante una volta ascoltato il parere del Pubblico Ministero. La cittadinanza spagnola può venire acquisita anche attraverso il rilascio di un certificato di cittadinanza mediante *Real Decreto* emanato a discrezione dell'Autorità competente, ma solo in circostanze particolari. Una volta concessa

Nel Regno Unito invece coesistono tre differenti tipologie di cittadinanza, vi è quella propriamente detta britannica, quella dei Territori d'oltremare e la cittadinanza per le persone che hanno dei rapporti con il Regno Unito e con i Territori dipendenti⁸³.

La modalità di acquisizione della cittadinanza che si è imposta prepotentemente, in Europa, a seguito della forte immigrazione degli ultimi anni è la naturalizzazione. Mentre molti degli Stati del nord Europa hanno ridotto gli anni⁸⁴, che sono necessari per poter chiedere la

la cittadinanza questa può, dopo 180 giorni, decadere qualora la persona interessata non dichiari o prometta fedeltà al Re ed obbedienza alla Costituzione e alle leggi, non dichiari di rinunciare alla sua cittadinanza di origine e non registri l'acquisizione della cittadinanza spagnola presso l'ufficio dello stato civile.

⁸³ La cittadinanza britannica viene disciplinata dal *British Nationality* del 1981, come modificato da ultimo dal *British Overseas Territories Act* del 2002. Questa legge contempla la cittadinanza in tre diversi ambiti territoriali poiché disciplina non soltanto la cittadinanza britannica propriamente detta, ma anche la cittadinanza dei Territori d'oltremare e per le persone che non abbiano rapporti con il Regno Unito e con i Territori dipendenti. Negli ultimi due casi le norme speciali dettano l'acquisto e il mantenimento della cittadinanza delle persone residenti in determinati Territori. Secondo l'attuale normativa la persona nata nel Regno Unito acquista la cittadinanza inglese con la registrazione, qualora al momento della nascita uno dei genitori sia cittadino britannico oppure purché uno dei genitori pur non essendo cittadino britannico, risieda nello Stato da tempo indeterminato. Mentre, qualora, al momento della nascita i genitori non siano cittadini britannici e non risiedano nel Regno Unito, la persona nata sul territorio nazionale potrà richiedere la cittadinanza nell'ipotesi in cui uno dei genitori in un secondo tempo divenga cittadino britannico oppure si stabilisca nello Stato, oppure abbia vissuto nel Regno Unito per 10 anni successivi alla nascita senza assentarsi per più di 90 giorni, oppure abbia la cittadinanza britannica dei Territori d'oltremare e abbia risieduto legalmente nel Regno Unito per almeno 5 anni. In mancanza di una di queste ipotesi la concessione della cittadinanza può, lo stesso, venire concessa ma con una valutazione discrezionale del Ministro dell'Interno.

⁸⁴ In Francia la naturalizzazione viene concessa per decisione dell'Autorità pubblica allo straniero maggiorenne che dimostri la sua residenza abituale in Francia per i 5 anni precedenti alla richiesta di naturalizzazione, questo periodo viene ridotto a 2 anni qualora il richiedente abbia compiuto e ultimato due anni di studi in un'Università francese. In entrambi i casi bisogna avere la residenza al momento della firma del decreto di naturalizzazione. I figli del naturalizzato diventano cittadini francesi assieme al genitore a condizione che risiedano assieme a questi e che vengano nominati nel decreto. Può venire naturalizzato, a prescindere dal criterio della residenza, anche il coniuge o il figlio di una persona che abbia acquisito la cittadinanza, gli incorporati nelle forze armate, chi abbia lo *status* di rifugiato concessogli dall'Ufficio francese di protezione dei rifugiati e degli apolidi. In questi ultimi due casi, di acquisizione della cittadinanza, viene anche richiesta una buona conoscenza della lingua francese. Il governo può opporsi alla concessione della cittadinanza nel caso della contrazione del matrimonio, per difetto di assimilazione o per indegnità. Per quanto riguarda la naturalizzazione, invece, il Governo si può opporre all'emanazione del

cittadinanza, l’Austria ha invece ristretto le maglie della naturalizzazione. Diversamente negli Stati del sud dell’Europa si è verificata un aumento degli anni richiesti per la naturalizzazione⁸⁵; ne fa eccezione solo la Spagna che ha mantenuto invariata la propria normativa⁸⁶.

Per quanto riguarda l’acquisizione della cittadinanza attraverso il matrimonio⁸⁷, indipendentemente se il cittadino che voglia acquisire la cittadinanza sia di sesso femminile o maschile, molti Stati adottano il criterio dell’acquisto automatico, ma appongono diverse condizioni quali

decreto di concessione della cittadinanza qualora ritenga che il richiedente non si sia integrato nella comunità francese e qualora non conosca a sufficienza la lingua francese. In Germania per ottenere la naturalizzazione bisogna effettuare una richiesta; ne possono beneficiare i minori che non hanno potuto usufruire dei benefici introdotti dalla nuova legge, i coniugi di cittadini tedeschi e gli stranieri residenti in maniera stabile e regolare in Germania. Per i figli degli stranieri che alla data dell’entrata in vigore della riforma non avevano compiuto 10 anni e rispondevano ai requisiti stabiliti dalla nuova normativa è stata prevista una disciplina transitoria per la quale è stato riconosciuto un diritto preferenziale, alla naturalizzazione, sulla base della richiesta presentata entro il 31 dicembre 2000. La naturalizzazione di un cittadino straniero viene regolata dell’articolo 85 della legge *Ausländergesetz* che prevede una domanda, da presentare alle Autorità locali, dopo il compimento del 16° anno di età, la disciplina prevede come requisiti essenziali per l’ottenimento della naturalizzazione la residenza regolare nello Stato per un periodo di 8 anni, un regolare permesso di soggiorno, la conoscenza della Costituzione tedesca e un giuramento di fedeltà alla stessa, il rispetto e l’osservanza della Costituzione tedesca, la capacità di assicurare il mantenimento proprio e dei propri familiari, l’assenza di condanni penali per reati gravi ed infine la dimostrazione di una sufficiente conoscenza della lingua tedesca. Nel Regno Unito per la naturalizzazione, per gli stranieri provenienti dagli Stati appartenenti al Commonwealth o che siano in possesso della cittadinanza irlandese e che siano maggiorenni, si richiede la residenza nel Regno Unito da almeno 5 anni, un certificato che attesti la buona condizione fisica e mentale, una buona conoscenza della lingua inglese, gaelica o scozzese, e la sussistenza di stretti rapporti con il Regno Unito.

⁸⁵ L’Italia è passata dai 5 anni a 10; la Grecia da 8 a 10 e il Portogallo da 6 a 10.

⁸⁶ La normativa spagnola prevede che si possa fare richiesta di naturalizzazione dopo un periodo di residenza legale e continuata in Spagna di 10 anni, questo periodo si riduce a 5 anni per i rifugiati politici, la riduzione arriva a 2 anni per i cittadini d’origine degli Stati ispano-americani, mentre per coloro che sono nati in Spagna la residenza richiesta è di 1 anno. Viene sempre richiesta la residenza di 1 anno alle persone nate fuori dalla Spagna, ma che hanno almeno un genitore oppure un nonno che ha avuto in passato la cittadinanza spagnola. Le condizioni per la presentazione della domanda sono la buona condotta civica, un sufficiente grado di integrazione nella società spagnola e la dimostrazione di avere i mezzi di sostentamento in Spagna.

⁸⁷ Si sono dotati di questa normativa la Svezia nel 1950, la Danimarca nel 1951, il Portogallo nel 1959, l’Italia nel 1983, il Belgio e la Grecia nel 1984 ed infine Israele nel 1996.

l'obbligo di residenza e la validità del matrimonio per un determinato arco temporale. Questa scelta è stata adottata al fine di garantire una parità tra i due sessi dato che prima era solamente la moglie a dover acquisire la cittadinanza del marito mentre il contrario non veniva neanche disciplinato⁸⁸.

Diverse sono anche le esperienze dei vari Stati in tema di perdita della cittadinanza⁸⁹, anche in questo caso lo Stato vuole esser sovrano nel disciplinare le modalità della perdita di cittadinanza.

⁸⁸ In Francia dopo un anno dal momento della celebrazione del matrimonio, con un francese, qualunque straniero o apolide può chiedere la cittadinanza francese a condizione però che alla data della richiesta i coniugi vivano ancora insieme e che il coniuge francese abbia ancora la cittadinanza francese. Il termine di un anno viene soppresso qualora prima o dopo il matrimonio vi sia stata la nascita di un bambino e che questo venga riconosciuto dai coniugi. La cittadinanza non viene concessa qualora il coniuge straniero sia stato condannato ad una pena detentiva superiore o uguale a 6 mesi senza condizionale, o sia stato oggetto di un decreto di espulsione o di una interdizione dal territorio, o si trovi in una situazione irregolare, o sia stato condannato per atti terroristici. In Germania con il titolo 8 della *Staatsangehörigkeitsgesetz* si disciplina l'acquisizione della cittadinanza nel caso si contragga matrimonio con cittadini tedeschi, per richiedere la naturalizzazione il coniuge straniero deve risiedere in Germania per almeno 3 anni e il matrimonio deve essere valido da almeno 2 anni. Il coniuge di un cittadino britannico può conseguire la cittadinanza solo dopo aver vissuto legalmente e continuativamente nel Regno Unito per almeno 3 anni. In Spagna i coniugi di un cittadino spagnolo possono richiedere la cittadinanza dopo un anno di residenza in Spagna a condizione che sia sposato da almeno 1 anno e che non sia separato; lo stesso vale anche per i vedovi e le vedove di un cittadino spagnolo qualora alla morte del coniuge non vi sia stata separazione legale.

⁸⁹ In Francia si perde la cittadinanza qualora vi sia una rinuncia, davanti all'Autorità competente, di un maggiorenne che risieda abitualmente all'estero; che abbia acquisito una cittadinanza straniera che si sia sposato con uno straniero e che abbia acquisito la cittadinanza del coniuge risiedendo abitualmente in quello Stato; qualora siano persone che non soddisfino i criteri sovra citati possono venire autorizzate, attraverso un decreto, a perdere la cittadinanza francese qualora lo richiedano a condizione che posseggano una cittadinanza straniera. La cittadinanza spagnola si perde quando si diviene indipendenti dalla famiglia di origine e si decida di risiedere abitualmente all'estero, quando si acquisisce volontariamente un'altra cittadinanza oppure si decide di usare esclusivamente la cittadinanza straniera che si aveva prima della emancipazione dalla famiglia di origine. Affinché si verifichi tutto ciò serve un arco temporale di 3 anni, ma se in questo periodo si dichiara di volere conservare la cittadinanza spagnola non si verificherà la perdita della cittadinanza. L'acquisizione della cittadinanza di uno degli Stati ispano-americani o di Andorra, o delle Filippine, o della Guinea Equatoriale o del Portogallo non comporta la perdita della cittadinanza spagnola in quanto in questo caso viene ammessa la doppia cittadinanza. Gli spagnoli che non siano cittadini d'origine perdono la loro cittadinanza qualora per 3 anni utilizzino esclusivamente la cittadinanza alla quale avevano dichiarato di rinunciare, oppure qualora entrino volontariamente nelle Forze Armate di un altro Stato

In conclusione lo studio dei diversi sistemi giuridici con diverse connotazioni geografiche ed esperienze storiche dimostra come questi differenti contesti abbiano influenzato e stiano ancora influenzando le differenti politiche sulla cittadinanza.

5. La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano.

Nella tradizione giuridica italiana la cittadinanza viene delineata come appartenenza alla propria patria ovvero ad una dimensione culturale e politica, e come partecipazione alla formazione del Governo. La cittadinanza rappresenta, anche nel nostro Paese, uno *status* giuridico riconosciuto dal diritto interno ed a tale nozione si rifanno le norme che disciplinano il possesso, l'acquisto, la perdita, il riacquisto della cittadinanza, e le norme che fanno dipendere da tale possesso l'esistenza di particolari posizioni giuridiche soggettive.

Il primo provvedimento organico, che fu emanato in Italia, volto a disciplinare la cittadinanza risale alla legge n. 555 del 13 giugno 1912⁹⁰. Con questa normativa si costituiva un sistema omogeneo e coerente

oppure rivestano cariche politiche di uno Stato straniero. Si perde la cittadinanza anche nel caso in cui si sia acquisita la cittadinanza spagnola a seguito di atti o dichiarazioni false, ma solo in seguito ad una sentenza che ne attesti la falsità. Coloro che abbiano perso la cittadinanza la possono riacquistare se hanno la residenza legale in Spagna, se dichiarino di volere la cittadinanza e se iscrivono nel registro dello stato civile il recupero della cittadinanza.

⁹⁰ La normativa venne presentata dal guardasigilli Vittorio Scaloja nel 1910, l'impianto normativo venne mantenuto dai successivi ministri Fani e Finocchiaro-Aprile, tra giugno e luglio 1911 fu portata davanti al Senato per la discussione, alla fine del marzo 1912 fu portata alla Camera accompagnata da una sintetica relazione del Ministro Finocchiaro-Aprile. La normativa poi fu pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 30 giugno 1912 ed entrò in vigore il 1° luglio 1912. Essa abrogò alcune norme, tra cui dall'articolo 4 all'articolo 15, del codice civile del 1865, l'articolo 36 della legge del 1901 e l'intera legge del 1906. Il regolamento di esecuzione venne emanato con r.d.n. 949 del 2 agosto 1912.

destinato a rimanere in vigore, sia pure con alcune rilevanti modifiche, fino al 1992, anno in cui furono emanate le “Nuove norme sulla cittadinanza”. In tutto quest’arco temporale la legge del 1912 ha subito, ad opera della Corte Costituzionale, varie censure dovute ai mutamenti della nostra realtà giuridico-sociale. Occorre osservare come la legge del 1912 affondava le sue radici, con alcune modifiche e qualche innovazione, nella disciplina del codice civile del 1865. La legge del 1912 non è stata l’unica fonte normativa in tema di cittadinanza che si è avuta fino alla redazione della legge del 1992, poiché negli anni si sono via via sovrapposte tutta una serie di norme e di sentenze che hanno concorso a delineare l’odierno quadro normativo della materia⁹¹.

⁹¹ La legge del 1912, all’articolo 1, prevedeva l’acquisizione della cittadinanza italiana solo qualora il padre fosse stato cittadino italiano, la madre poteva trasmettere la propria cittadinanza solo nel caso in cui il padre fosse stato ignoto o non avesse avuto la cittadinanza italiana, ciò portava ad una grande discriminazione tra i due sessi. Si deve precisare che la madre non poteva trasmettere la propria cittadinanza fino all’entrata in vigore della nostra Costituzione, che ha previsto il principio di parità tra i sessi; fu in virtù di tale principio che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 30 del 28 gennaio 1983, ha modificato l’articolo 1 della legge del 1912. In questa sentenza per la prima volta, nell’ambito normativo sulla cittadinanza, si è affermata l’assoluta uguaglianza tra i sessi ed in particolare tra i coniugi in conformità a quanto disposto dagli articoli 3 e 29 della Costituzione, dando in tal modo un primo colpo alla legge del 1912. Per quanto riguarda invece l’acquisizione della cittadinanza attraverso la naturalizzazione tre erano le modalità previste dall’articolo 3 della disciplina del 1912. Potevano acquisire la cittadinanza gli stranieri nati in Italia o i figli di genitori stranieri, ma residenti in Italia da almeno 10 anni al momento della nascita del bambino; o coloro che avevano uno dei due genitori o un avo paterno cittadino per nascita potevano divenire cittadini italiani qualora avessero accettato un impiego statale o avessero fatto il servizio militare, oppure avessero risieduto in Italia alla data del compimento del 18 anno di età e avessero dichiarato entro il 19° anno di volere la cittadinanza italiana, oppure avessero risieduto in Italia per almeno 10 anni prima del compimento dei 18 anni. Diversamente l’articolo 4 della stessa normativa prevedeva la possibilità di acquisire la cittadinanza italiana dopo aver prestato per 3 anni servizio militare, oppure dopo aver risieduto per 5 anni sul territorio italiano, oppure dopo 2 anni di residenza qualora si fossero resi notevoli servizi all’Italia. La legge del 1912 prevedeva che la donna maritata dovesse acquisire la cittadinanza del marito, anche se vi era il regime di separazione personale dei coniugi. Tale principio fu preso in considerazione dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 87 del 9 aprile 1975 che, riprendendo gli articoli 25 e 219 della legge n. 151 del 19 maggio 1975 sulla riforma del diritto di famiglia, ne dichiarò l’incostituzionalità. Ne conseguì che al coniuge straniero venne riconosciuta la cittadinanza solamente previa una richiesta e decorsi almeno 6 mesi dal matrimonio, qualora abbia avuto la residenza in Italia, oppure decorsi 3 anni dal matrimonio qualora avesse risieduto all’estero. All’epoca per poter acquisire la cittadinanza era previsto un giuramento di fedeltà al Re e di osservazione allo Statuto e alle leggi dello

Varie norme sulla cittadinanza compongono una “legislazione speciale”; in quest’ambito vi rientrano le norme che danno esecuzione alle norme internazionali pattizie e che derogano la disciplina generale⁹². Vi sono quindi norme di origine statale, che prevedono nuove modalità di acquisto e di perdita della cittadinanza, e norme di origine internazionale ed interna che modificano il sistema di acquisto e di perdita della cittadinanza in corrispondenza dei mutamenti della sovranità territoriale dello Stato italiano. In questa ultima fattispecie vengono ricomprese le norme pattizie che disciplinano le annessioni o le cessioni di territorio come le norme interne che disciplinano la cittadinanza di quegli individui che rientrano nella sovranità dello Stato italiano a seguito di un’estensione del territorio italiano. Un esempio sono stati gli accordi di pace conclusi dall’Italia dopo le due Guerre Mondiali e la regolamentazione riguardante l’espansione coloniale dello Stato; questa normativa è stata sempre autonoma rispetto all’impianto del 1912 anche se ne ha modificato alcuni aspetti⁹³.

Stato. Si perdeva la cittadinanza, in conformità all’articolo 8 della legge del 1912, quando se ne acquisiva un’altra oppure si stabiliva la propria residenza all’estero. Era inoltre prevista la perdita della cittadinanza qualora si fosse, senza il proprio volere, acquisito un’altra cittadinanza, e in un secondo tempo si avesse dichiarato di rinunciare alla cittadinanza italiana oppure si avesse stabilito la propria residenza all’estero; o fosse stato effettuato il servizio militare in uno Stato estero o chi avesse accettato un impiego di un Governo straniero. In quest’ultimo caso non era prevista un’intimazione da parte del Governo di abbandonare l’attività a favore di enti stranieri o internazionali, questa carenza poteva risultare, in un secondo tempo, illegittima, alla luce dell’articolo 22 della Costituzione, qualora la privazione della cittadinanza fosse stata disposta per motivi politici. La cittadinanza si riacquistava in base all’articolo 9 della legge n. 555 prestando il servizio militare oppure accettando un impiego nel Regno; dichiarando di voler rinunciare alla cittadinanza straniera o se si avesse dimostrato di aver rinunciato all’impiego o al servizio militare all’estero; dopo 2 anni di residenza nel territorio italiano, qualora la perdita della cittadinanza fosse stata imputata in seguito all’acquisizione di una straniera.

⁹² Vedi Clerici, *La cittadinanza nell’ordinamento giuridico italiano*, Padova, 1993, p. 63.

⁹³ Nel trattato di pace di Saint Germain del 10 settembre 1919, tra le Potenze alleate e associate e l’Austria, si prevedeva, all’articolo 70, l’acquisto della cittadinanza italiana in base al requisito della nascita e della pertinenza al territorio annesso, mentre, all’articolo 72, si contemplava l’acquisto per elezione. La perdita della cittadinanza veniva poi contemplata dall’articolo 78 che prevedeva la possibilità di optare per la cittadinanza austriaca in seguito

La legge organica sulla cittadinanza n. 91 del 5 febbraio 1992⁹⁴ ha apportato notevoli innovazioni e si fonda su alcuni presupposti quali la comunicazione della cittadinanza, *iure sanguinis*, ai discendenti diretti del cittadino⁹⁵, oppure *iure soli* in caso di nascita nel territorio dello

al trasferimento del proprio domicilio in Austria. Diversamente il trattato di pace di Parigi tra le Potenze alleate ed associate e l'Italia del 10 febbraio 1947, all'articolo 19, stabiliva la perdita della cittadinanza italiana per gli individui che al momento dell'ingresso in guerra dell'Italia erano domiciliati sui territori ceduti dallo Stato italiano. Per quello che concerne invece il trattato di Osimo del 10 giugno 1940 tra l'Italia e la Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia all'articolo 3 paragrafo 1 si disciplinava che i cittadini italiani e i loro discendenti che avevano alla data di stipulazione del trattato la residenza nel territorio della ex zona B acquisissero la cittadinanza italiana. Per quello che, invece, concerne l'espansione coloniale si è sempre parlato di piccola cittadinanza. Per la colonia della Libia fu emanato il R.D.L. n. 931 del 1° giugno 1919 che concesse ai libici la possibilità di acquistare la cittadinanza metropolitana a seguito di un apposita istanza. Mentre per la Cirenaica si emanò il R.D.L. n. 2401 del 31 ottobre 1919, nel quale si stabilì che i soggetti residenti e nati nei territori, che non né fossero cittadini italiani metropolitani, né cittadini o sudditi stranieri, venivano considerati cittadini italiani. Ad entrambe le popolazioni venivano concessi diritti come la libertà individuale, il diritto di elettorato attivo e passivo al parlamento locale, il diritto di emigrare, l'inviolabilità del domicilio e della proprietà salvo le limitazioni previste dalla legge in armonia con le consuetudini locali. La normativa che venne emanata in quest'ambito tese sempre ad armonizzarsi con la legislazione e le consuetudini locali. Invece con il R.D.L. n. 1854 del 15 ottobre 1925 si permise ai sudditi turchi, che si fossero stabiliti alla data del 6 agosto 1924 nelle isole Dodecaneso, di optare per la piccola cittadinanza italiana.

⁹⁴ Il testo una volta approvato dal Senato è passato il 28 maggio 1991 alla Camera, anche se la vera discussione è iniziata, in seno alla Commissione I Affari costituzionali, il 9 gennaio 1992. La legge è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 38 del 15 febbraio 1992, è quindi entrata in vigore il 16 agosto 1992.

⁹⁵ L'articolo 1 al comma 1 lettera a) della legge del 1992 attribuisce la cittadinanza, al figlio di un genitore italiano, senza operare alcuna distinzione tra il figlio legittimo e naturale. In questo modo la normativa riconferma la perpetuazione della cittadinanza ai discendenti diretti del cittadino; per cui il figlio di padre o di madre italiano acquista la cittadinanza del genitore ovunque sia nato anche nel caso in cui venga riconosciuto oppure vi sia stata una dichiarazione giudiziale di riconoscimento, durante la minore età, in questi casi la cittadinanza si riacquisisce *ex tunc*. Diverso è il caso del riconoscimento di un figlio maggiorenne, difatti questi non acquisisce automaticamente la cittadinanza, ma può dichiarare, entro un anno dal riconoscimento, di voler acquisire la cittadinanza per filiazione, in questo caso la cittadinanza comincia a sussistere dal momento della dichiarazione. Si ricorda come la cittadinanza di derivazione materna possa venire riconosciuta solo a coloro che sono nati dopo l'entrata in vigore della nostra Costituzione, difatti a seguito della sentenza n. 30 del 28 gennaio 1983, in cui si equiparava il padre alla madre, è stato previsto che la sentenza della Corte Costituzionale non possa in ogni caso retroagire oltre la data in cui la Costituzione è entrata in vigore. Il terzo comma dell'articolo 2 disciplina l'ipotesi in cui la paternità o la maternità non possono venire dichiarate per rendere applicabili i primi due commi del medesimo articolo, in questo caso, è necessario il riconoscimento giudiziale del loro diritto di mantenimento. Per quello che concerne l'adozione la normativa, all'articolo 3, prevede che il minore straniero adottato da un cittadino italiano ne acquista la

Stato⁹⁶; l'eguaglianza dei coniugi sia in relazione alla trasmissione tra questi della cittadinanza in caso di matrimonio⁹⁷, che nel caso di trasmissione verso i figli nati fuori del matrimonio; la possibilità, per gli stranieri che hanno un particolare legame con l'Italia, di acquisire la cittadinanza⁹⁸; l'esclusione di ogni effetto automatico, sulla cittadinanza

cittadinanza. Va rilevato come in base all'articolo 34, comma 3, della legge sull'adozione dei minori n. 184 del 4 maggio 1983, modificata dalla legge n. 476 del 31 dicembre 1998 che ha ratificato la Convenzione dell'Aja del 29 maggio 1993, il minore straniero adottato acquista la cittadinanza per effetto della trascrizione del provvedimento di adozione nei registri dello stato civile.

⁹⁶ La cittadinanza si acquisisce, anche *jure soli*, secondo le disposizioni dell'articolo 1, comma 1 lettera b), nel caso in cui un individuo nasca in Italia da genitori ignoti o apolidi, oppure qualora il figlio non segua la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato a cui questi ultimi appartengono, o non venga provato il possesso di un'altra cittadinanza e non si conoscano i genitori. Secondo l'articolo 14 i figli minori di chi acquista o riacquista la cittadinanza italiana, se convivono con il genitore divenuto italiano, ne acquistano la cittadinanza, tale acquisto avviene quindi automaticamente, sempre che vengano rispettate le due condizioni previste dalla norma.

⁹⁷ La normativa sulla cittadinanza, all'articolo 5, prevede la naturalizzazione per effetto del matrimonio contratto con un cittadino. Per cui lo straniero o l'apolide che risieda legalmente per almeno 6 mesi in Italia dopo 3 anni dalla data del matrimonio, qualora non vi sia stato scioglimento, annullamento o cessazione degli effetti civili e qualora non sussista separazione legale, acquista la cittadinanza italiana. Però si ha la preclusione all'acquisto della cittadinanza, secondo l'articolo 6, quando lo straniero o l'apolide abbia avuto una condanna per una serie di delitti previsti dal codice penale; oppure abbia avuto una condanna per un delitto colposo per il quale la legge preveda una pena edittale non inferiore nel massimo a 3 anni di reclusione, oppure abbia avuto una condanna per un reato non politico con una pena detentiva superiore ad un anno, comminata da un'autorità straniera e solo qualora la sentenza sia stata riconosciuta in Italia; oppure sussista l'esistenza di comprovati motivi per cui si ritenga che sia in pericolo la sicurezza della Repubblica. In effetti l'acquisto non avviene in maniera automatica, come potrebbe sembrare da una prima lettura della norma, ma si deve attivare, attraverso una manifestazione di volontà dell'interessato, una procedura alquanto complessa. Nella naturalizzazione nel caso di un matrimonio il coniuge acquista la cittadinanza, con un semplice decreto del Ministro dell'Interno, salvo l'accertamento dei motivi previsti dall'articolo 6, mentre nella fattispecie di naturalizzazione prevista dall'articolo 9 la cittadinanza può venire concessa con un decreto del Presidente della Repubblica emanato su proposta del Ministro dell'Interno. Tutto ciò induce a ritenere che si sia in presenza di due fattispecie anche sostanzialmente diverse dato che la naturalizzazione per matrimonio può venire considerata una naturalizzazione agevolata o privilegiata.

⁹⁸ Due sono le modalità previste in questo caso *ope legis*, che prevede l'acquisto della cittadinanza automaticamente, e la naturalizzazione. L'acquisto *ope legis* viene disciplinato dall'articolo 4 che ha previsto che lo straniero o l'apolide, che abbia avuto uno dei genitori o uno degli ascendenti in linea diretta di secondo grado siano stati cittadini per nascita, diviene cittadino italiano qualora presti servizio militare in Italia e dichiarerà preventivamente di voler acquisire la nostra cittadinanza; oppure se assuma un impiego pubblico alle dipendenze dello Stato, anche all'estero, e dichiarerà di voler acquistare la cittadinanza; oppure se al

italiana, del possesso, acquisto o riacquisto di una cittadinanza straniera; la rilevanza della volontà dell'interessato per quanto concerne le diverse forme di acquisto e di perdita della cittadinanza⁹⁹. La nostra normativa

raggiungimento della maggiore età risiedendo legalmente, da almeno due anni, in Italia dichiarati entro un anno dal raggiungimento della maggiore età, di voler acquistare la cittadinanza. Nel secondo comma la norma prevede che lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente fino al raggiungimento della maggiore età, divenga cittadino italiano qualora dichiarati di voler acquistare la cittadinanza entro un anno dal raggiungimento della maggiore età; si può quindi notare una *favor* verso gli stranieri o gli apolidi che abbiano un parente, in linea retta ascendente, italiano rispetto allo straniero nato in Italia che invece non ne abbia. La previsione di questa fattispecie mostra come si sia voluto integrare le persone, alla quale la legge ricollega la possibilità di acquisire lo *status* di cittadino, attraverso la manifestazione della volontà nel contesto socio-giuridico italiano. La naturalizzazione, invece, è una tipologia d'acquisto della cittadinanza a titolo derivativo che presuppone che il provvedimento stesso sia avviato d'ufficio o su istanza di parte. La disciplina viene prevista dall'articolo 9 dove si determina che la cittadinanza italiana può venire concessa con un Decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'Interno nei seguenti casi: a) allo straniero che abbia un parente italiano per nascita in linea ascendente oppure sia nato nel territorio italiano a condizione che risieda in Italia da almeno tre anni; b) allo straniero maggiorenne che sia stato adottato da un cittadino italiano che risieda legalmente nel territorio italiano per almeno 5 anni successivamente all'adozione; c) allo straniero che ha prestato un servizio alle dipendenze dello Stato, anche all'estero, per almeno 5 anni; d) al cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea e che risieda in Italia da almeno 4 anni; e) all'apolide che risieda legalmente da almeno 5 anni in Italia; f) allo straniero che risieda legalmente da almeno 10 anni in Italia. Un'ultima fattispecie prevede che, a chi abbia prestato eminenti servizi all'Italia ovvero qualora ricorra un eccezionale interesse dello Stato, possa venire concessa la cittadinanza, su proposta del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro degli Affari Esteri, con un decreto del Presidente della Repubblica, sentito il parere del Consiglio di Stato e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

⁹⁹ Per perdita della cittadinanza si suole intendere la dismissione della particolare condizione giuridica soggettiva che viene configurata come "stato di cittadinanza". Come conseguenza della perdita della cittadinanza si ha l'interruzione di quel legame che lega il cittadino al suo Stato. Secondo l'ordinamento italiano, la perdita in questione, deriva da una manifestazione esplicita della volontà, detta rinuncia, diretta a produrre tale effetto giuridico. La legge n. 91 del 5 febbraio 1992 ha modificato radicalmente l'impianto normativo previgente, rispettando comunque il principio generale per il quale la perdita della cittadinanza possa verificarsi solamente qualora si possieda un'altra cittadinanza, ciò per evitare qualsiasi caso di apolidia. Nel nostro ordinamento non viene concessa la rinuncia della cittadinanza qualora non se ne detenga un'altra, ciò al fine di evitare casi di apolidia. Secondo l'articolo 11 della legge la perdita si verifica solo a seguito di un'esplicita volontà dell'individuo di rinunciare e in quanto stabilisce o vuole stabilire la propria residenza all'estero. La perdita deriva quindi da una dichiarazione volta alla rinuncia, in quanto l'acquisto di una cittadinanza straniera non è produttivo di alcun effetto automatico, e da un comportamento volontario e concludente. Due sono quindi le condizioni per la perdita della cittadinanza, che il cittadino possieda la cittadinanza italiana e che risieda o decida di risiedere all'estero; non è quindi possibile rinunciare alla cittadinanza qualora si risieda in Italia. Un altro caso di perdita della cittadinanza si verifica, qualora si rientri nella fattispecie prevista dall'articolo 3 comma 4 della legge del 1992, quando a un individuo di maggiore età venga revocata l'adozione, per

poi tende tradizionalmente a facilitare il riacquisto della cittadinanza laddove si manifesti una volontà in tal senso¹⁰⁰. Ma purtroppo la legge n.

motivi a lui non imputabili, e quando essendo in possesso di un'altra cittadinanza rinunci alla cittadinanza italiana entro un anno dalla revoca dell'adozione. In questo caso si verifica la rinuncia della cittadinanza anche senza il trasferimento della residenza all'estero. All'articolo 14 della vigente normativa si prevede il caso in cui il figlio minore di un genitore che acquista o riacquista la cittadinanza italiana acquista la cittadinanza del genitore, purché conviva con questi, ma divenuto maggiorenne può rinunciarvi qualora possieda un'altra cittadinanza. Anche in questo caso l'ordinamento si preoccupa di ridurre i casi di apolidia, non viene previsto alcun arco temporale entro il quale si deve rinunciare alla cittadinanza. Ma queste due ultime fattispecie creano delle problematiche qualora l'individuo decida in un secondo tempo di voler riacquistare la cittadinanza italiana poiché l'articolo 13, comma 1 lettera d), condiziona il riacquisto alla residenza di almeno un anno sul territorio italiano, quindi gli individui che hanno rinunciato alla cittadinanza senza però avere stabilito la propria residenza all'estero, ma la hanno mantenuta nel territorio italiano, dopo un anno sono costretti ad un'altra dichiarazione di rinuncia. Oltre ai casi di perdita della cittadinanza, previa dichiarazione di rinuncia, esistono altre ipotesi di perdita legate al verificarsi di particolari situazioni previste dalla normativa. I casi di perdita automatica della cittadinanza sono previsti dall'articolo 3 comma 3 che prevede il caso in cui si verifichi la revoca dell'adozione per volontà dell'adottato, in questo caso l'adottato perde automaticamente la cittadinanza italiana solo qualora sia in possesso di un'altra cittadinanza, anche in questo caso si vogliono evitare casi di apolidia. Anche all'articolo 12 comma 2 la legge prevede, la perdita automatica della cittadinanza, nell'ipotesi in cui l'Italia sia in guerra con un altro Stato e un cittadino italiano, durante lo stato di guerra, abbia accettato un impiego pubblico o una carica pubblica o abbia prestato servizio militare senza esservi obbligato oppure abbia acquistato la cittadinanza di quello Stato. In questo caso si perde automaticamente la cittadinanza italiana al momento della cessazione dello stato di guerra. Similmente sempre l'articolo 12 al comma 1 prevede che si perda la cittadinanza qualora avendo accettato un impiego pubblico o una carica pubblica in uno Stato o in un ente pubblico straniero o in un ente internazionale oppure avendo prestando servizio militare in uno Stato estero non si ottemperi, nel termine fissato, all'intimazione del Governo italiano di abbandonare l'incarico, la carica o il servizio militare.

¹⁰⁰ Per riacquisto della cittadinanza si intende il recupero dello *status civitatis* di un individuo che, avendolo a suo tempo posseduto, l'abbia perduto a seguito di successive vicende. La legge del 1992 inserisce delle innovazioni, ad esempio l'istituto del riacquisto della cittadinanza adesso ha una portata generale collegabile a qualsiasi ipotesi di perdita individuale di cittadinanza ad eccezione di due casi collegabili non soltanto all'attuale normativa, ma anche a quella pregressa. L'attuale disciplina viene prevista dall'articolo 13, dove al 1° comma, si dispone che chi abbia perduto la cittadinanza la possa riacquistare prestando servizio militare effettivo e dichiarando di volerla riacquistare; qualora abbia assunto un pubblico impiego alle dipendenze dello Stato e dichiari di voler riacquistare la cittadinanza; qualora entro un anno dalla dichiarazione, dove esprime il desiderio di riacquistare la cittadinanza italiana, stabilisce la propria residenza nel territorio italiano; infine si può riacquistare la cittadinanza italiana qualora entro un anno dalla data in cui si è stabilita la propria residenza sul territorio italiano non si rinunci al riacquisto della medesima. Sempre l'articolo 13 al comma 1 lettera e) prevede l'ipotesi di chi abbia perduto la cittadinanza per non aver ottemperato all'intimazione di abbandono previsto dall'articolo 12 comma 1 della medesima legge, in questo caso l'obbligo di residenza nel territorio italiano sale a due anni, inoltre sussiste l'obbligo della dimostrazione di aver lasciato l'incarico che ha portato alla perdita della cittadinanza. L'articolo 17 introduce una seconda

91 non ha risolto tutte le problematiche emerse durante tutto l'arco temporale del XX secolo¹⁰¹. Difatti si sarebbe dovuto dare ascolto alle istanze provenienti dalle comunità italiane all'estero e dare altresì una risposta, da un lato, alla questione dell'integrazione europea e, dall'altro, alle nuove prospettive aperte dal fenomeno dell'immigrazione¹⁰².

6. Gli accordi internazionali, bilaterali e multilaterali, ratificati dall'Italia in materia di cittadinanza.

Gli Stati entrano in contatto tra di loro anche attraverso la circolazione dei propri cittadini; è quindi sempre stato necessario regolamentare sia l'istituto della cittadinanza sia le conseguenze che possono derivare dal fatto di detenere o meno un certo *status civitatis*.

Non è affatto agevole individuare l'esistenza di norme internazionali generali nell'ambito della cittadinanza poiché gli Stati si pongono, in quest'ambito, con un atteggiamento di indifferenza e/o di ostruzionismo, tutto ciò è dovuto al fatto che tale questione viene tradizionalmente annoverata nell'ambito del dominio riservato degli

modalità di riacquisto della cittadinanza che può considerarsi derogatoria rispetto all'articolo 13 poiché consente il riacquisto della cittadinanza con una sanatoria applicabile solamente agli individui che avevano perso la cittadinanza a seguito dell'applicazione delle precedenti normative e a condizione che avessero dichiarato di volersi avvalere di questa disposizione entro due anni dell'entrata in vigore della legge del 1992 questa fattispecie non è soggetta ad alcuna condizione di residenza. L'articolo 15 stabilisce che l'acquisto o il riacquisto della cittadinanza produce i propri effetti dal giorno successivo a quello in cui si sono adempiuti le condizioni e le formalità previste dalla legge.

¹⁰¹ Si pensi alla lunga discussione che si era verificata sul mantenimento dell'obbligo del giuramento per i neo cittadini senza però delineare l'esatta sfera dei destinatari dell'obbligo. Non sembrano sufficienti le giustificazioni addotte per l'atteggiamento di chiusura verso i cittadini extracomunitari.

¹⁰² In tal senso si veda la relazione presentata al Senato dalla Commissione Affari Costituzionali, in *Atti Senato della Repubblica*, X legislatura – Disegni di legge e Relazioni – Documenti, nn. 1460 e 1850 – A.

Stati¹⁰³. Ma tutto ciò non ha impedito la formazione di un discreto numero di strumenti internazionali pattizi. Gli accordi, multilaterali o bilaterali, in quest'ambito risultano assai diversi sia per quanto riguarda i diversi contenuti ed aspetti che vengono trattati, sia per la maggiore o minore incisività dell'accordo, sia per quello che concerne l'ambito di efficacia dello strumento, a seconda che il trattato sia universale o regionale o semplicemente bilaterale, sia riguardo al successo che l'accordo ha raggiunto, valutazione che dipende dal numero delle ratifiche raggiunte dagli Stati che l'hanno ratificata.

La necessità di codificare, a livello internazionale le tematiche attinenti alla cittadinanza, era già stata avvertita dalla Società delle Nazioni che aveva predisposto quattro strumenti¹⁰⁴; una Convenzione che costituisce il più esteso tentativo di codificazione in materia di conflitti di cittadinanza, e dei Protocolli che disciplinano il servizio militare nei casi di doppia cittadinanza e l'apolidia. Successivamente, sempre dalla Società delle Nazioni, è stata predisposta la Convenzione dell'Aja, del 12 aprile 1930, concernente talune questioni relative ai conflitti di leggi sulla cittadinanza, ed in particolare l'articolo 1 disciplinava che *“pourvu qu'elle soit en accord avec les conventions internationales, la coutume internationale et les principes de droit généralement reconnus en matière de nationalité”*¹⁰⁵. Quindi, in questo

¹⁰³ La Corte permanente di giustizia internazionale, nel parere reso il 7 febbraio 1923 sui decreti promulgati in Tunisia e nel Marocco, prendendo in esame la nozione di *domestic jurisdiction* vi ha anche annoverato la materia della cittadinanza. La sentenza si può reperire in Court Permanente de Justice International, *Recueil des avis consultatifs, Série B*, n. 4, p. 7 ss.

¹⁰⁴ Una Convenzione e tre Protocolli aperti alla firma il 12 aprile 1930.

¹⁰⁵ La Convenzione non è in vigore in Italia. La Convenzione entrò in vigore il 1° luglio 1937 tra l'Australia, il Belgio, il Brasile, il Canada, la Cina, la Gran Bretagna, l'India, Monaco, la Norvegia, i Paesi Bassi, il Pakistan, la Polonia e la Svezia. Per avere un quadro completo della Convenzione vedere *Revue de droit international privé*, 1930, p. 337 e ss.

modo, si disponeva che la normativa dei singoli Stati dovesse venire riconosciuta dagli altri Stati.

Anche le Nazioni Unite hanno sempre posto, tra i loro vari obiettivi, quello di giungere all'elaborazione di strumenti incisivi in materia di cittadinanza, tutto ciò però ha dato luogo a dei risultati discontinui, dovuti alla resistenza degli Stati spesso indisponibili ad assumere obblighi stringenti e di vasta portata.

Il primo strumento che è stato portato avanti dalle Nazioni Unite è la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 sullo *status* dei rifugiati, seguita dalla Convenzione del 28 settembre 1954 sullo statuto degli apolidi¹⁰⁶.

Seguì poi il 20 febbraio 1957 la Convenzione sulla cittadinanza della donna maritata con annessi due Protocolli facoltativi con il quale, le Nazioni Unite, hanno voluto predisporre uno strumento che garantisse la tutela dei diritti e le libertà della donna, indipendentemente dalla celebrazione o dall'annullamento del matrimonio e dalla modificazione della cittadinanza del marito¹⁰⁷.

Quanto al Consiglio d'Europa, anch'esso ha favorito la conclusione di un gran numero di accordi come la Convenzione di Strasburgo, del 6 maggio 1963, sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima e sugli obblighi militari, che si propone di eliminare i casi in cui vi siano negli Stati contraenti degli individui in possesso di due o più cittadinanze¹⁰⁸. Questo strumento, da un lato, impone obblighi più o

¹⁰⁶ Questi due accordi verranno analizzati separatamente più avanti.

¹⁰⁷ La Convenzione è stata adottata dall'Assemblea Generale con la Risoluzione n. 1040 (XI) del 29 gennaio 1957.

¹⁰⁸ La Convenzione attualmente è stata ratificata, oltre che dall'Italia da: Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Gran Bretagna, Irlanda, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Spagna e Svezia. In Italia è stata ratificata con la legge n. 876 del 4 ottobre 1966 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 212 del 31 ottobre 1966.

meno stringenti per eliminare alla radice il fenomeno della cittadinanza plurima; poiché stabilisce che ogni individuo che acquisti o riacquisti volontariamente la cittadinanza di uno degli Stati che hanno ratificato la Convenzione perda automaticamente la cittadinanza originaria, lo stesso vale anche per i figli minori. La Convenzione consente egualmente, agli Stati, riluttanti ad assumere gli obblighi appena enunciati, a vincolarsi solamente sugli obblighi militari nei casi di doppia o plurima cittadinanza.

Connessa alla Convenzione, appena esaminata, è la Convenzione di Parigi del 10 settembre 1964, che, pur non contenendo norme sostanziali, ha voluto imporre agli Stati contraenti l'obbligo di comunicazione, agli altri Stati, dell'acquisto o del riacquisto volontario ad opera di un individuo della propria cittadinanza¹⁰⁹.

La Convenzione di Strasburgo, del 24 aprile 1967, pone principi e disposizioni comuni in tema di adozioni dei minori al fine di eliminare delle problematiche che potrebbero sorgere a seguito delle differenti normative nazionali¹¹⁰. Tutto ciò viene conseguito sia agevolando l'acquisto, da parte dell'adottato, della cittadinanza dell'adottante sia prevedendo la perdita della cittadinanza dell'adottato solamente una volta acquisita la nuova cittadinanza.

Successivamente, con la Convenzione di Berna, del 13 settembre 1973 sull'indicazione dei cognomi e dei nomi nei registri dello stato civile, si è voluta tutelare l'identità dell'individuo che spesso è collegata

¹⁰⁹ La Convenzione attualmente è in vigore tra l'Italia e: Austria, Belgio, Grecia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo e Turchia. In Italia è stata ratificata con la legge n. 465 del 11 giugno 1967 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 162 del 30 giugno 1967.

¹¹⁰ La Convenzione è attualmente in vigore tra l'Italia e: Austria, Danimarca, Francia, Finlandia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Lettonia, Liechtenstein, Malta, Norvegia, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Svezia e Svizzera. La Convenzione è stata ratificata dall'Italia con la legge n. 357 del 22 maggio 1974 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 218 del 21 agosto 1974.

alle sue origini o alla cittadinanza originaria, in tale modo si evita altresì che un individuo, proprio a seguito di modificazioni del proprio nome, possa detenere più cittadinanze¹¹¹.

La Convenzione di Strasburgo, del 2 febbraio 1993, riguardante lo scambio di informazioni in materia di acquisto di cittadinanza prevede che possa sussistere, in determinati casi, la doppia cittadinanza¹¹².

Una delle ultime importanti normative convenzionali multilaterali in ambito di cittadinanza, è la Convenzione del Consiglio d'Europa di Strasburgo del 7 novembre 1997, sulla cittadinanza¹¹³. In questa Convenzione, anche se l'articolo 3 sancisce che sia ogni Stato a decidere la normativa che stabilisca chi debba o meno essere cittadino, si pongono tutta una serie di limitazioni alla libertà di ciascun Stato in ambito di cittadinanza, quale l'assoluto divieto di privare un cittadino della cittadinanza per motivi arbitrati e la limitazione ai casi di apolidia; la convenzione prevede, anche, tutta una serie di modalità di acquisizione e di perdita della cittadinanza.

Per quello che concerne i trattati bilaterali, soffermandosi solo alla prassi italiana, l'Italia ha sottoscritto vari accordi soprattutto per disciplinare il servizio militare nei casi di doppia cittadinanza.

Già nel 1929 l'Italia concluse un Accordo bilaterale con la Santa Sede¹¹⁴. Più specificatamente all'articolo 21 si ammise che i Cardinali, anche quelli di nazionalità italiana, residenti a Roma, anche fuori dalle

¹¹¹ La Convenzione è in vigore tra l'Italia e: Austria, Germania, Lussemburgo, Olanda e Turchia. L'Italia ha ratificato la Convenzione con la legge n. 508 del 23 luglio 1980 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 241 del 3 settembre 1980.

¹¹² Il Protocollo è stato ratificato con la legge n. 703 del 14 dicembre 1994 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 301 del 27 dicembre 1994.

¹¹³ La Convenzione è stata firmata, ma non ancora ratificata, dall'Italia il 6 novembre 1977. E' entrata in vigore il 1° di gennaio del 2002 tra l'Austria, la Moldova, i Paesi Bassi, il Portogallo, la Slovacchia, la Svezia e l'Ungheria.

¹¹⁴ Il Trattato è stato firmato il 11 febbraio 1929.

mura della Città del Vaticano, acquisissero la cittadinanza dello Stato della Città del Vaticano, anche se ciò contrastava con l'allora vigente normativa. Ma i tempi non erano del tutto maturi per una completa rinuncia al dominio riservato del Regno d'Italia, difatti restavano comunque applicabili ai Cardinali le leggi del Regno.

Con l'Accordo di Buenos Aires dell'8 agosto 1938, tra l'Italia e l'Argentina, si esonera dal servizio militare italiano le persone nate in Argentina da genitori italiani che abbiano regolato la loro posizione militare in Argentina¹¹⁵. Fecero seguito le Convenzioni tra l'Italia e la Danimarca, di Roma del 15 luglio 1954¹¹⁶, e con il Cile, di Roma del 4 giugno 1956¹¹⁷, con le quali si prevede che, nel caso un individuo possenga la cittadinanza italiana e danese o cilena, effettui il servizio militare solamente in uno dei due Stati.

Il Trattato di amicizia commercio e navigazione, di Roma del 21 novembre 1957, tra l'Italia e la Germania ha disciplinato che i cittadini di ciascuno Stato non abbiano obblighi militari nei confronti dell'altro Stato né possano venire costretti ad entrare a far parte di formazioni armate o militarizzate organizzate dalla Parte stessa entro o fuori il proprio territorio¹¹⁸.

L'Accordi, di Rio de Janeiro del 6 settembre 1958¹¹⁹, tra l'Italia e il Brasile e la Convenzione, di Roma del 24 gennaio 1961¹²⁰, tra l'Italia

¹¹⁵ L'Accordo è stato ratificato con la legge n. 1822 del 11 novembre 1938 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 280 del 9 dicembre 1938.

¹¹⁶ La Convenzione è stata ratificata con la legge n. 284 del 16 marzo 1956 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 100 del 24 aprile 1956.

¹¹⁷ L'Accordo è stato ratificato con la legge n. 239 del 13 marzo 1958 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 81 del 3 aprile 1958.

¹¹⁸ L'Accordo è stato ratificato con la legge n. 436 del 9 marzo 1961 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 134 del 3 giugno 1961.

¹¹⁹ L'Accordo è stato ratificato con la legge n. 924 del 4 agosto 1960 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 215 del 3 settembre 1960.

ed i Paesi Bassi hanno sancito che nel caso di un cittadino che abbia la cittadinanza dei due Stati ed abbia adempiuto il servizio militare in uno dei due Stati non sia costretto ad effettuarlo anche nell'altro. Con la Convenzione, di Parigi del 10 settembre 1974¹²¹, tra l'Italia e la Francia e la Convenzione, di Madrid del 10 giugno 1974¹²², tra l'Italia e la Spagna e la Convenzione, di Bruxelles del 3 novembre 1980¹²³, tra l'Italia ed il Belgio, invece, si stabilisce che chi abbia la doppia cittadinanza dei due Stati debba effettuare il servizio militare nello Stato dove ha la propria residenza abituale salvo il caso in cui dichiararsi di volerlo effettuare nell'altro Stato.

Diversamente, l'Accordo di San Marino del 28 ottobre 1980, sancisce che coloro che sono in possesso della cittadinanza italiana e sammarinese sono esentati dall'obbligo militare, previsto dall'ordinamento italiano, qualora presentino il certificato di residenza della Repubblica di San Marino¹²⁴. Con questo Accordo, quindi, diversamente dagli altri non si è voluto evitare che una persona, che abbia la doppia cittadinanza, debba effettuare per due volte il servizio militare ma, semplicemente, la si esonera qualora abbia la residenza a San Marino.

Diversi sono poi gli accordi bilaterali con alcuni Stati latino-americani, data la forte emigrazione nei passati decenni verso questi Stati, per disciplinare l'acquisto della cittadinanza. Un esempio è

¹²⁰ L'Accordo è stato ratificato con la legge n. 1111 del 12 luglio 1962 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 202 del 11 agosto 1962.

¹²¹ L'Accordo è stato ratificato con la legge n. 401 del 5 maggio 1976 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 286 del 26 ottobre 1976.

¹²² La Convenzione è stata ratificata con la legge n. 168 del 12 marzo 1977 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 122 del 6 maggio 1977.

¹²³ La Convenzione è stata ratificata con la legge n. 560 del 10 luglio 1982 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 224 del 16 agosto 1982.

¹²⁴ La Convenzione è stata ratificata con la legge n. 488 del 10 luglio 1982 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 210 del 2 agosto 1982.

l'Accordo con l'Argentina, del 29 ottobre 1971¹²⁵, con il quale si prevede che i cittadini che acquisiscono la cittadinanza *iure soli* di uno dei due Stati possano acquisire anche la cittadinanza dell'altro Stato conservando la cittadinanza di origine ma, in caso, gli vengono sospesi i diritti inerenti la cittadinanza di origine¹²⁶. L'Accordo non si applica ai figli degli emigranti nati in Argentina poiché per questi è ammessa la doppia cittadinanza senza alcuna limitazione.

Gli Accordi sottoscritti con la Bolivia, il 18 ottobre 1890¹²⁷, e con il Costa Rica, il 6 maggio 1873¹²⁸, prevedono che i soggetti nati in Bolivia o Costa Rica da cittadini italiani che vengono, per questo motivo considerati italiani, possono scegliere la cittadinanza boliviana o del Costa Rica mediante una dichiarazione.

¹²⁵ L'Accordo è stato ratificato con la legge n. 282 del 18 maggio 1973 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 152 del 24 giugno 1973.

¹²⁶ La sospensione vale fino a che non perdura la residenza fuori dallo Stato di origine.

¹²⁷ L'Accordo è stato ratificato con la legge n. 95 del 17 marzo 1901 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 74 del 28 marzo 1901.

¹²⁸ L'accordo non è più in vigore poiché, ratificato con il Regio Decreto n. 2453 del 23 aprile 1875 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 108 del 10 maggio 1875, è stato successivamente abrogato unilateralmente dal Costa Rica attraverso l'articolo 13 della Costituzione del 7 novembre 1949.

CAPITOLO II
LA CITTADINANZA: UN CONCETTO
“INTERNAZIONALITZZATO” DI DIRITTO INTERNO

1. Il concetto di cittadinanza per il diritto internazionale. Il rinvio assoluto al diritto interno.

In epoca passata, secondo una posizione costantemente sostenuta dalla dottrina e dalla giurisprudenza internazionale, gli Stati erano “*libres, en principe, quant à la réglementation de l’acquisition et de la perte de la nationalité*”¹²⁹. Da tempo, invece, si discute se l’istituto sia fondato e disciplinato ancora dai singoli ordinamenti statali o se invece il diritto internazionale influisca su di esso. Sebbene la maggior parte delle norme che disciplinano la cittadinanza siano di natura interna l’irradiazione esterna, di questo istituto, è tale da renderlo rilevante nell’ordinamento internazionale e portando ad una sua disciplina da parte di norme consuetudinarie e pattizie.

In primo luogo, la dottrina evidenzia come se da un lato la cittadinanza assuma, in ambito di diritto interno, una certa connotazione, in ambito internazionale, possa invece assumere un significato diverso; ciò fa sorgere la necessità di porre insieme i due ordinamenti e di trovare un punto di raccordo¹³⁰. La questione si pone tra gli interessi dei due ordinamenti. Le esigenze sono di carattere reale, rispecchiano, difatti, l’odierna realtà nel cui contesto operano gli Stati *uti singoli*, in quanto

¹²⁹ Per la dottrina prevalente di veda Kelsen, *Théorie générale de droit international public – Problèmes choisis*, in *Recueil des cours*, 1932, IV, p. 121 ss.

¹³⁰ Vedi De Dominicis, *La c.d. cittadinanza effettiva nel diritto internazionale*, Napoli, 1966, p. 14.

gestori della potestà che si estrinseca all'interno del territorio, ed *uti universi*, in quanto membri di una collettività degli Stati che, tra loro, intrecciano relazioni e si pongono dei limiti anche nell'ambito delle Organizzazioni Internazionali. Gli Stati moderni risultano tra loro collegati dall'istituto della cittadinanza, poiché è anche attraverso questo istituto che i rispettivi ordinamenti vengono a contatto. La cittadinanza è, pertanto, un elemento che regola i rapporti tra gli Stati per quello che concerne le persone fisiche.

D'altra parte non si deve trascurare che la cittadinanza rappresenta anche il presupposto di istituti tipici dell'ordinamento internazionale e di per sé costituisce oggetto di un sempre maggior numero di norme internazionali. Lo scopo e la tendenza dell'ordinamento internazionale, in quest'ambito, è la collaborazione al fine di porre ogni uomo su uno stesso livello di garanzie e di diritti ovunque questi si trovi. La qualifica dell'individuo come sottoposto alla potestà dello Stato è necessaria, anche se non sufficiente, affinché il diritto internazionale ne tragga delle conseguenze¹³¹. Nessuno più dubita che la cittadinanza impegni sia l'ordinamento interno che quello internazionale soprattutto quando sorgono questioni quali la doppia o plurima cittadinanza e la protezione diplomatica. Queste problematiche sono strettamente connesse alla protezione internazionale dell'individuo e se, dal lato dell'ordinamento interno, fanno sorgere a volte difficoltà causate dal conflitto di leggi, dal lato dell'ordinamento internazionale assumono un'importanza fondamentale¹³².

¹³¹ Cfr. De Dominicis, *La c.d. cittadinanza effettiva nel diritto internazionale*, Napoli, 1966, p. 33.

¹³² Cfr. De Dominicis, *La c.d. cittadinanza effettiva nel diritto internazionale*, Napoli, 1966, p. 20.

Per il diritto consuetudinario ogni Stato ha il diritto di fissare le condizioni di acquisto e perdita della propria cittadinanza. Appare quindi evidente che per evitare i conflitti di leggi e di giurisdizioni legate alla tematica della cittadinanza può essere d'ausilio soltanto il diritto internazionale convenzionale. Poiché è impensabile ritenere che l'ordinamento internazionale si faccia carico dell'attribuzione ed acquisizione della cittadinanza nei confronti di un individuo, sarà lo Stato a stabilirne le regole ed i presupposti. Ma proprio per il fatto che ogni ordinamento, ispirandosi a criteri diversi, adotta una propria legislazione si possono creare dei conflitti tra i vari ordinamenti che danno origine a due fenomeni opposti che vengono qualificati dalla dottrina internazionalistica con la denominazione di conflitti positivi e conflitti negativi di cittadinanza¹³³. Ci si trova in presenza del primo qualora le leggi di ordinamenti diversi riconoscano la qualifica di cittadino ad uno stesso individuo, in questo caso si ha un caso di doppia o plurima cittadinanza. La seconda ipotesi si verifica, invece, quando nessuna legge, di qualsivoglia ordinamento, qualifica un individuo come cittadino oppure quando un individuo perde la propria cittadinanza senza averne acquisita una nuova, in questo caso siamo di fronte ad un caso di apolidia.

Con la stipulazione di accordi in materia gli Stati non limitano la loro sovranità per quello che concerne l'attribuzione o meno della cittadinanza, ma tendono ad evitare talune conseguenze negative che possono sorgere dal pieno e libero esercizio della loro sovranità nell'ambito della cittadinanza. Per cui gli obblighi pattizi assunti dallo Stato, come quelli che rientrano nella materie di giurisdizione esclusiva,

¹³³ Vedi Romanelli Grimaldi, (Voce), *Cittadinanza*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1988, p. 4.

non costituiscono una lesione della sovranità, ma piuttosto una modalità di esercizio della sovranità stessa¹³⁴.

In considerazione di ciò la qualificazione della cittadinanza nell'ambito del diritto interno non può venire trasferita *sic et simpliciter* all'ordinamento internazionale poiché quest'ultimo prende in considerazione questioni, sollevate dai vari ordinamenti interni, sotto un'angolazione diversa. Si pongono quindi due interrogativi: in quale modo l'ordinamento internazionale deve e può considerare il liberismo di quello interno, e in base a quale criterio si può qualificare la cittadinanza nel contesto dell'ordinamento internazionale? Il diritto internazionale, come è stato appena visto, non potendo imporre delle regole al diritto interno, in quanto questo viene considerato un *domaine réservé* della potestà dello Stato, deve necessariamente rifarsi alle varie normative interne esistenti¹³⁵. Difatti “lo Stato nel porre la qualifica interna, esercita nel contempo un potere di natura internazionale” poiché gli effetti della qualificazione si hanno sia in ambito interno che internazionale¹³⁶.

Quindi se è vero che la competenza per la qualificazione della cittadinanza appartiene, in modo esclusivo, ai singoli Stati, affinché questa qualificazione produca degli effetti sul piano internazionale occorre che venga portata avanti tenendo conto dei limiti posti dall'ordinamento internazionale. Affinché sussista questa qualificazione

¹³⁴ Per un approfondimento vedi Panzera, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Napoli, 1984, p. 53.

¹³⁵ In questo senso si è anche espressa, all'articolo 3 comma 1, la Convenzione europea sulla cittadinanza del Consiglio d'Europa, firmata a Strasburgo il 6 novembre 1997, è entrata in vigore il 1° marzo 2000. La Convenzione è stata ratificata da: Albania, Austria, Danimarca, ex-Repubblica Jugoslavia di Macedonia, Islanda, Moldavia, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Svezia, Ungheria. L'Italia ha firmato la Convenzione il 6 novembre 1997.

¹³⁶ Vedi Quadri, *Cittadinanza (Voce)*, in *Nuovissimo Digesto italiano*, p. 320.

è necessario che essa si richiami a delle situazioni di fatto che siano in una relazione di effettività tra la persona a cui si riconduce la cittadinanza e lo Stato che concede la cittadinanza¹³⁷. Si può sostenere, come asserì Quadri, che “la sussistenza di un vincolo di sudditanza in senso internazionale presuppone sempre un requisito formale costituito dalla manifestazione di volontà dello Stato, ed un requisito materiale, costituito dal fatto che l’individuo si trovi nelle condizioni relative al collegamento materiale e di fatto”¹³⁸. Quindi sembra che il *trait d’union* fra il diritto internazionale e quello interno si possa ricercare nel principio, posto dall’ordinamento internazionale, della cittadinanza effettiva¹³⁹.

Nella giurisprudenza internazionale si è sempre consacrato il principio che nel caso di doppia cittadinanza si debba aver riguardo alla cittadinanza effettiva e che il diritto internazionale valuti in modo autonomo i casi che legittimino l’esercizio della protezione diplomatica¹⁴⁰. Il concetto di cittadinanza effettiva è stato collegato, dalla giurisprudenza internazionale, ora al concetto di domicilio ora a tutti quegli elementi capaci di dimostrare un legame più intenso tra l’individuo e lo Stato.

¹³⁷ Vedi Panzera, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Napoli, 1984, p. 20-21.

¹³⁸ Cfr. Quadri, *La sudditanza nel diritto internazionale*, Padova, 1936, p. 292.

¹³⁹ Vedi Panzera, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Napoli, 1984, p. 20.

¹⁴⁰ Già nel caso Laurent, davanti alla Commissione Inghilterra-Usa del 1953 l’arbitro ha affermato che “*les termes sujets britanniques du traité doivent être interprétés suivant la loi des nations*”; nel caso Hammer e Brissot, la Commissione mista Venezuela-USA, l’agente venezuelano sostenne che non erano le leggi interne che dovevano essere applicate ma bensì i principi generali del diritto internazionale; nel caso Arata, risolto con un compromesso arbitrale tra l’Italia e il Perù, l’arbitro Uribarri affermò che “*sans doute quand les lois des deux États appliquent à un même individu une nationalité différente, les tribunaux de chacun des deux États appliquent leur loi propre, mais il n’en est plus même lorsque la question se pose devant un tribunal arbitral lequel décide conformément aux principes du droit international*”.

Nella sentenza del 6 aprile 1955 la Corte Internazionale di Giustizia, nell'affare Nottebohm, ha analizzato la cittadinanza effettiva al fine di dimostrare la mancanza di legittimazione ad agire in protezione diplomatica dell'unico Stato di cui Nottebohm era cittadino¹⁴¹; poiché in quel caso non sussisteva una connessione più stretta dell'individuo con lo Stato che gli aveva attribuito la cittadinanza rispetto a qualunque altro Stato. La Corte ammise l'esistenza di limiti, posti dal diritto internazionale, nei riguardi della competenza interna di uno Stato, in questo caso il limite si inquadra nell'*attachement réel* fra lo Stato e l'individuo¹⁴². La necessità di un reale collegamento tra Stato ed individuo porta a privilegiare la cittadinanza effettiva escludendo le cittadinanze meramente teoriche che, anche se concesse secondo la normativa di un Stato, non sono espressione di un adeguato collegamento sociale¹⁴³.

La Corte, in particolare, affermò che la cittadinanza "*est un lien juridique ayant à sa base un fait social de rattachement, une solidarité effective d'existence, d'intérêts, de sentiments jointe à une réciprocité de droits et de devoirs*". La Corte non doveva esaminare la validità con la quale era stata attribuita la cittadinanza, ma doveva verificare se questa attribuzione avesse o meno un'efficacia in ambito internazionale; in questo modo la Corte ha individuato nel criterio dell'effettività un limite alla libertà degli Stati¹⁴⁴. Quindi fu stabilito, affinché il criterio di collegamento previsto dalla norma interna potesse considerarsi effettivo

¹⁴¹ Per avere una visione completa della sentenza si rinvia alla Cour Internationale de Justice, *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 1955, p. 13 e 20 ss.

¹⁴² Cfr. Panzera, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Napoli, 1984, p. 88.

¹⁴³ Cfr. Panzera, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Napoli, 1984, p. 90.

¹⁴⁴ Vedi Romanelli Grimaldi, *Cittadinanza* (Voce), in *Enciclopedia Giuridica*, 1988, p. 4.

fosse necessario che l'individuo avesse un legame con lo Stato dove aveva i propri interessi e le proprie relazioni sociali.

Da ciò si evince che il diritto internazionale pone dei limiti al rilievo esterno della cittadinanza, concessa ad un individuo da uno Stato; in primo luogo poiché si tende ad evitare, seguendo il principio che ogni individuo abbia diritto ad una cittadinanza, ogni possibile caso di apolidia ed in secondo luogo si tende ad accettare la volontà dell'individuo per quello che concerne le proprie vicende modificative della cittadinanza¹⁴⁵.

2. I limiti posti dal diritto internazionale alla definizione di cittadinanza di cui al diritto interno.

Come si è già accennato nel paragrafo precedente il c.d. dominio riservato, con riferimento alla cittadinanza, si è ridimensionato a favore di una tutela, sempre maggiore, dei diritti e delle libertà sia dei cittadini

¹⁴⁵ Vi sono varie disposizioni in materia convenzionale, ad esempio, la Convenzione di New York dell'8 dicembre 1979 sull'eliminazione di ogni discriminazione nei confronti della donna, la convenzione è stata ratificata da: 106 Stati che rappresentano un grande numero, l'hanno ratificata tutti gli Stati dell'Unione europea, molti Stati arabi ma manca ancora la ratifica Stati Uniti d'America. In Italia la Convenzione è stata ratificata con la legge n. 132 del 14 marzo 1985; in Gazzetta Ufficiale n. 89 del 15 aprile 1985 E la Convenzione di New York del 20 novembre 1989 sui diritti dei bambini, è stata ratificata da 135 Stati, anche questa Convenzione è stata ratificata da tutti gli Stati dell'Unione europea, da molti Stati arabi e manca ancora la ratifica degli Stati Uniti d'America. L'Italia ha ratificato la Convenzione con la legge n. 176 del 27 maggio 1991 in Gazzetta Ufficiale Supplemento ordinario n. 135 dell'11 giugno 1991; per quello che concerne la dottrina vedere Lapenna, *La cittadinanza nel diritto internazionale generale*, Milano, 1966, p. 50 e Cuniberti, *La cittadinanza: libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997, p. 456-457.

sia degli stranieri¹⁴⁶. Il Conforti definisce il dominio riservato come una materia nella quale il diritto internazionale consuetudinario si disinteressa lasciando in questo modo libero lo Stato di poter operare senza vincoli esterni¹⁴⁷. Un caposaldo del diritto internazionale classico era la norma consuetudinaria secondo la quale lo Stato godeva, nell'ambito del proprio territorio, di una giurisdizione esclusiva¹⁴⁸. Nella dottrina tradizionale si evidenziava, come conseguenza del diritto reale internazionale o dominio, che sul territorio vi fosse una potestà, interna ed esclusiva, dello Stato sui propri cittadini, i quali, in questo modo apparivano un'emanazione del diritto di dominio sul territorio¹⁴⁹. A supporto di tutto ciò si richiama una risposta che la Segreteria di Stato britannica fornì sulla posizione giuridica delle persone naturalizzate “*by the Laws of Nations every Sovereign Prince has a power to make strangers Denizens when, and as often as, the good of the State considers it necessary so to do*”¹⁵⁰. Successivamente, nel 1849 i giureconsulti Dodson, Jervis e Romilly rispondendo ad un quesito posto da Lord Palmerston, circa un caso di perdita della cittadinanza, precisarono che “*every nation has an exclusive right to regulate persons and things in own territory according to its own sovereign will and polity*”¹⁵¹. Tale convincimento, è stato poi ripreso anche dalla dottrina che ha enunciato come “*les Etats sont libres, in principe, quant à la réglementation de l'acquisition et de la perte de la nationalité*”¹⁵². Ma

¹⁴⁶ Sinonimi del termine dominio riservato possono venire considerati i termini competenza interna, *domain reservè* oppure *domestic jurisdiction*.

¹⁴⁷ Cfr. Conforti, *Diritto Internazionale*, Napoli, 2002, p. 206.

¹⁴⁸ Vedi Leanza, *Il Diritto Internazionale: da diritto per gli Stati a diritto per gli individui*, Torino, 2002, p. 38.

¹⁴⁹ Vedi Panzera, *Limiti Internazionali in materia di cittadinanza*, Napoli, 1984, p. 36.

¹⁵⁰ Cfr. Mc Nair, *International Law Opinions*, vol. II, Cambridge, 1956, p. 11 ss.

¹⁵¹ Cfr. Mc Nair, *International Law Opinions*, vol. II, Cambridge, 1956, p. 14 ss.

¹⁵² Vedi Mc Nair, *International Law Opinions*, vol. II, Cambridge, 1956, p. 14 s.

anche la giurisprudenza internazionale ha avallato questa posizione e precisamente dalla Corte permanente di giustizia internazionale, fra i due conflitti mondiali, e dalla Corte internazionale di giustizia successivamente. Con una sentenza della Corte Permanente di Giustizia Internazionale del 7 febbraio 1923 che, relativamente ai decreti sulla nazionalità promulgati dalla Tunisia e dal Marocco l'8 novembre 1921, sostenne che le questioni legate al trattamento dei sudditi fossero una "competenza esclusiva" degli Stati ed in particolare "*dans l'état actuel du droit international, les questions de nationalité sont, en principie, ... comprises dans ce domaine réservé*".

Questo parere è stato successivamente confermato dalla stessa Corte nei pareri sulle questioni relative all'acquisto della cittadinanza polacca e sullo scambio delle popolazioni greche e turche¹⁵³. La Corte Permanente di Giustizia Internazionale, prima, e la Corte Internazionale di Giustizia, poi, sostennero che "*les Etats sont libres, in principie, quant à la réglementation de l'acquisition et de la perte de la nationalité*"¹⁵⁴.

Ma in una sentenza del dell'8 giugno 1932, nel caso Salem, un Tribunale arbitrale ammise, in anticipo con i tempi, l'esistenza di limiti scaturenti dai principi generali del diritto internazionale affermando che "*dès que la question de nationalité devient litigieuse entre deux Etats souverains, elle ne puet être décidée exclusivement par les prescriptions du droit national d'un suel de ces deux Etats. Dans le cas présent, il importe d'examiner si, en octroyant le droit de citoyenneté à l'encontre des principes généraix du droit international, l'un des Etats a empiété*

¹⁵³ I pareri sono stati resi rispettivamente il 15 settembre 1923 ed il 21 gennaio 1925.

¹⁵⁴ Come dotrina dominante si consiglia Kelsen, *Théorie générale du droit international public. Problèmes choisis*, in *Recueil des Cours*, 1932, vol. IV, p. 121 ss.

sur la sphère juridique de l'autre Etat"¹⁵⁵. Si era rilevato, in questo modo, una norma consuetudinaria secondo la quale si prevedeva che l'inopponibilità della norma interna, in tema di cittadinanza, agli altri Stati fosse subordinata alla sua conformità non solo ad eventuali impegni pattizi ma anche alle norme consuetudinarie ed ai principi generali. Così il dominio riservato degli Stati ha incontrato limiti anche nell'ambito del diritto internazionale generale.

Nel secondo dopoguerra in questo modo, la tesi dell'assoluta inesistenza di limiti di diritto internazionale, nell'ambito del dominio riservato dello Stato in tema di cittadinanza, è stata oggetto di un progressivo e lento ripensamento, dato che si era individuato anche grazie alla sentenza appena citata, nel principio della "cittadinanza effettiva", un possibile limite. In base a tale principio si affermò che uno Stato non sarebbe più stato libero di concedere, negare o far perdere la propria cittadinanza in maniera arbitraria in quanto ciò contrastava con il limite individuato, nella sentenza del 6 aprile 1955, dalla Corte Internazionale di Giustizia sul caso Nottebohm¹⁵⁶. Nella sentenza si afferma che non può più venire considerata internazionalmente legittima l'attribuzione della cittadinanza in carenza di un collegamento effettivo tra l'individuo e lo Stato anche se la Corte ha ammesso, in linea di principio, che "*la nationalité rentre dans la compétence nationale de l'Etat*". Con questa sentenza si accoglie definitivamente il limite alla competenza interna esclusiva degli Stati¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Si veda *Revue de droit international*, 1932, vol. XI, p. 787. La parte in corsivo è stata aggiunta.

¹⁵⁶ Per una visione completa della sentenza si consiglia Court International de Justice, *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, 1955, p. 13 e 20 ss.

¹⁵⁷ Il limite si delineò anche successivamente nella giurisprudenza a partire dagli arbitri venezuelani e nella dottrina per quest'ultima vedi Quadri, *La sudditanza nel diritto internazionale*, Padova, 1936.

Soprattutto nei primi tempi dall'emanazione della sentenza non sono mancate, in dottrina, delle opinioni, contrarie ai principi emanati dalla sentenza, causate soprattutto dalla assoluta novità della pronuncia¹⁵⁸. Ma in un secondo tempo la dottrina si è adeguata ai principi della sentenza. Il Conforti commenta la sentenza ammettendo un limite alla libertà dello Stato di imporre o concedere la propria cittadinanza ad un individuo poiché ritiene oramai consolidato il principio della Corte¹⁵⁹. Si è giustamente rilevato come a seguito della sentenza Nottebohm gli Stati continuino ancora a godere di un'ampia libertà nell'accordare la propria cittadinanza ma, ove si discostino dal principio dell'effettività, lo Stato non sia più in grado di far valere la propria cittadinanza sul piano delle relazioni internazionali in quanto non è opponibile agli altri Stati¹⁶⁰.

Una parte della dottrina è concorde nel ritenere che sussista, secondo quanto enunciato dalla Corte, una norma consuetudinaria che ammetta come unica cittadinanza quella internazionalmente rilevante in quanto conferita dallo Stato con il quale l'individuo abbia i rapporti più stretti¹⁶¹.

La nostra Corte di Cassazione, nella sentenza del 29 ottobre 1984, sostiene che ogni Stato ha il potere di fissare criteri specifici per

¹⁵⁸ Vedi Ballarone Pallieri, *La determinazione internazionale della cittadinanza ai fini dell'esercizio della protezione diplomatica*, in *Scritti in onore di Perassi*, Milano, 1957, 1957; Glazer, *Affaire Nottebohm*, in *Georgetown Law Journal*, 1955-1956, p. 313 ss.; Jones, *The Nottebohm Case*, in *The International Law Quarterly*, 1956, p. 230 ss.; Kunz, *The Nottebohm judgement*, in *American Journal*, 1960; Loewenfeld, *Der Fall Nottebohm*, in *Archiv des Völkerrechts*, 1956, p. 387; Orcasitas, *Sent. Del TIJ de la Haja del 6.4.1955 en el lamado "asunto Nottebohm"*, in *Revista española de derecho internacional*, 1955; Seidl-Hohenveldern, *Der Fall Nottebohm*, in *Recht der internationalen Wirtschaft*, 1955, p. 147 ss.

¹⁵⁹ Vedi Conforti, *Diritto Internazionale*, Napoli, 2002, p. 206.

¹⁶⁰ Vedi Panzera, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Napoli, 1984, p. 90 s.

¹⁶¹ Vedi Ancel, *Les conflits de nationalités*, in *Journal de droit international privé*, 1937 p. 19 ss.; Durante, *Doppia o plurima cittadinanza nella protezione diplomatica*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1956, p. 184.

disciplinare la cittadinanza e minimizza il ruolo del diritto internazionale relegandolo a disciplinare “soltanto alcuni profili” e asserendo che ha “una sfera di applicazione limitata a determinati Stati”¹⁶². In questo modo la nostra Corte nel 1984 non aveva ancora recepito appieno quelle che erano le tendenze ed i limiti sempre più pregnanti che il diritto internazionale imponeva al nostro Stato.

3. Il diritto internazionale nella regolamentazione della cittadinanza nei casi di successione tra Stati.

Le problematiche correlate alla cittadinanza hanno risvolti anche a livello di ordinamento internazionale in relazione alle ipotesi di trasformazioni territoriali quali le annessioni, gli smembramenti e le cessioni. In tali ipotesi mutando la potestà che uno Stato esercita su un territorio muta anche il regime di tutta una serie di “beni” mobili o immobili tra cui gli individui ivi stanziati. Generalmente in tali casi il rapporto di cittadinanza tra il vecchio Stato e gli individui residenti sui territori oggetto della trasformazione viene a cessare mentre si crea un nuovo rapporto con il nuovo Stato. Ma non sempre tutto ciò avviene senza problemi, difatti spesso si vengono a creare situazioni controverse che a volte vengono disciplinate da specifici accordi¹⁶³. Ciò non toglie che gli individui siano liberi di scegliere la cittadinanza che ritengono più opportuna difatti normalmente in questa tipologia di accordi viene

¹⁶² La sentenza emessa dalla prima sezione è la numero 5530, il Presidente era Bologna, e vedeva contrapposto Mazza contro l'Amministrazione della difesa-esercito.

¹⁶³ Cfr. Del Vecchio, *Alcuni rilievi in tema di nazionalità e di cittadinanza nel contesto internazionale*, in *Rivista Internazionale dei diritti dell'uomo*, 1997, p. 19.

previsto anche il diritto di opzione tra i due Stati¹⁶⁴. Certamente diverso è il caso in cui l'acquisizione del territorio sia avvenuta a seguito di una conquista. In questo caso lo Stato vincitore impone, nel trattato di pace, allo Stato vinto le sue condizioni tra le quali viene di solito disciplinato anche il destino delle persone stanziate sul territorio conquistato.

E' controversa, nell'ambito del diritto consuetudinario, quali siano i diritti riconducibili agli individui, in particolare la questione verte se le persone interessate abbiano o meno il diritto di acquistare automaticamente la cittadinanza dello Stato successore. In realtà non sembrano sussistere norme consolidate in materia né a favore di una teoria né dell'altra, tutto ciò è dovuto alla mancanza di una sufficiente prassi uniforme. Mentre dopo la prima guerra mondiale veniva generalmente consentito l'acquisto della cittadinanza *de iure* a tutti gli individui residenti abitualmente nel territorio dello Stato interessato, dopo la seconda guerra mondiale la prassi degli Stati è stata meno omogenea e oltre alla residenza abituale si sono affermati, per gli individui che avevano diritto di acquisire automaticamente la cittadinanza, anche altri criteri di varia natura.

Per quello che concerne l'Italia le modificazioni territoriali conseguenti alle due guerre mondiali e lo scioglimento dell'Impero nonché la perdita delle colonie in Africa e nell'Egeo hanno portato a dei mutamenti di territorio e di conseguenza anche di popolazione talvolta nel senso di acquisizione e talvolta nel senso di perdita. In particolare si ricorda a seguito della prima guerra mondiale il Trattato di San

¹⁶⁴ A tale principio si è conformata anche la Suprema Corte Federale Tedesca, BGHSt 9, 175, per cui "*where territories are ceded it is becoming the practice to grant the population a right of option ... everybody has a right to the free development of this personality*". Per la dottrina vedi Dzunov, *Successione of States in Respect of Citezenship. The case of the Former SFRY*, in Mrak, *Successione of States*, The Hague, London, Boston, 1999, p. 150.

Germano, con l’Austria del 10 settembre 1919, dove si sanciva l’acquisizione dei territori del Trentino e Alti Adige, di Venezia Giulia e dell’Istria¹⁶⁵. In quel caso il Trattato di Pace, all’articolo 70, prevedeva che gli individui stanziati sui territori ceduti perdessero automaticamente la cittadinanza austriaca e *ope legis* acquisissero quella italiana¹⁶⁶. Ma gli individui che avevano più di diciotto anni potevano optare per la cittadinanza italiana qualora lo avessero fatto entro un anno dall’entrata in vigore della Trattato¹⁶⁷.

Il Trattato di Parigi che fece seguito alla seconda guerra mondiale, del 10 febbraio 1957, tra l’Italia e le Potenze alleate ed associate ha sancito la perdita dei territori della Venezia Giulia, dell’Istria e della Dalmazia, nonché dei territori della Briga e Tenda¹⁶⁸. Per quello che concerne le popolazioni ivi stanziate si stabiliva che, ai sensi dell’articolo 19, i cittadini italiani residenti alla data del 10 giugno 1940 nei territori ceduti perdessero automaticamente la cittadinanza italiana e acquisissero automaticamente quella del nuovo Stato¹⁶⁹.

¹⁶⁵ Il Trattato è stato ratificato con il Regio Decreto n. 1890 del 30 dicembre 1920 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 14 del 18 gennaio 1921; il dissolto Impero austro-ungarico riconosce all’Italia la cessione dei territori del Trentino Alto Adige, della Venezia Giulia e dell’Istria.

¹⁶⁶ Ma per la legislazione italiana l’acquisto non fu automatico difatti venivano esclusi i soggetti pertinenti ai territori ceduti che non fossero nati in quel periodo; i soggetti divenuti pertinenti successivamente al 24 maggio 1915 in virtù del loro ufficio; i soggetti già pertinenti ai territori ceduti che non lo erano più al momento dell’entrata in vigore del Trattato; i figli dei genitori già pertinenti ai territori ceduti, ma che non lo erano più al momento dell’entrata in vigore del Trattato.

¹⁶⁷ L’opzione esercitata dal marito si estendeva alla moglie e quella del genitore che esercitava la potestà si estendeva al figlio minore.

¹⁶⁸ Il Trattato fu reso esecutivo con il Decreto Legislativo n. 1430 del 28 novembre 1947 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 195 S.O. del 24 dicembre 1947. La Venezia Giulia, dell’Istria e della Dalmazia furono ceduti alla Jugoslavia mentre i territori della Briga e Tenda furono ceduti alla Francia.

¹⁶⁹ Ma ai cittadini appartenenti al gruppo linguistico italiano veniva riconosciuta la facoltà di optare per la cittadinanza italiana entro un anno dall’entrata in vigore del Trattato. L’opzione esercitata da uno dei genitori si estendeva ai figli minori di 18 anni. Ma tutto ciò creava notevoli problemi poiché furono le autorità iugoslave a dover decidere sui requisiti richiesti per poter esercitare questa opzione. Per cui sorsero tutta una serie di vertenze sorte da alcune

Anche in dottrina è controverso se la successione non determini o meno un cambiamento automatico della cittadinanza degli abitanti del territorio interessato¹⁷⁰. In virtù del dominio riservato che ogni Stato ha in ambito di cittadinanza lo Stato successore, anche in questa particolare situazione, può determinare unilateralmente come e se concedere la cittadinanza. Altri autori, invece, ritengono che la popolazione del territorio oggetto del mutamento di sovranità acquisti sempre automaticamente la cittadinanza dello Stato successore al momento della successione¹⁷¹. Invece la dottrina ritiene unanimemente che per quello che concerne lo Stato che ha perduto il territorio, qualora il trasferimento territoriale sia fondato su un valido titolo, questi sia tenuto, nei confronti dello Stato successore, a rinunciare al vincolo di nazionalità qualora gli abitanti del territorio annesso o ceduto acquisiscano la nazionalità dello Stato successore¹⁷².

Qualora l'annessione sia stata imposta illegalmente sorgono problemi anche nell'ambito della cittadinanza. Un esempio se ne può trarre dalle vicende delle Repubbliche baltiche, che con la proclamazione della loro indipendenza dall'URSS senza però aderire alla Comunità degli Stati indipendenti, hanno negato la cittadinanza alla popolazione non indigena¹⁷³. Come conseguenza tutte le persone arrivate nelle Repubbliche baltiche dopo il 1940 sono state considerate straniere per

arbitrarie decisioni del Governo di Belgrado. Per i residenti nel territorio italiano la cui lingua madre era il serbo, il croato o lo sloveno avevano la facoltà di scegliere la cittadinanza jugoslava entro il termine di un anno dall'entrata in vigore del Trattato.

¹⁷⁰ Cfr. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge, 1967, p. 503.

¹⁷¹ Si veda Kunz, *L'option de nationalité*, in *Recueil des Cours*, 1930, p. 117 s. e Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford, 1990, p. 557 ss.

¹⁷² Cfr. Weis, *Nationality and Statesness in International Law*, 1979.

¹⁷³ L'indipendenza è avvenuta all'indomani del fallito colpo di stato sovietico dell'agosto 1991. Si ricorda anche come l'annessione ad opera dell'URSS, nel 1940, di queste Repubbliche viene considerata illegale.

cui questi individui sono stati costretti, qualora avessero voluto acquisire la cittadinanza dello Stato dove risiedevano oramai da anni, a fare domanda di naturalizzazione. Per via dell'illegale annessione sovietica degli Stati balcanici si è negata ogni validità al decreto sovietico con il quale veniva attribuita la cittadinanza sovietica agli abitanti delle Repubbliche baltiche.

Questi eventi hanno contribuito alla formazione di taluni strumenti internazionali volti alla codificazione delle problematiche connesse alla cittadinanza nei casi di successione tra Stati.

Il Consiglio d'Europa ha prima adottato, 14 settembre 1996, una dichiarazione relativa all'incidenza della successione di Stati in materia di cittadinanza delle persone fisiche¹⁷⁴. Successivamente ha promosso la Convenzione europea sulla Nazionalità, del 6 novembre 1997, nella quale si vuole tentare di indurre gli Stati ad una cooperazione per realizzare un equo bilanciamento tra gli interessi degli Stati e quello degli individui coinvolti¹⁷⁵. La Convenzione, anche se all'articolo 3 comma 1, riconosce agli Stati di poter concedere la cittadinanza attraverso la propria legislazione, all'articolo 4, codifica i principi di diritto internazionale per i quali *“everyone has the right to a nationality; statelessness shall be avoided; no one shall be arbitrarily deprived of this or her nationality”*. Nella Convenzione, all'articolo 18, si disciplina altresì che *“1. S'agissant des questions de nationalité en cas de succession d'Etats, chaque Etat Partie concerné doit respecter les principes de la prééminence du droit, les règles en matière de droit de*

¹⁷⁴ La dichiarazione è stata adottata dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto il 10 febbraio 1997, si veda Commissione Venezia CDL - INF (97) 1., p. 4-6.

¹⁷⁵ La Convenzione è stata ratificata da Albania, Austria, Danimarca, ex-Repubblica Jugoslava di Macedonia, Islanda, Moldavia, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Svezia ed Ungheria. L'Italia ha firmato la Convenzione il 6 novembre 1997.

l'homme 2. En se prononçant sur l'octroi ou la conservation de la nationalité en cas de succession d'Etats, chaque Etat Partie concerné doit tenir compte notamment: a) du lien véritable et effectif entre la personne concernée et l'Etat; b) de la résidence habituelle de la personne concernée au moment de la succession d'Etats; c) de la volonté de la personne concernée; d) de l'origine territoriale de la personne concernée.”.

In questo modo si vuole tutelare l'individuo sia coinvolgendolo nella scelta sia facendo in modo che sia rispettato il legame che questi ha con il territorio. All'articolo 19 invece si vuole favorire la possibilità di accordi tra gli Stati che però rispettino la Convenzione difatti *“en cas de succession d'Etats, les Etats Parties concernés doivent s'efforcer de régler les questions relatives à la nationalité par accord entre eux et, le cas échéant, dans leurs relations avec d'autres Etats concernés. De tels accords doivent respecter les principes et les règles contenus ou évoqués dans le présent chapitre.*”

Ed infine all'articolo 20 si pongono dei principi che gli Stati devono rispettare, come la facoltà per i residenti nel nuovo Stato di poter rimanervi e la parità di trattamento con i cittadini del nuovo Stato, per cui *“chaque Etat Partie doit respecter les principes suivants: a) les ressortissants d'un Etat prédécesseur résidant habituellement sur le territoire dont la souveraineté est transmise à un Etat successeur, dont ils n'ont pas acquis la nationalité, doivent avoir le droit de rester dans cet Etat; b) les personnes mentionnées au paragraphe a) doivent bénéficier de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'Etat successeur en ce qui concerne les droits sociaux et économiques*”.

La Convenzione prevede, all'articolo 5, che non si possa arbitrariamente privare o negare la cittadinanza, e chiarisce che non si devono porre in

essere atti discriminatori dovuti al sesso, alla religione, alla razza, al colore e all'origine etnica o nazionale.

Anche le Nazioni Unite, nel luglio 1999, si sono volute dotare di uno strumento riguardante la cittadinanza delle persone fisiche in relazione alla successione di Stati¹⁷⁶. La bozza, all'articolo 1, prevede che *“every individual who ... had the nationality of the predecessor State ... has the right to the nationality of at least one of the States concerned”*. All'articolo 4 si cerca di eliminare al possibilità che si verificano casi di apolidia difatti *“States concerned shall take all appropriate measures to prevent persons who, on the date of the succession of States, had the nationality of the predecessor State from becoming stateless as a result of such succession”*. Allo stesso modo prevede che l'individuo che abbia la residenza abituale nel nuovo Stato acquisti la cittadinanza del nuovo Stato all'atto della successione imponendo in tal modo al nuovo Stato una regola semplice ma efficace che impone di dare la cittadinanza a chiunque sia residente nei nuovi territori, per cui *“subject to the provisions of the present draft articles, persons concerned having their habitual residence in the territory affected by succession of the States are presumed to acquire the nationality of the successor State on the date of such succession”*. All'articolo 11 la bozza prevede che lo Stato debba tenere conto, ai fini della cittadinanza, della volontà dell'individuo, e più specificatamente *“States concerned shall give consideration to the will of persons concerned whenever those persons are qualified to acquire the nationality of two or more States concerned”*. Ed infine si nega la possibilità, per lo Stato che ha ceduto i territori di privare della propria

¹⁷⁶ La Commissione di diritto internazionale il 20 luglio 1999 ha adottato in seconda lettura il progetto di articoli.

cittadinanza poiché *“persons concerned shall not be arbitrarily deprived of the nationality of the predecessor State, or arbitrarily denied the right to acquire the nationality of the successor State or any right of option, to which they are relation to the succession of States”*. La bozza, a differenza della Convenzione appena esaminata, nella II parte prevede varie tipologie di successione di Stati quali la dissoluzione, l’unificazione, la separazione e l’incorporazione. Nel caso di successione si prevede che l’individuo che abbia la residenza abituale nel nuovo Stato acquisisca la nuova cittadinanza salvo la possibilità, per l’individuo, di scegliere tra le cittadinanze dei due Stati¹⁷⁷. Nel caso di unificazione, indipendentemente da quale sia il nuovo Stato, l’individuo ha diritto di ottenere la cittadinanza del nuovo Stato¹⁷⁸. Mentre nel caso di separazione e di dissoluzione si prevede oltre alla possibilità, per l’individuo che ha la residenza nel nuovo Stato di acquisirne la cittadinanza, anche il diritto di opzione tra i due Stati¹⁷⁹.

In questa particolare fattispecie, anche se è sempre stata considerata di competenza esclusiva degli Stati, si sono voluti codificare

¹⁷⁷ Articolo 20 *“when part of the territory of a State is transferred by that State to another State, the successor State shall attribute its nationality to the persons concerned who have their habitual residence in the transferred territory and the predecessor State shall withdraw its nationality from such persons, unless otherwise indicated by the exercise of the rights of options which such persons shall be granted”*.

¹⁷⁸ Articolo 21 *“when two or more States unite and so form one successor State, irrespective of whether the successor State is a new State or whether its personality is identical to that of one of the State which have united, the successor State shall attribute its nationality to all persons who, on the date of the succession of States, had the nationality of a predecessor State”*.

¹⁷⁹ La separazione viene disciplinata dagli articoli 24-26 *“when parts of the territory of a State separate from that State one or more successor States while the predecessor State continues to exist, a successor State shall, unless otherwise indicated by the exercise of a right of option, to attribute its nationality to ... a person concerned having their habitual residence in its territory”*. Mentre la dissoluzione viene disciplinata dagli articoli 22-23 *“when a State dissolves and ceases to exist and the various parts of the territory of the predecessor State form two or more successor States, each successor State shall, unless otherwise indicated by the exercise of a rights of options, attribute its nationality to ... persons concerned having their habitual residence in its territory”*.

alcuni principi, della comunità internazionale, che sono stati ritenuti fondamentali. A ciò ha contribuito anche l'evoluzione del concetto di cittadinanza che non viene più considerata soltanto espressione della sovranità di ogni singolo Stato ma anche un attributo essenziale ed irrinunciabile di qualsiasi persona.

4. Segue: l'evoluzione del concetto di cittadinanza plurima.

Il possesso di più cittadinanze dipende dal parallelo funzionamento di ordinamenti giuridici di Stati diversi. Non è certamente l'ordinamento di uno Stato ad attribuire più cittadinanze alla medesima persona; ogni Stato infatti può regolare la propria cittadinanza ma non il possesso di una cittadinanza straniera¹⁸⁰. Può avvenire che l'ordinamento di uno Stato faccia o meno dipendere la perdita o l'acquisto della propria cittadinanza dal possesso, dall'acquisto o dalla perdita di una cittadinanza straniera. Nei limiti in cui ciò non si verifica potranno sussistere casi di cittadinanza plurima¹⁸¹. Quindi dato che è lo Stato l'unico titolato a poter qualificare un soggetto come proprio cittadino, per evitare casi di cittadinanza plurima, lo Stato deve concedere la cittadinanza solamente qualora sussista un effettivo legame con l'individuo.

In generale gli Stati non ammettono che i propri cittadini, se in possesso anche della cittadinanza di altro Stato, facciano comunque

¹⁸⁰ Vedi Kojanec, *Norme sulla cittadinanza italiana. Riflessi interni ed internazionali*, Milano, 2002, p. 33.

¹⁸¹ Vedi Durante, *Doppia o plurima cittadinanza nella protezione diplomatica*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1956, p. 175.

valere la loro condizione di stranieri¹⁸². Tutto ciò dipende dal fatto che, per ciascuno Stato, la cittadinanza è considerata un elemento dell'esercizio della propria sovranità e quindi non permette interferenze portate avanti da altri Stati.

Se per l'acquisto della cittadinanza è operante il principio dello *jus soli* o un criterio di elezione della cittadinanza, il possesso contemporaneo di una cittadinanza straniera, salvo un eventuale obbligo di opzione, è generalmente irrilevante¹⁸³. Qualora sia invece previsto un processo di naturalizzazione, la perdita della cittadinanza di origine costituisce, frequentemente, un ostacolo all'acquisizione della cittadinanza dello Stato d'immigrazione. In questo caso è quindi importante, per favorire il processo d'integrazione, ammettere la possibilità del possesso di due cittadinanze, eliminando le condizioni giuridiche che tendono ad evitare tale situazione. E' con questo scopo che è stato redatto il secondo Protocollo alla Convenzione europea del 1963, sull'eliminazione dei casi di cittadinanza plurima, che indica un significativo mutamento rispetto alla tradizionale accettazione in Europa del principio dell'unicità della cittadinanza collegato al concetto di Stato-Nazione¹⁸⁴.

Anche se da più parti si afferma che il problema della cittadinanza non possa considerarsi completamente riservato all'esclusiva competenza degli Stati e sia ammessa l'esistenza di norme internazionali che limitano la libertà dello Stato in materia, si è sempre omesso di

¹⁸² Vedi Kojanec, *Norme sulla cittadinanza italiana. Riflessi interni ed internazionali*, Milano, 2002, p. 34.

¹⁸³ Vedi Kojanec, *Norme sulla cittadinanza italiana. Riflessi interni ed internazionali*, Milano, 2002, p. 36.

¹⁸⁴ Il Protocollo è stato firmato a Strasburgo il 2 febbraio 1993, è entrato in vigore il 1° gennaio 2002 tra l'Italia, la Francia e i Paesi Bassi. L'Italia ha ratificato il Protocollo con la legge n. 703 del 14 dicembre 1994 ed è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 301 del 27 dicembre 1994.

specificare il contenuto di queste norme internazionali generali¹⁸⁵. Sembra potersi affermare che le norme internazionali che prevedono l'attribuzione e la privazione della cittadinanza abbiano un contenuto negativo, poiché non dettano delle regole che gli Stati devono seguire, ma stabiliscono dei principi limite e dei generali criteri di collegamento tra individuo e Stato; alcuni dei limiti ravvisabili sono: a) il divieto di attribuire la cittadinanza a coloro che non presentano alcun collegamento con lo Stato, salvo espressa richiesta; b) il divieto di naturalizzare l'individuo senza il suo consenso; c) il divieto di considerare propri cittadini coloro che abbiano una stabile residenza nei territori ceduti alla sovranità di un altro Stato, salvo il diritto di opzione convenuto tra cedente e cessionario; d) il divieto di attribuire la cittadinanza per il solo fatto di essere residente¹⁸⁶. Lo Stato è, quindi, libero, entro i limiti imposti dal diritto internazionale, generale di scegliere le modalità di attribuzione della cittadinanza¹⁸⁷. Per cui anche le norme pattizie, che vogliono limitare i casi di cittadinanze plurime, nell'ambito dell'acquisto e della perdita della cittadinanza, si devono adeguare alle norme consuetudinarie anche se hanno una portata assai limitata e con dei contorni piuttosto indefiniti.

Al fine di evitare che gli individui possano subire le conseguenze particolarmente gravi ed ingiuste che possono derivare dal fatto di avere più cittadinanze, sono state stipulate convenzioni internazionali al fine di regolare alcuni particolari doveri che l'individuo, in quanto cittadino,

¹⁸⁵ Vedi Maury, *Répertoire de droit international*, Paris, 1931, p. 226, n. 38 ; Brocher, *Cours de droit international privé*, Paris, 1982, p. 202.

¹⁸⁶ Vedi Durante, *Doppia o plurima cittadinanza nella protezione diplomatica*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1956, p. 180.

¹⁸⁷ Vedi il pensiero di Cordoba relatore speciale della Commissione delle Nazioni Unite per il diritto internazionale in N.U. doc. A/CN. 4/64, p. 7.

avrebbe nei confronti degli Stati contraenti¹⁸⁸. Con detti accordi non soltanto si opera il riconoscimento della prevalenza di una cittadinanza sull'altra, ma generalmente si conferiscono, altresì, particolari esenzioni dall'osservanza di determinati obblighi, come per il servizio militare.

Va rilevato che in linea di massima gli ambiti interstatuali in cui vigono gli strumenti bilaterali o multilaterali, intesi a disciplinare la cittadinanza plurima, sono approntati in aree socio-economiche relativamente omogenee nelle quali, quindi, l'esigenza del possesso di due o più cittadinanze è più sentita poiché l'immigrazione è maggiore¹⁸⁹.

La convenzione dell'Aja del 1930, concernente certe questioni relative ai conflitti di leggi sulla cittadinanza, all'articolo 3, sancisce che “un individuo avente due o più cittadinanze potrà essere considerato come proprio cittadino da ciascuno degli Stati di cui possiede la cittadinanza” con la riserva però delle competenze sull'espatrio, sulla cittadinanza dei figli e sull'adozione¹⁹⁰. Quindi è stata ribadita l'assoluta potestà dello Stato nell'ambito del conferimento e del riconoscimento della propria cittadinanza.

La Convenzione europea del 1963, sulla riduzione dei casi di cittadinanza plurima e sugli obblighi militari in caso di cittadinanza plurima, si fonda sul presupposto, espresso nel preambolo, che “il cumulo di cittadinanze è una fonte di difficoltà e che un'azione comune al fine di ridurre, per quanto possibile, tra gli Stati membri i casi di pluralità di cittadinanza, risponde alle finalità del Consiglio

¹⁸⁸ Vedi Durante, *Doppia o plurima cittadinanza nella protezione diplomatica*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1956, p. 175.

¹⁸⁹ Vedi Alessio, *La doppia cittadinanza con problema quantitativo*, in *Atti del Convegno di Studi di Treviso del 26 maggio 2000, Situazione e destino della doppia cittadinanza*, Treviso, 2000, p. 51.

¹⁹⁰ La Convenzione dell'Aja è stata firmata il 12 aprile 1930.

d'Europa”¹⁹¹. All'articolo 1, la Convenzione prevede che un cittadino maggiorenne che intenda acquisire, per espressa volontà, una nuova cittadinanza debba perdere la cittadinanza precedente. Ma la Convenzione ribadisce che la persona possa rinunciare volontariamente ad una delle cittadinanze di uno degli Stati contraenti, difatti, all'articolo 2, si disciplina che ogni individuo, che posseda la cittadinanza di due o più Stati contraenti, possa rinunciare ad una cittadinanza solo con l'autorizzazione dello Stato, autorizzazione che può venire rifiutata, dallo Stato, qualora l'individuo risieda abitualmente fuori dallo Stato da più di dieci anni.

La Convenzione del 1963 è stata oggetto di vari ripensamenti difatti, dopo una lunga gestazione, è stato adottato il secondo Protocollo di emendamento che introduce un regime più morbido rispetto alla Convenzione¹⁹². Nel preambolo si evidenzia come vista l'importanza che il fenomeno dell'immigrazione ha assunto si è ritenuto che, all'interno degli Stati parte del Consiglio d'Europa, vi sia la necessità di una maggiore integrazione degli immigrati soprattutto di quelli che si stabiliscono definitivamente in uno degli Stati parte¹⁹³. Per ciò, all'articolo 2 del Protocollo, si ammette che, per l'acquisto di una nuova cittadinanza, non sia necessario perdere la cittadinanza precedente poiché gli Stati parte possono disporre che l'individuo conservi entrambe

¹⁹¹ La Convenzione è stata firmata a Strasburgo il 6 maggio 1963 ed è stata ratificata da: Austria; Belgio; Danimarca; Francia; Germania; Gran Bretagna; Irlanda; Lussemburgo; Norvegia; Olanda; Spagna e Svezia. L'Italia ha ratificato la Convenzione con la legge n. 876 del 4 ottobre 1966 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 272 del 31 ottobre 1966.

¹⁹² Il Protocollo è stato firmato a Strasburgo il 2 febbraio 1993, è entrato in vigore il 1° gennaio 2002 tra l'Italia, la Francia e i Paesi Bassi. L'Italia ha ratificato il Protocollo con la legge n. 703 del 14 dicembre 1994 ed è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 301 del 27 dicembre 1994.

¹⁹³ Il secondo Protocollo è stato firmato a Strasburgo il 2 febbraio 1993. E' entrato in vigore il 24 marzo 1995 tra i medesimi Stati della Convenzione. In Italia il Protocollo è stato ratificato con la legge n. 703 del 14.12.1994 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 301 del 27.12.1994.

le cittadinanze. In questo modo il Protocollo autorizza gli Stati contraenti a rendere pienamente efficaci o ad introdurre, nei rispettivi ordinamenti, apposite norme al fine di tollerare determinati casi di cittadinanza plurima¹⁹⁴. La Convenzione ha apportato un significativo cambiamento rispetto alla tradizionale accettazione, in Europa, del principio dell'unicità della cittadinanza collegato al concetto di Stato-Nazione¹⁹⁵.

La Convenzione europea, del 1997, sulla cittadinanza ha poi consolidato sul piano internazionale l'ammissibilità, in generale, del possesso di più cittadinanze, contrapponendosi quindi al principio che ha ispirato la Convenzione di Strasburgo del 1963¹⁹⁶. La Convenzione, al capitolo V, contempla la cittadinanza plurima ammettendo, nell'articolo 14, in determinati casi, il possesso di più cittadinanze. All'articolo 15 si specifica che la Convenzione non limita il diritto di ciascuno Stato parte di stabilire se i propri cittadini, che acquistano o possiedono la cittadinanza di un altro Stato, debbano mantenere o perdere la cittadinanza di tale Stato parte e che l'acquisto o la conservazione della cittadinanza sia subordinata alla rinuncia o alla perdita di un'altra cittadinanza. Ma all'articolo successivo, invece, impone l'obbligo, allo Stato parte, di non fare della rinuncia o della perdita di un'altra cittadinanza una condizione per l'acquisto o per la conservazione della nuova cittadinanza quando tale rinuncia o tale perdita non sia possibile o non possa venire ragionevolmente richiesta. All'articolo 17 si statuisce

¹⁹⁴ Vedi Clerici, *Recenti orientamenti di alcuni Stati europei nei confronti della doppia cittadinanza*, in *Collisio Legum*, Milano, 1997, p. 112.

¹⁹⁵ Cfr. Kojanec, *Norme sulla cittadinanza italiana. Riflessi interni ed internazionali*, Milano, 2002, p. 37.

¹⁹⁶ La Convenzione è stata promossa dal Consiglio d'Europa e firmata a Strasburgo il 6 novembre 1997, è entrata in vigore il 1° marzo 2000. La Convenzione è stata ratificata da: Albania, Austria, Danimarca, ex- Repubblica Jugoslavia di Macedonia, Islanda, Moldavia, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Svezia, Ungheria. L'Italia ha firmato la Convenzione il 6 novembre 1997. Si consiglia di prendere visione di Kojanec, *Norme sulla cittadinanza italiana. Riflessi interni ed internazionali*, Milano, 2002, p. 37.

che i cittadini di uno Stato parte, che possiedono un'altra cittadinanza, devono avere sul territorio dello Stato parte nel quale risiedono gli stessi diritti e doveri dei cittadini di tale Stato parte. Con questo ultimo articolo si conferisce ad un individuo, che sia semplicemente residente, i medesimi diritti del cittadino; questa norma mostra il carattere democratico dei Paesi parte del Consiglio d'Europa.

Si è potuto analizzare come il cambiamento di visuale che si avuto negli ultimi 50 anni, ad opera degli Stati, nei confronti dei casi di cittadinanze plurime si sia evoluto verso una maggiore elasticità dovuta anche alle forti tendenze di immigrazione e da una maggiore coscienza dei diritti degli individui.

5. Tutela internazionale dei diritti umani e superamento del vincolo di cittadinanza.

Il dibattito sulla cittadinanza in ambito internazionale non può dirsi completo senza un esame dei diritti umani. Il concetto di sovranità dello Stato verso il proprio cittadino non appare più legato all'antica idea di potestà, che consisteva nell'esclusivo esercizio del potere ad opera dello Stato nei confronti del cittadino, ma oggi giorno viene caratterizzato dalla tutela che lo Stato deve portare avanti nei confronti non soltanto dei propri cittadini, ma anche di chiunque risieda sul proprio territorio.

Il termine diritti umani, o dell'uomo, appare per la prima volta, con la moderna accezione, in Francia nell'ambito della Dichiarazione dei

diritti del cittadino del 1789¹⁹⁷. All'epoca si ebbe, nel vecchio continente, la positivizzazione dei diritti umani anche se, come sempre avviene, tutto ciò fu solo l'ultimo atto di una lunga evoluzione storica che si suole far risalire sin dal periodo della civiltà mesopotamica¹⁹⁸.

Fu, poi, proprio dalle ceneri della seconda guerra mondiale che la coscienza internazionale ha preso atto di una carenza in ambito dei diritti dell'uomo per cui, nonostante le differenze filosofiche ed al di sopra degli schieramenti e dei particolarismi nazionali che si erano riscontrate fino ad allora, nel 1948 è stato redatto un testo con l'assenso della quasi

¹⁹⁷ Sinonimi sono anche diritti della persona, diritti naturali (anche se questo termine oramai è desueto) e libertà fondamentali o diritti fondamentali (questi due termini sono entrati a far parte del linguaggio moderno quando si è avuta l'incorporazione dei diritti umani nelle prime dichiarazioni nazionali o internazionali, oppure nelle Costituzioni).

¹⁹⁸ Il primo diritto tutelato fu il diritto alla vita come mostra il codice di Hamurabi nel 1750 a.c. Con l'avvento del cristianesimo furono portati avanti i diritti di uguaglianza e di non discriminazione, anche se all'epoca i tempi non erano ancora maturi per dei diritti così incisivi. Nel Medio Evo, invece, si cominciò a parlare di diritti quali la libertà di circolazione, la libertà personale e il diritto alla proprietà. Ma è con la *Magna Carta Libertatum*, emanata da Re Giovanni senza terra nel 1215, che furono riconosciuti una molteplicità di diritti dell'individuo che furono tipici del XVII e del XVIII secolo. Ma i diritti dell'uomo, così come si intendono attualmente, hanno trovato una loro prima espressione, con le Dichiarazioni adottate alla fine del XVII secolo, quali la Dichiarazione dei diritti del buon popolo della Virginia del 12 giugno 1776, e successivamente la Dichiarazione di indipendenza americana del 4 luglio 1776 il cui testo fu predisposto da Thomas Jefferson e corretto da Benjamin Franklin e John Adams; in ambedue le Dichiarazioni si affermò che "tutti gli uomini sono uguali e dotati dal suo creatore di diritti inalienabili dai quali derivano la libertà e la ricerca della felicità", sono quindi diritti di derivazione cattolica che trovano, in questo contesto, finalmente un'espressione. Ma è con la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino francese del 1789 che vengono elencati i diritti naturali ed imprescrittibili, che si ispirarono all'ideologia cristiana e filosofica dell'illuminismo. Il testo proclamava varie libertà, tra le quali, quella di opinione e di coscienza, la libertà di stampa e di pensiero, la soppressione di ogni discriminazione legata alla nascita, l'uguaglianza di fronte la legge, la giustizia e la presunzione d'innocenza. Per tutto ciò la Dichiarazione viene, oggi, considerata una pietra miliare dei diritti dell'uomo, poiché in essa si rintracciano tutta una serie di diritti e libertà che non incontrano limiti spaziali e temporali divenendo, in questo modo, un testo fondamentale dei diritti umani. In quell'epoca l'unica fonte del diritto erano le leggi vigenti in un determinato Stato, era quindi la legge che determinava i diritti che le persone potevano godere, e tra questi diritti vi erano anche i diritti fondamentali. Nell'epoca moderna si assiste ad una rivoluzione caratterizzata dalla internazionalizzazione dei diritti dell'uomo. Tutto ciò scaturisce dai nefasti eventi che hanno caratterizzato la seconda guerra mondiale, questi fatti hanno dimostrato come le singole normative interne, in ambito di diritti umani, non bastassero. Fino a che la tutela rimaneva circoscritta e limitata ad ogni Stato questi era libero di negare ogni garanzia e di compiere massicce violazioni.

totalità degli Stati che allora componevano la comunità internazionale¹⁹⁹. Tutto ciò comportò dei limiti nell'ambito del trattamento degli individui, sia cittadini che stranieri, che si trovavano nel territorio dello Stato²⁰⁰. La Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite²⁰¹, il 10 dicembre 1948, ha creato per la prima volta un diritto positivo che ha posto le basi per una definizione ed un'efficace protezione dei diritti dell'uomo a livello universale; il testo rappresenta oramai il punto di partenza di qualsiasi indagine in materia di protezione dei diritti dell'uomo²⁰².

Come è stato appena rilevato nelle varie fasi storiche i diritti umani si sono modificati ed hanno sempre tutelato i diritti, che in quel contesto storico-sociologico, erano sentiti come necessari se non indispensabili, per porre delle garanzie a favore di ogni individuo. Mentre nel XX secolo si ponevano come primari i diritti dei lavoratori, degli uomini di colore, e successivamente i diritti delle donne, del fanciullo e delle minoranze; nell'attuale contesto storico si parla, ad esempio, dei diritti delle future generazioni e del genoma umano. Attualmente vi sono varie tipologie di diritti con differenti forme di garanzie: i diritti civili e le libertà fondamentali presuppongono un impegno degli Stati di *non facere*. In questo caso allo Stato viene imposto l'obbligo di astenersi dal ledere questi diritti; ma allo stesso

¹⁹⁹ Vedi Leanza, *Il diritto Internazionale. Da diritto per gli Stati a diritto per gli individui*, Torino, 2002, p. 113.

²⁰⁰ Cfr. Leanza, *Il diritto Internazionale. Da diritto per gli Stati a diritto per gli individui*, Torino, 2002, p. 111.

²⁰¹ La Dichiarazione è stata approvata dall'Assemblea Generale riunita a Parigi con la Risoluzione n. 217 (III) con 48 voti favorevoli, nessuno contrario e 8 astensioni costituite dall'URSS, la Bielorussia, l'Ucraina, la Cecoslovacchia, la Polonia, la Jugoslavia, il Sud Africa e l'Arabia Saudita; questi Stati dichiararono di non essere in disaccordo con il contenuto della Dichiarazione ma di disapprovare alcuni articoli.

²⁰² Vedi Pocar, *La dichiarazione universale dei diritti dell'uomo fonte di un nuovo diritto internazionale*, in *I diritti umani a 40 anni dalla Dichiarazione universale*, Padova, 1991, p. 31 ss.

tempo gli viene imposto un obbligo positivo o di protezione, poiché deve vegliare affinché non si verificano violazioni sul proprio territorio²⁰³. I diritti politici tutelano, invece, la partecipazione dell'individuo alla gestione dello Stato. I diritti economici, sociali e culturali prevedono un obbligo di *facere* connesso alla capacità economica e tecnica dello Stato. Certamente i diritti variano anche dal contesto sociale nel quale vengono posti in essere. In uno Stato economicamente e tecnologicamente avanzato ogni individuo può e deve invocare diritti più evoluti e richiede maggiori garanzie, si pensi al diritto all'ambiente, che trova tutela in tutti gli Stati dell'Europa, ma che in uno Stato dove vengono ancora violati i più elementari diritti dell'uomo non avrebbe alcun senso invocare.

Si passa ora ad esaminare la normativa internazionale che ha portato alla tutela di tutta una serie di diritti che oramai vengono considerati imprescrittibili. Nel corso della Conferenza di San Francisco, che ha portato all'elaborazione dello Statuto delle Nazioni Unite, il presidente Truman propose la redazione di una Dichiarazione Universale di diritti, che alla fine non è stata inserita nello Statuto dell'ONU, il cui testo rileva un'importanza che attualmente viene riconosciuta ovunque come fondamentale per una tutela di ogni individuo. Con questo atto i diritti dell'uomo acquistano, realmente, rilevanza e carattere universale in quanto affermati e condivisi *omnium gentium*. Il preambolo della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo disciplina che “noi popoli delle Nazioni Unite, decisi ... a proclamare ancora la nostra fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, dell'eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne, come pure delle nazioni grandi e piccole abbiamo deciso di associare i nostri sforzi per realizzare questi intenti”. Nello Statuto delle Nazioni Unite,

²⁰³ Cfr. Conforti, *Diritto Internazionale*, Napoli, 2002, p. 209.

all'articolo 1, si stabilisce che “ i fini delle Nazioni Unite sono: ... sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto e sul principio dell'eguaglianza dei diritti”. Tutto ciò viene poi ribadito nell'articolo 55 il quale prevede che “al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le Nazioni, basati sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti dell'autodeterminazione dei popoli, le Nazioni Unite promuoveranno ... il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione”. La Dichiarazione ha essenzialmente lo scopo di formulare dei principi e non di promulgare norme giuridiche per una concreta applicazione²⁰⁴. La Dichiarazione parte dal presupposto che ogni individuo sia libero e che debba godere, verso tutti gli altri individui, dei medesimi diritti e un pari trattamento, anche se si ammettono delle distinzioni a fronte di situazioni reali diverse. I diritti primari quali l'uguaglianza, la libertà, la non discriminazione, la vita, la sicurezza personale e l'integrità fisica sono stati posti all'inizio della Dichiarazione e specificatamente agli articoli 1-5. Seguono i diritti civili e di libertà, che trovano collocazione negli articoli 6-18, quali il diritto alla personalità giuridica, l'uguaglianza di fronte alla legge, il diritto di agire per la violazione dei propri diritti, la libertà di movimento, il diritto alla cittadinanza, al matrimonio ed alla famiglia, alla proprietà, alla libertà di coscienza e di religione. Viene prevista anche una tutela di diritti specificatamente giudiziari, articoli 19-21, come la libertà di opinione e di espressione, il diritto ad un equo processo, la presunzione d'innocenza, i diritti politici, il diritto d'associazione, l'elettorato attivo e passivo.

²⁰⁴ Cfr. Zanghì, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2002, p. 24.

Seguono i diritti economici, sociali e culturali, articoli 22-27, come il diritto al lavoro ed alla libertà sindacale, alla sicurezza sociale, all'istruzione, alla formazione professionale ed alla vita culturale. Ed infine, negli articoli 28-30, sono stati inseriti gli obbiettivi della Dichiarazione che sono l'ordine sociale ed internazionale affinché si garantiscano i diritti fondamentali, l'obbligo della singola persona nei confronti della comunità, i limiti all'esercizio dei diritti e delle libertà, sia sul piano interno che internazionale, il diritto di attività contrarie ai diritti fondamentali.

Tutto ciò fu il punto di partenza per l'istituzione di un vero e proprio sistema dei diritti fondamentali. Difatti anche se il documento non era vincolante numerosi interventi dei delegati di vari Stati ha sottolineato l'importanza del testo asserendo che “la Dichiarazione ha un valore reale intrinseco perché essa indica in maniera precisa quali sono i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali il cui rispetto deve essere incoraggiato”. Se tale Dichiarazione non impone obblighi giuridici agli Stati membri, non si può tuttavia dimenticare che questi ultimi, firmando lo Statuto dell'ONU, hanno voluto conformarsi in buona fede ai principi ivi enunciati tra i quali figurano l'incoraggiamento e lo sviluppo dei diritti dell'uomo”²⁰⁵. Quindi anche se, come appena esposto, la Dichiarazione non ha alcun valore giuridico è stata comunque più volte invocata per accusare gli Stati che avevano violato gli obblighi che avevano assunto. La stessa Assemblea Generale si è servita più volte della Dichiarazione per delle Risoluzioni che ha adottato.

Ciò dimostra come le Nazioni Unite attribuiscono un peso sempre maggiore alla tesi che la Dichiarazione abbia creato, a carico degli Stati, effettivi obblighi la cui violazione può costituire oggetto di una

²⁰⁵ Vedi Doc. E/CN 4/82, Add. 1, p. 3.

condanna severa da parte dell'Assemblea Generale. Le Nazioni Unite hanno poi emanato, nel 1966, due Patti internazionali. Il primo sui “diritti civili e politici”²⁰⁶, con due protocolli, ed il secondo sui “diritti economici, sociali e culturali”²⁰⁷. Hanno entrambi lo scopo di individuare una soglia minima di tutela di questi diritti, fermo restando la prevalenza di norme interne o internazionali che siano portatrici di una maggiore tutela. Entrambi i Patti, all'articolo 1, sanciscono il diritto di autodeterminazione per tutti i popoli, articolo 2, il divieto di non discriminazione, e all'articolo seguente l'uguaglianza fra uomini e donne. Ma mentre il primo Patto contiene un'elencazione di diritti che rimane fedele alla Dichiarazione universale, il secondo è stato alquanto innovativo poiché ha enunciato, tra i diritti economici, diritti come il diritto al lavoro, i diritti sindacali, sociali, i diritti culturali ed il diritto all'istruzione.

Le Nazioni Unite hanno poi emanato una serie di Convenzioni per la prevenzione e per la repressione della tratta delle donne e dei minori²⁰⁸, la repressione del delitto di genocidio²⁰⁹, contro lo

²⁰⁶ Il Patto, ed il primo Protocollo, sono stati adottati all'unanimità a New York il 16 dicembre 1966, sono entrati in vigore il 23 marzo 1976. Il Patto è stato ratificato da 143 Stati tra i quali gli Stati dell'Unione europea, del Nord America, molti Stati dell'Africa ed alcuni dell'Asia. Diversamente il Protocollo è stato ratificato da 35 Stati che sono rappresentati la maggior parte dagli Stati dell'Unione europea. Sono stati ratificati dall'Italia con la legge n. 881 del 25 ottobre 1977 e pubblicati in Gazzetta Ufficiale n. 333 del 7 dicembre 1977, e sono entrati in vigore, nel nostro Stato, il 15 dicembre 1978. Il secondo Protocollo sull'abolizione della pena di morte è stato firmato a New York il 15 dicembre 1989 ed è entrato in vigore l'11 luglio 1991. In Italia è stato ratificato con la legge n. 734 del 9 dicembre 1994 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 305 del 31 dicembre 1994, in Italia è entrato in vigore il 14 maggio 1995.

²⁰⁷ Il Patto è stato firmato a New York il 16 dicembre 1966 ed è entrato in vigore il 3 gennaio 1976. Il Patto è stato ratificato da 133 Stati tra cui tutti gli Stati dell'Unione europea, molti Stati dell'Africa e manca la ratifica degli Stati Uniti d'America, della Cina e del Giappone. In Italia è stato ratificato con la legge n. 881 del 25 ottobre 1977 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 333 del 7 dicembre 1977, è entrato in vigore, nel nostro Stato, il 15 febbraio 1978.

²⁰⁸ Convenzione firmata a Lake Success il 12 novembre 1947. La Convenzione è stata ratificata da 45 Stati e solo alcuni Stati dell'Unione europea l'hanno ratificata, gli Stati Uniti

sfruttamento della prostituzione²¹⁰, sullo *status* dei rifugiati²¹¹, sui diritti politici della donna²¹², sullo *status* degli apolidi²¹³, per eliminare ogni forma di discriminazione razziale²¹⁴, per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazioni contro le donne²¹⁵ e per tutelare i diritti del bambino²¹⁶. Accanto a tutto ciò poi sono state emanate anche molte Dichiarazioni adottate, con Risoluzioni dell'Assemblea Generale, delle Nazioni Unite sull'indipendenza degli Stati e dei popoli coloniali²¹⁷,

d'America non l'hanno ratificata. E' stata ratificata dall'Italia con il D.P. n. 600 del 12 luglio 1949 e pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 206 del 8 settembre 1949.

²⁰⁹ La Convenzione è stata firmata a New York il 9 dicembre 1948. La Convenzione è stata ratificata da 127 Stati tra cui tutti gli Stati dell'Unione europea, gli Stati Uniti d'America, molti Stati dell'Asia ed alcuni del Sud America. In Italia è stata ratificata con la legge n. 153 dell'11 marzo 1952 e pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 74 del 27 marzo 1952.

²¹⁰ Convenzione firmata a Lake Success del 21 marzo 1950. La Convenzione è stata ratificata da 70 Stati tra cui alcuni Stati dell'Unione europea, alcuni dell'Africa, non hanno ratificato gli Stati Uniti d'America e la Cina. In Italia è stata ratificata con la legge n. 1173 del 23 novembre 1966 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 5 del 7 gennaio 1967.

²¹¹ La Convenzione firmata a Ginevra del 28 luglio 1951. La Convenzione è stata ratificata da 128 Stati tra i quali tutti gli Stati dell'Unione europea, molti Stati dell'Africa e del Sud America, non è stata ratificata dagli Stati Uniti d'America. In Italia è stata ratificata con la legge n. 722 del 24 luglio 1954 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 196 del 27 agosto 1954.

²¹² Convenzione firmata a New York del 31 marzo 1953. La Convenzione è stata ratificata da 111 Stati tra i quali tutti gli Stati membri dell'Unione europea, gli Stati Uniti d'America, il Giappone, molti stati dell'Africa e del Sud America. E' stata ratificata in Italia con la legge n. 326 del 25 aprile 1967 e pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 136 del 1° giugno 1967.

²¹³ La Convenzione firmata a New York del 28 settembre 1954. La Convenzione è stata ratificata da 42 Stati tra cui alcuni Stati dell'Unione europea, alcuni Stati dell'Africa mentre non è stata ratificata dagli Stati Uniti d'America, dalla Cina e dal Giappone. E' stata ratificata in Italia con la legge n. 306 del 1° febbraio 1962 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 142 del 7 giugno 1962.

²¹⁴ Convenzione firmata a New York del 7 marzo 1966. La Convenzione è stata ratificata da 155 Stati tra i quali tutti gli Stati dell'Unione europea. In Italia è stata ratificata con la legge n. 654 del 13 ottobre 1975 e pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 337 del 23 dicembre 1975.

²¹⁵ La Convenzione firmata a New York del 18 dicembre 1979. La Convenzione è stata ratificata da 161 Stati tra i quali tutti gli Stati dell'Unione europea. E' stata ratificata dall'Italia con la legge n. 132 del 14 marzo 1985 e pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 89 del 15 aprile 1985.

²¹⁶ La Convenzione firmata a New York è del 20 novembre 1989. La Convenzione è stata ratificata da 185 Stati tra i quali tutti gli stati dell'Unione europea. E' stata ratificata dall'Italia con la legge n. 176 del 27 maggio 1991 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 135 dell'11 giugno 1991, è entrata in vigore in Italia il 5 ottobre 1991.

²¹⁷ Dichiarazione adottata con una Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 1514 (XV) del 14 dicembre 1960.

sulla sovranità permanente sulle risorse naturali²¹⁸, sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale²¹⁹, sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, etniche, religiose e linguistiche²²⁰.

I diritti umani hanno trovato nei sistemi regionali un maggiore grado di effettività, ma al contempo si sono posti dei limiti alla universalizzazione dei diritti affermati dalle Nazioni Unite²²¹. Si deve però rilevare come oggi giorno il *traid d'union* tra il sistema universalistico e quello regionalistico, di tutela dei diritti umani, si sia rivelato del tutto positivo²²². A livello regionale, nel Continente europeo, il 4 novembre 1950 è stata firmata, da tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa²²³, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali o CEDU²²⁴, che con i Protocolli²²⁵, viene considerato il sistema più avanzato ed efficace di

²¹⁸ Dichiarazione adottata con una Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 1803 (XVII) del 14 dicembre 1962.

²¹⁹ Dichiarazione adottata con una Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 1904 (XVIII) del 20 novembre 1963.

²²⁰ Dichiarazione adottata con una Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 47/135 del 18 dicembre 1992.

²²¹ Vedi Leanza, *Il diritto Internazionale. Da diritto per gli Stati a diritto per gli individui*, Torino, 2002, p. 118.

²²² Già nel 1989 il Segretario Generale delle Nazioni Unite Boutros Ghali ha, per la prima volta, riconosciuto allo sviluppo dei diritti umani portato avanti dal sistema regionalistico un ruolo significativo. Tutto ciò è stato poi confermato dalla Conferenza mondiale di Vienna del 1993.

²²³ Attualmente gli Stati membri del Consiglio d'Europa sono 45 Stati ed esattamente: Albania; Andorra; Armenia; Austria; Azerbaigian; Belgio; Bosnia-Erzegovina; Bulgaria; Cipro; Croazia; Danimarca; Estonia; Ex-Repubblica Jugoslava di Macedonia; Finlandia; Francia; Georgia; Germania; Grecia; Irlanda; Islanda; Italia; Lettonia; Liechtenstein; Lituania; Lussemburgo; Malta; Moldavia; Monaco; Norvegia; Paesi Bassi; Polonia; Portogallo; Regno Unito; Repubblica Ceca; Romania; Federazione Russa; San Marino; Serbia e Montenegro; Slovacchia; Slovenia; Spagna; Svezia; Svizzera; Turchia; Ucraina; Ungheria.

²²⁴ La Convenzione è stata ratificata da tutti i membri del Consiglio d'Europa tranne che dalla Slovacchia.. In Italia la Convenzione è stata Ratificata dall'Italia con la legge n. 848 del 4 agosto 1955 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 221 del 24 settembre 1955, nel nostro Stato è entrata in vigore il 26 ottobre 1955.

²²⁵ Protocollo n. I firmato a Parigi del 20 marzo 1952, ratificato in Italia con la legge n. 848 del 4 agosto 1955 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 221 del 24 settembre 1955. Protocollo n. II firmato a Strasburgo del 6 maggio 1963, ratificato in Italia con la legge n. 653 del 13

protezione dei diritti dell'uomo²²⁶. Il Preambolo della Convenzione si propone di "assicurare la garanzia collettiva di alcuni diritti enunciati nella Dichiarazione universale"; la Convenzione risulta modellata anche sul Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 1966. La Convenzione e i Protocolli proteggono, oltre che i diritti civili e politici enunciati nella Dichiarazione universale, anche i diritti economici, sociali e culturali. L'efficacia della protezione risiede nella Corte europea che è stata istituita proprio al fine di rendere effettiva ogni norma che tuteli ogni singolo individuo che risieda in uno degli Stati che hanno ratificato la Convenzione²²⁷. La sentenza, una volta emanata, per quello che concerne la sua applicazione, è soggetta al controllo da parte del Comitato dei Ministri, tutto ciò a garanzia dell'effettivo ripristino del diritto violato.

luglio 1966 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 210 del 25 agosto 1966. Protocollo n. III firmato a Strasburgo del 6 maggio 1963, ratificato in Italia con la legge n. 653 del 13 luglio 1966 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 210 del 25 agosto 1966. Protocollo n. IV firmato a Strasburgo del 16 settembre 1963, ratificato in Italia con il D.P.R. n. 217 del 14 aprile 1982 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 124 del 7 maggio 1982. Protocollo n. V firmato a Strasburgo del 20 gennaio 1966, ratificato in Italia con la legge n. 448 del 19 maggio 1967 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 158 del 26 giugno 1967, è stato implicitamente abrogato dal Protocollo n. XI. Protocollo n. VI firmato a Strasburgo del 28 aprile 1983, ratificato in Italia con la legge n. 8 del 2 gennaio 1989 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 12 del 16 gennaio 1989. Protocollo n. VII firmato a Strasburgo del 22 novembre 1984, ratificato in Italia con la legge n. 98 del 9 aprile 1990 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 100 del 2 maggio 1990. Protocollo n. VIII firmato a Vienna del 19 marzo 1985, ratificato in Italia con la legge n. 496 del 27 ottobre 1988 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 271 del 18 novembre 1988. Protocollo n. IX firmato a Roma del 6 novembre 1990, ratificato in Italia con la legge n. 257 del 14 luglio 1993 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 178 del 31 luglio 1993. Protocollo n. X non è mai entrato in vigore. Protocollo n. XI firmato a Strasburgo dell'11 maggio 1994, ratificato in Italia con la legge n. 296 del 28 agosto 1997 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 213 del 12 settembre 1997. Protocollo n. XII firmato a Roma del 4 novembre 2000, l'Italia ha firmato il 4 novembre 2000, il Protocollo non è ancora entrato in vigore. Protocollo n. XIII firmato a Vilnius del 3 marzo 2002, l'Italia ha firmato il 3 marzo 2002, il Protocollo è entrato in vigore il 1 luglio 2003.

²²⁶ Vedi Leanza, *Il diritto Internazionale. Da diritto per gli Stati a diritto per gli individui*, Torino, 2002, p. 119.

²²⁷ Alla Corte possono rivolgersi sia gli Stati che i singoli individui che lamentino una violazione della CEDU. Dal 1° novembre 1998, con l'entrata in vigore dell'XI Protocollo, il ricorso individuale non è più soggetto all'accettazione degli Stati, per cui la giurisdizione della Corte è piena.

La Convenzione americana sui diritti dell'uomo, si è direttamente ispirata a quella europea, e prevede a carico dell'individuo dei doveri verso la famiglia, la comunità e l'umanità e prevede altresì, all'articolo 20, che ogni individuo abbia il diritto ad una cittadinanza e che nessuno possa venire arbitrariamente privato della propria cittadinanza²²⁸. Un Protocollo estende i diritti anche a quelli economici, sociali e culturali²²⁹. Vi è anche l'istituzione di una Corte, che viene prevista dalla Convenzione, che si è ispirata alla Corte europea.

Altro sistema di tutela dei diritti fondamentali è la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli²³⁰. La Convenzione, che si applica ai soli cittadini degli Stati che l'hanno sottoscritta²³¹, si ispira ai testi convenzionali appena enunciati e si focalizza, in particolare, sui diritti dei popoli e più specificatamente sul diritto di autodeterminazione, sulla libera disponibilità delle risorse naturali, sullo sviluppo economico, sociale e culturale, nonché su un ambiente soddisfacente. Anche questa Convenzione prevede un sistema giurisdizionale di tutela dei diritti che viene disciplinato dalla normativa convenzionale²³².

Ed infine un sistema, analogo a quelli esaminati fino ad adesso, è rappresentato dal Patto della lega araba che introduce, accanto ai tradizionali diritti dell'uomo, numerose disposizioni rivolte ai cittadini per eliminare ogni discriminazione fondata sulla nazionalità, nell'ambito

²²⁸ La Convenzione è stata adottata nel corso della Conferenza interamericana tenuta a San José di Costa Rica il 22 novembre 1969 ed è entrata in vigore il 18 luglio 1978.

²²⁹ Il Protocollo è aperto alla firma dal 1988.

²³⁰ La Convenzione, nata sotto l'impulso dell'Organizzazione per l'Unità africana, è più nota come Carta di Banjul è stata adottata a Nairobi il 28 giugno 1981 ed è entrata in vigore il 21 ottobre 1986.

²³¹ In questo modo la Convenzione non si applica a quegli individui che pur non essendo cittadini di uno degli Stati che hanno sottoscritto la Convenzione vi risiedono.

²³² La Corte è stata creata a seguito dell'adozione di un Protocollo nel 1997.

del lavoro, del godimento dei diritti intellettuali e culturali²³³. Il Patto ha previsto l'istituzione di un Comitato e di una Commissione, regionale araba permanente dei diritti dell'uomo della Lega Araba, al fine di promuovere e tutelare i diritti dell'uomo e di coordinare le attività intraprese dai vari Stati. Nel 1990 è stata adottata la Dichiarazione dei diritti e dei doveri fondamentali dell'uomo nell'Islam²³⁴, nel 1994 è stata altresì adottata, dal Consiglio della Lega araba, una Carta araba dei diritti dell'uomo²³⁵. Occorre comunque osservare che in ambito islamico la tutela dei diritti umani ha a tutt'oggi una storia alquanto problematica in quanto viene fortemente contrastata da elementi storico-politici e religioso-culturali fondati sui principi dell'Islam e della legge coranica che sono, in più punti, in contrasto con la concezione occidentale dei diritti dell'uomo.

Nel corso degli ultimi cinquant'anni il processo storico della generalizzazione ed espansione della protezione internazionale dei diritti dell'uomo è stato caratterizzato dal fenomeno della moltiplicazione e coesistenza di atti di diversa natura ed efficacia sia sul piano universale che regionale. Quindi nell'attuale contesto dell'ordinamento internazionale la protezione dei diritti umani costituisce un obbligo a cui gli Stati, quali unici destinatari, non possono sottrarsi. Ciò mostra come, per una tutela del bene comune, si sia superata la sovranità dello Stato in un ambito nel quale la sua potestà era massima; si è così assistito ad un erosione del dominio riservato, degli Stati nei confronti dei propri cittadini che deve venire sottolineato come esempio di democrazia universale.

²³³ Il Patto è stata promosso nel 1968 ed è stato sottoscritto dall'Iraq, dall'Egitto, dalla Giordania, dal Libano, dall'Arabia Saudita, dalla Siria e dallo Yemen.

²³⁴ Adottata il 5 agosto 1990.

²³⁵ Adottata il 15 settembre 1994, non è ancora entrata in vigore.

La Corte Internazionale di Giustizia, nel caso della Namibia, ha affermato che i principi generali del diritto internazionale comuni alle nazioni civili includono i diritti umani come diritti inalienabili ed innati della persona umana, allo Stato rimane solo la possibilità di “disciplinare l’esistenza e di assicurare la protezione, attraverso l’emanazione di una legge, dei diritti umani”²³⁶. Ciò mostra come questa grande rivoluzione del diritto internazionale consista nella progressiva ed inarrestabile erosione della sovranità degli Stati anche nell’ambito della cittadinanza. Come conseguenza di questo obbligo internazionale *erga omnes* si ha il sorgere di una responsabilità internazionale dello Stato che violi i diritti umani in quanto, essendo oramai divenuti questi diritti inderogabili ed imperativi, nessun Stato può sottrarsi alla loro applicazione e tutela.

Al giorno d’oggi le norme internazionali che proteggono i diritti umani rappresentando una delle più grandi conquiste dell’umanità, in quanto racchiudono i principi più sacri e inalienabili di ogni individuo, e per ciò non possono più venire poste in discussione, in caso contrario si avrebbe lo stravolgimento della fisionomia delle relazioni internazionali. Per tale motivo il diritto internazionale, proprio per tutelare ogni singolo individuo, vuole spezzare il *genuine link* esistente tra il cittadino ed il suo Stato al fine tutelare chiunque attraverso i diritti umani.

²³⁶ Vedi ICJ Reports 1966, *Casi Namibia* (Liberia v. Sudafrica) e (Etiopia v. Sudafrica), II fase, sentenza del 18 luglio 1966, p. 296 ss.

CAPITOLO III
IL RILIEVO DEL VINCOLO DI CITTADINANZA
NELL'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE

1. Cittadinanza e protezione diplomatica.

Se lo Stato non rispetta le norme sul trattamento degli stranieri commette un illecito nei confronti dello Stato al quale lo straniero appartiene. In questo modo lo Stato dello straniero che ha subito la lesione può esercitare la protezione diplomatica al fine di assumere la difesa del proprio cittadino sul piano internazionale una volta esauriti i mezzi di ricorso interni. Questo istituto mostra come il collegamento tra il cittadino ed il proprio Stato travalichi i confini dello Stato per estendersi in ogni parte del mondo, in questo modo la cittadinanza assume una funzione universale di protezione dell'individuo²³⁷.

Nel diritto internazionale classico ogni Stato poteva esercitare in modo esclusivo il proprio potere d'imperio nei confronti dei propri cittadini. Era incontestabile l'esistenza della norma consuetudinaria secondo la quale ogni Stato godeva, sul proprio territorio, di una sovranità assoluta o di una giurisdizione esclusiva²³⁸. Per cui, fino al XVIII secolo l'unica modalità di protezione di cui potevano godere gli stranieri era una forma di autotutela interna che operava attraverso il ricorso a delle rappresaglie private²³⁹.

²³⁷ Vedi Quadri, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968, p. 651.

²³⁸ Vedi Leanza, *Il diritto Internazionale. Da diritto per gli Stati a diritto per gli individui*, Torino, 2002, p. 38.

²³⁹ In tal senso si veda Lillich, *Duties of States Regarding the Civil Rights of Aliens*, in *Recueil des cours*, 1978, p. 344 ss.

In occasione della prima conferenza degli Stati americani del 1889-1890, gli Stati Uniti d'America richiesero uno standard minimo internazionale di protezione degli stranieri attraverso una Raccomandazione che sottolineava come “*foreigners are entitled to enjoy all the civil rights enjoyed by natives; and they, shall be afforded all the benefits of said rights in all that is essential as well as in the form or procedure, and the legal remedies incident thereto, absolutely in like manner as said natives*”²⁴⁰. Gli altri Stati si opposero apertamente, evidentemente i tempi non erano ancora maturi per una tutela degli stranieri a livello internazionale. Con il nuovo diritto internazionale si è passati da una forma di autotutela del singolo ad una nuova forma di autotutela interstatale che ha portato all'odierno istituto della protezione diplomatica²⁴¹.

Quindi con lo sviluppo della moderna società internazionale si sono posti dei limiti alla sovranità assoluta degli Stati per quello che concerne il trattamento degli Stati stranieri e dei loro organi, dei loro cittadini e dei loro beni. L'obbligo degli Stati di riservare un trattamento che tuteli i cittadini stranieri trova il suo corrispettivo nel diritto di ciascuno Stato di ottenere nei confronti degli altri Stati di un trattamento di protezione nei confronti dei propri cittadini²⁴².

²⁴⁰ Per poter visionare il testo integrale si veda *Yearbook of the International Law Commission*, 1956, p. 226.

²⁴¹ Vedi, Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford, 1979, p. 521 ss. Ma non è solamente lo Stato l'unico soggetto titolato ad agire in protezione diplomatica, la Corte internazionale di giustizia, nel 1949, sembrò portare avanti, con un parere che verteva sulla riparazione dei danni subiti al servizio degli agenti al servizio delle Nazioni Unite, il principio secondo il quale un'organizzazione, in quel caso le Nazioni Unite, era titolata ad esercitare la protezione diplomatica nei confronti dei propri agenti; ma vi furono subito delle forti contestazioni, da parte dei giudici dissidenti, Hackworth, Badawi Pacha e Krylov, ed anche la dottrina e la giurisprudenza non ha dato seguito a questa forma di tutela.

²⁴² Vedi Durante, *Doppia o plurima cittadinanza nella protezione diplomatica*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1956, p. 171.

Tutto ciò, però, non limitava il potere discrezionale, che anche oggi vale, di ogni Stato di decidere sui limiti da imporre all'ingresso di stranieri nel proprio territorio, fatti salvi gli impegni internazionali in senso contrario. Una volta ammesso lo straniero nel territorio dello Stato questi assume una serie di doveri quali: il riconoscimento dell'individuo, regole minime di tutela in caso di arresto, il dovere dell'accesso alla giustizia, il dovere di non operare arbitrarie confische dei beni dell'individuo o dell'organo straniero ed in caso di esproprio il diritto ad un equo indennizzo.

Nel caso di violazione di uno di questi doveri lo Stato commette un illecito internazionale nei confronti dello Stato del quale lo straniero è cittadino, per cui la norma consuetudinaria sancisce l'obbligo di protezione dello straniero che si trovi sul territorio di uno Stato.

Secondo Quadri lo Stato deve porre in essere misure idonee a prevenire e a reprimere le offese contro lo straniero ed i suoi beni provvedendo "ai normali bisogni di ordine e sicurezza della società sottoposta al controllo"²⁴³. Le misure preventive devono quindi essere adeguate ad ogni caso concreto, gli Stati devono, altresì, apportare misure idonee a mantenere l'ordine e a prevenire qualsiasi atto che possa ledere qualsiasi persona che si trovi sul proprio territorio, sia esso proprio cittadino o straniero²⁴⁴.

Qualora questa prevenzione non sussista o anche qualora sia stato posto in essere ogni atto di prevenzione e comunque si verifichi un evento che danneggi uno straniero, scaturisce la possibilità, per lo Stato il cui cittadino che subito una violazione definitiva dei suoi diritti, di agire in protezione diplomatica. In questo caso lo Stato assume, in

²⁴³ Cfr. Quadri, *La sudditanza in diritto internazionale*, Padova, 1936, p. 182 ss.

²⁴⁴ Vedi Conforti, *Diritto Internazionale*, Napoli, 2002, p. 230.

ambito internazionale, la difesa del proprio cittadino esigendo la cessazione della violazione, la riparazione del danno o la punizione dei colpevoli²⁴⁵.

Tutto ciò però è condizionato al verificarsi di due eventi, che esista un reale collegamento tra l'individuo e lo Stato che agisce in protezione diplomatica, e che lo straniero abbia esperito tutti i gradi di giudizio, offerti dallo Stato dove si è verificato l'evento che ha portato alla violazione, per la riparazione del danno subito o il ripristino della situazione *ex ante*.

Per quello che concerne la prima condizione, questa vige solamente come conseguenza dello stretto legame tra lo Stato ed il proprio cittadino. A tal riguardo la Corte internazionale di giustizia, nella citata sentenza nel caso Nottebohm, ha specificato, come si è già visto, che il parametro per poter giudicare se sussista o meno un *genuine link* tra lo Stato ed il proprio cittadino sia da ricercare nella cittadinanza effettiva, escludendo in tal modo le cittadinanze teoriche e quelle che non siano espressione di un adeguato collegamento sociale²⁴⁶. Per cui viene esclusa la possibilità di agire in protezione diplomatica nel caso in cui la persona sia cittadino di uno Stato terzo²⁴⁷. Ciò trova la *ratio* nel fatto che ciascuno Stato è sovrano per quello che concerne, solamente, il trattamento dei propri cittadini.

Qualora l'individuo, oggetto della violazione, sia apolide oppure abbia due o più cittadinanze sorgono dei problemi di ordine pratico in quanto nel primo caso non sussisterà alcuno Stato in grado di agire in

²⁴⁵ Vedi Leanza, *Il diritto Internazionale. Da diritto per gli Stati a diritto per gli individui*, Torino, 2002, p. 42.

²⁴⁶ Sentenza del 6 aprile 1955 caso *Nottebohm*, in *Cour Internationale de Justice – Recueil*, 1995, p. 13 - 18.

²⁴⁷ Vedi Durante, *Doppia o plurima cittadinanza nella protezione diplomatica*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1956, p. 172.

protezione diplomatica, mentre nel secondo ve ne saranno due o più che operano contemporaneamente. Difatti, solamente lo Stato che ha un *genuine link* con l'individuo che ha subito una lesione, è l'unico titolato ad esercitare la protezione diplomatica in quanto è l'unico nei cui confronti sia stato commesso l'illecito internazionale.

Per quanto riguarda invece il previo esaurimento dei ricorsi interni si prevede che fino a quando lo Stato, nel quale si sia verificata la lesione, abbia la possibilità di porre riparo all'illecito, che lo straniero ha subito, e offra un adeguata riparazione la norma sul trattamento degli stranieri non si deve intendere violata. Qualora si verifichi invece il diniego di giustizia, per poter stabilire che questo fatto sia da imputare o meno allo Stato, occorre tenere conto dell'amministrazione della giustizia predisposta da uno Stato medio²⁴⁸. Quindi l'istituto della protezione diplomatica ha carattere residuale, poiché una volta esauriti i ricorsi interni è anche necessario che lo stesso straniero leso non abbia la possibilità di porre in essere dei rimedi internazionali efficaci ed azionabili²⁴⁹.

Lo Stato che agisce in protezione diplomatica esercita un diritto riconosciuto dal diritto consuetudinario, mentre lo straniero è semplicemente il beneficiario della protezione. La Corte permanente di Giustizia, nel 1924, affermò che “nell'azione della protezione diplomatica lo Stato fa valere un proprio diritto che consiste nel far rispettare, nella persona dei propri cittadini, le norme di diritto internazionale”²⁵⁰. Da ciò discende che è solamente lo Stato a decidere

²⁴⁸ Vedi Conforti, *Diritto Internazionale*, Napoli, 2002, p. 230.

²⁴⁹ Vedi Conforti, *Diritto Internazionale*, Napoli, 2002, p. 236.

²⁵⁰ Sentenza del 30 agosto 1924, *Mavrommatis*, si può reperire in *P.C.I.J., Collection, Série A*, n. 2, 12. Sulla stessa scia è la sentenza, sempre della Corte Internazionale di giustizia, del 28 febbraio 1939, *Ferrovie Panevezys – Saldutiskis*, in *P.C.I.J., Collection, Série A/B*, n. 76,16.

se agire o meno, in protezione diplomatica, per tutelare il proprio cittadino; per cui quest'ultimo, qualora il proprio Stato decida di non proteggerlo non vanta, contro l'inerzia, alcun diritto²⁵¹. Ne consegue che in qualsiasi momento lo Stato che agisce in protezione diplomatica possa rinunciare ad agire sacrificando, in questo modo, l'interesse del proprio cittadino. La Corte Internazionale di Giustizia, nella sentenza nel caso Barcellona del 1970, ha ribadito tutto ciò, affermando che “lo Stato deve essere considerato come giudice esclusivo nel decidere se concedere la propria protezione, in quale misura lo farà e quando cesserà”²⁵².

Quindi la cittadinanza rileva anche in una funzione universale di protezione come per la protezione diplomatica. A tal proposito la dottrina ha giustamente evidenziato che “*nationality is the principal link between individuals and the benefits of the Law of Nations. This function of nationality becomes apparent with regards to individuals abroad, or to property abroad belonging to individuals who are themselves within the territory of their home state, especially on account of one particular right and one particular duty of protection over its citizens abroad*”²⁵³.

2. Nazionalità delle persone giuridiche e protezione degli investimenti.

²⁵¹ In tal senso si è espressa, a titolo esemplificativo, la nostra Corte di Cassazione a Sezioni Unite nella sentenza n. 2088 del 8 ottobre 1965 e nella sentenza n. 2452 del 12 luglio 1968, in Picone – Conforti, *La giurisprudenza italiana di diritto internazionale pubblico, Repertorio*, 1960-1987, Napoli, 1988, p. 128 e ss. Si veda anche la Corte Internazionale di Giustizia nel caso *Lagrand – Germania v. USA*, la sentenza è del 17 giugno 2001 si può reperire in *Cour Internationale de Justice - Recueil*, 2001, p. 75 e ss.

²⁵² Sentenza del 5 febbraio 1970, *Barcellona Traction, Light and Power Company Limited*, in *Cour Internationale de Justice - Recueil*, 1970, p. 4, par 79.

²⁵³ Cfr. Oppenheim, *International Law*, London – New York – Toronto, 1955, vol. I, p. 645.

Mentre per le persone fisiche è oramai incontestabile la piena titolarità di ogni Stato di concedere o meno la propria cittadinanza, nell'ambito delle società di capitali la titolarità di questa potestà non è così indiscussa. Viene, invece, ampiamente accettata l'idea che una persona creata dal diritto abbia uno Stato nazionale e che questi debba tutelarla sul piano internazionale²⁵⁴. Generalmente si ammette che la cittadinanza delle persone giuridiche sia una conseguenza della personalità che lo Stato di costituzione attribuisce attraverso le proprie norme interne, e si ritiene che l'attribuzione della cittadinanza ed il conferimento della personalità giuridica sono due questioni, sempre indipendenti l'una dall'altra, e che per questo debbano venire risolte in modo indipendente²⁵⁵.

²⁵⁴ Su questa scia vi è una prassi oramai consolidata portata avanti sia dalle Commissioni miste istituite a seguito di un *Lump-Sum Settlement Agreement* come nei casi della decisione della Commissione anglo-cilena del 1895 nel caso *Stirling*, la decisione della Commissione germano-messicana del 1930 nel caso *Mexico Plantagen*, la decisione della Commissione anglo-messicana del 1931 nel caso *Madeira Co. Ltd*, il parere reso nel 1939 dalla Commissione germano-statunitense nel caso *The Agency of Canadia Car and Foundary Co.* Per quello che concerne la Corte permanente di giustizia internazionale si ricordano le sentenze rese nei casi *Phosphates du Maroc* (in *PCIJ, Series A/B*, 1938, n. 74, p. 14 ss.), *Panevezys-Saldutiskis* (in *PCIJ, Series A/B*, 1939, n. 76, p. 16 ss.), *Société commerciale de Belgique* (in *PCIJ, Series A/B*, 1939, n. 78, p. 169 ss.) e *Compagnie d'Electricité de Sofia et de Bulgarie* (in *PCIJ, Series A/B*, 1939, n. 77). Per quello che concerne la prassi della Corte internazionale di giustizia si ricorda, tra le varie sentenze, la *Anglo-Iranian Oil Co.* (in *ICJ Reports*, 1952), *Interhandel* (in *ICJ Reports*, 1959), *Barcellona Traction, Light & Power Co. Ltd* (in *ICJ Reports*, 1964). Anche la dottrina maggioritaria ritiene ammissibile la protezione di una persona giuridica, si veda Borchard, *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad*, New York, 1915, p. 617; Ubertazzi, *L'espropriazione di compagnie commerciali straniere nel diritto internazionale pubblico*, Milano, 1948, p. 28; De Hochepped, *La protection diplomatique des sociétés et des actionnaires*, Paris, 1965, p. 44; Caflisch, *La protection diplomatique des sociétés et des intérêts indirects en droit international public*, La Haye, 1969, p. 69 ss.

²⁵⁵ In tal senso si veda Capotorti, *Considerazioni sui conflitti di legge in materia di società*, in *Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale*, 1965, p. 627 ss.; Barile, *Considerazioni sul concorso fra cittadinanza italiana ed una o più cittadinanze straniere in tema di diritto internazionale privato*, in *Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale*, 1974, p. 419 nota 38; Francioni, *Imprese multinazionali, protezione diplomatica e responsabilità internazionale*, Milano, 1979; Coscia, *Il riconoscimento delle società straniere*, Milano, 1984, p. 162 ss., Ballarino, *Le società per azioni nella disciplina internazionaleprivatistica*, in Colombo-Portale, *Trattato delle società per azioni*, Torino, 1994, p. 9 ss.; Picone, *La riforma italiana del diritto internazionale privato*, Padova, 1998, p.

Due sono i criteri prevalentemente utilizzati dagli Stati per individuare la cittadinanza di una società: il criterio del luogo di incorporazione e il criterio del luogo di localizzazione della sede sociale. Il primo criterio viene ampiamente utilizzato negli Stati di *common law* mentre il secondo viene utilizzato prevalentemente negli Stati con un ordinamento di *civil law*. Nel primo caso si individua la cittadinanza, di una società, attraverso il luogo dove in conformità con le norme dello Stato vi è stata la costituzione. Nel secondo caso, invece, si individua la sede sociale ovvero il centro degli affari della società. Ma, mentre il luogo di incorporazione è quello più facilmente individuabile e prevedibile e, soprattutto, una volta stabilita la sede di costituzione, questa rimarrà invariata per tutta la vita della società; il luogo di localizzazione invece crea non poche difficoltà poiché è di non facile individuazione. Altra difficoltà nei casi di adozione di questo criterio è la possibilità che la sede sociale possa mutare più volte nelle varie fasi di vita della società. Il criterio di localizzazione della sede sociale ha però come fattore positivo il fatto che il luogo venga individuato con il centro di affari e quindi con la sede dove concretamente si determinano le politiche della società.

Dato che non sussiste alcuna norma internazionale che determini la cittadinanza di una società, ma vi è solo un rinvio al diritto interno, ne discende un'assoluta carenza di uniformità di criteri di individuazione, in tal modo sussiste la possibilità concreta che più Stati attribuiscano alla stessa società diverse nazionalità. Si pone quindi il problema di individuare una sola cittadinanza tra le varie individuabili.

50 s.; Bariatti, "Corporate Governance", mercati finanziari e diritto internazionale privato, in *Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale*, 1998, p. 730 ss.

Fu proprio a causa di queste incertezze che il Belgio ha adito nel 1970 la Corte internazionale di giustizia nel caso Barcellona Traction che la Corte ha rinviato al diritto interno la questione asserendo che “*concerning the rights of States with regards to the treatment of companies and shareholders, as to which rights international law has not established its own rules*” ed ha precisato che il diritto internazionale rinvia alle regole generalmente accettate nei sistemi statali che prevedono la figura della “*limited company whose capital is represented by shares*”, come la Barcellona Traction, e non al diritto interno di un particolare Stato²⁵⁶. Per quello che concerne l’individuazione della cittadinanza della Barcellona Traction la Corte è partita dal presupposto che “*in allocating corporate entities to States for purpose of diplomatic protection, international law is based, but only to a limited extent, on an analogy with the rules governing the nationality of individuals*”; in tal modo è stato scelto il luogo di incorporazione quale criterio per la determinazione della nazionalità della società al fine di permettere, allo Stato della società, di agire in protezione diplomatica. La Corte quindi non ha avuto alcuna difficoltà nell’individuare il Canada come Stato nazionale escludendo in tal modo il criterio della sede sociale in quanto

²⁵⁶ La sentenza è stata resa il 5 febbraio 1970 e si può reperire in *ICJ Reports*, 1970, p. 3 ss. La domanda si fondava sul fatto che l’88% del capitale della società era controllato dalla società belga Société Internationale d’Energie Hydro-Electrique (Sidro), e l’azionista di maggioranza era un’altra società di nazionalità belga la Société Financière de Transports et d’Entreprises Industrielles (Sofina) per cui il Belgio voleva agire in protezione diplomatica a favore di suoi cittadini che erano azionisti, di maggioranza, di una holding incorporata in Canada dove vi era anche la sede legale, poiché si lamentava la violazione del governo spagnolo, nei confronti della Barcellona Traction che operava in Spagna, di norme internazionali sul trattamento dello straniero. Per la dottrina sulla decisione della Corte si veda Lillich, *The Rigidity of Barcellona*, in *American Journal on International Law*, 1971, p. 522 ss.; Higgins, *Aspects of the Case Concerning the Barcellona Traction, Light and Power Co. Ltd.*, in *Virginia Journal of International Law*, 1971, p. 331 ss.; De Visscher, *Observations sur le fondement de la protection diplomatique des actionnaires des sociétés anonymes*, in *Revue belge de droit international*, 1970-2, p. I-IV; Jennings, *The International Court of Justice after Fifty Years*, in *American Journal of International Law*, 1995, p. 494 ss.

“no absolute test of the genuine connection has found general acceptance”.

Visionata la giurisprudenza si passa adesso ad analizzare gli accordi internazionali; in seno all’ONU e alla Banca mondiale si tenta di elaborare un codice di condotta universale per le imprese multinazionali²⁵⁷. La nazionalità individuata da questo codice di condotta è l’incorporazione poiché questo criterio risulta ancora essere l’unico che crei un collegamento certo tra lo Stato e la società. A riprova di ciò l’ONU ha adottato questo criterio relativamente alla determinazione della sua competenza per la riparazione dei danni derivanti dalla guerra del Golfo.

Per quanto riguarda gli investimenti, invece, quello che rileva per la determinazione della nazionalità si può rinvenire nella Convenzione di Washington del 1965, che ha istituito un Centro per il regolamento delle controversie tra Stati e stranieri in materia di investimenti (ICSID), dove si prevede la cittadinanza della persona giuridica che ha *“national of another Contracting States”*²⁵⁸. La Convenzione disciplina due criteri

²⁵⁷ L’ultimo Progetto sottoposto all’Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1990 è stato il testo della *Special Session of the UN Commission on Transnational Corporations* del 1988, il testo è rinvenibile in ECOSOC Doc. E/1988/39/add.1. Comunque successivamente sono stati riportati notevoli cambiamenti a causa dei quali il codice di condotta ha cessato di venire considerato prioritario nel quadro delle NU.

²⁵⁸ Per una definizione di investimenti è utile richiamare l’accordo concluso dalla Repubblica Federale Tedesca con il Sudan del 7 febbraio 1963 dove si determina che *“the term investment shall comprise every kind of asset and more particularly, though not exclusively: a) movable and immovable property as well as any other rights in rem, such as mortgages, liens, pledges, usufructs and similar rights; b) shares or other kinds of interest in companies; c) titles to money or to any performance having an economic value; d) copyrights, industrial property rights, technical processes, trade-names and goodwill; e) business concessions under public law, including concessions regarding the prospecting for, or the extraction or winning of, natural resources, as give to their holder a legal position of some duration”*. Le varie sentenze dei tribunali ICSID danno una nozione di investimento alquanto variabile ed estensibile, in particolare si ricordano le sentenze preliminari del 6 luglio 1975 nel caso *Alcoa Minerals of Jamaica, Inc v. Jamaica* e nel caso *Kaiser Bauxite Co. v. Jamaica*; la sentenza del 21 ottobre 1983 nel caso *Klöckner v. Camerun*; la sentenza del 29 aprile 1999 nel caso *Trade Hellas S.A. v. Republic of Albania* e la decisione sulla competenza del 24

per determinare la cittadinanza della società che opera l'investimento, uno è quello sostanziale del controllo e l'altro è quello formale del consenso delle parti.

Vista la carenza di accordi multilaterali in materia di protezione di investimenti internazionali che individuino un solo criterio per l'individuazione della nazionalità degli investimenti internazionali, la conclusione di accordi bilaterali rappresenta uno strumento ritenuto dagli Stati industrializzati sempre più necessario, poiché, in tal modo si cerca di tutelare gli investimenti operati dallo Stato. In questi accordi bilaterali di solito si tende anche a porre delle regole per la determinazione della cittadinanza.

Per quello che concerne un investimento posto in essere da un individuo il criterio maggiormente utilizzato, per la determinazione della cittadinanza dell'investimento internazionale, è il rinvio alla legislazione di uno dei due Stati parti dell'accordo bilaterale²⁵⁹, ma talvolta viene anche previsto, quale criterio alternativo, anche quello della "*permanent residence*"²⁶⁰. Nessuno degli accordi prevede l'eventualità che sussistano persone fisiche con casi di doppia o plurima cittadinanza, ma qualora si

maggio 1999 nel caso *Ceskoslovenska Obchodni Banka, A.S., v. The Slovak Republic*. Mentre la Convenzione è stata ratificata dall'Italia con la legge n. 1093 del 10 maggio 1970 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 8 del 12 gennaio 1971. La Convenzione è stata ratificata anche da 90 Stati tra i quali figurano gli Stati più industrializzati.

²⁵⁹ Si ricorda l'Accordo tra la Gran Bretagna e l'Egitto dell'11 giugno 1975 dove si è stabilito che "*nationals means ... in respect of the Arab Republic of Egypt: pshysical persons who according to Egyptian legislation are considered citizens af the Arab Republic of Egypt*".

²⁶⁰ Questa tipologia di localizzazione della cittadinanza è stata adottata tra l'altro negli accordi tra Canada e Cecoslovacchia del 1990, tra Argentina e Canada del 1991, tra Ungheria e Israele del 1991, tra Estonia e Israele del 1994, tra Canada e Trinidad e Tobago del 1995, tra Hong Kong e Nuova Zelanda del 1995, tra Australia e Cecoslovacchia del 1991 e tra Australia e Indonesia del 1992.

verifichi questa eventualità una parte della dottrina sostiene che tale conflitto debba venire risolto facendo ricorso al criterio dell'effettività²⁶¹.

Il Tribunale arbitrale misto Stati Uniti e Iran, il 6 aprile 1984, ha determinato i criteri per stabilire la cittadinanza effettiva, statuendo che *“the Tribunal will consider all relevant factors, including habitual residence, centre of interests, family ties, participation in public life and other evidence of attachment”*²⁶². Dalla prassi convenzionale si evince la tendenza che il criterio della cittadinanza individuato attraverso il rinvio all'ordinamento dello Stato parte dell'accordo sia da applicare solamente qualora l'investitore sia una persona fisica, mentre qualora sia una società si debba adottare il criterio di costituzione ed in via sussidiaria, anche se non esclusiva, quello di controllo. Questo ultimo criterio prevede che la nazionalità venga individuata nello Stato nel quale si trova la maggioranza del capitale della società che opera l'investimento; questa modalità di individuazione viene utilizzata, negli accordi bilaterali conclusi dall'Italia, qualora la società operante l'investimento abbia distinte personalità giuridiche originarie da differenti Stati o qualora la società capogruppo sia riconducibile a uno degli Stati contraenti.

Due Convenzioni multilaterali, concluse da alcuni Stati con la Banca Mondiale, per favorire gli investimenti internazionali ne hanno determinato la nazionalità; la prima è la Convenzione istitutiva della

²⁶¹ In tal senso si veda Strozzi, *Interessi statali e interessi privati nell'ordinamento internazionale*, Milano, 1977; Migliorino, *Gli accordi internazionali sugli investimenti*, Milano, 1989 e Acconci, *Il collegamento tra Stato e società in materia di investimenti stranieri*, Padova, 2002.

²⁶² La decisione Iran-United States Claims Tribunal: Decision in Case N. A/18 Concerning *The Question of Jurisdiction over Claims of Persons with Dual Nationality*, April 6, 1984 si reperisce in *International Legal Materials*, 1984, p. 497.

MIGA²⁶³ che ha adottato il criterio di controllo quale alternativo a quello della cittadinanza determinata mediante rinvio, mentre la seconda è la Convenzione di Washington, istitutiva dell'ICSID, che adotta solamente il criterio del controllo. In molti accordi bilaterali di promozione e protezione degli investimenti stipulati da alcuni Stati economicamente avanzati²⁶⁴, e recentemente anche da alcuni Stati in via di sviluppo²⁶⁵, viene utilizzato il criterio del controllo quale criterio alternativo, ma tradizionalmente gli Stati c.d. emergenti e quelli in via di sviluppo adottano, per lo più, il criterio del luogo di incorporazione²⁶⁶. Diversi criteri fondati sulla necessità di tutelare i propri investimenti effettuati all'estero o la posizione dello Stato nel quale, invece, vengono effettuati gli investimenti.

Nella prassi sta emergendo la tendenza degli Stati a preferire, per la ricerca della cittadinanza della società operante l'investimento, non tanto più il sistema di controllo individuato con la ricerca della maggioranza del capitale, ma piuttosto quello della titolarità del potere decisionale. Questo per permettere avvicinare l'investimento oggetto della tutela al luogo dove vengono prese fattivamente le decisioni, decisioni che possono anche esulare del tutto del luogo dove si trovi la maggioranza del capitale.

²⁶³ La Convenzione è stata ratificata dall'Italia con la legge n. 134 del 19 aprile 1988 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 100 del 30 aprile 1988. La Convenzione è stata anche ratificata da 70 Stati.

²⁶⁴ Si vedano gli accordi conclusi dalla Svizzera, dall'Australia, dalla Svezia e dai Paesi Bassi.

²⁶⁵ Si ricordano, tra gli altri, l'Accordo tra Argentina e Polonia del 1991, tra Egitto e Venezuela del 1993, tra Bolivia e Cile del 1994, tra Bolivia e Cuba del 1995 tra Malesia ed Emirati Arabi Uniti del 1999, tra la Colombia ed il Perù del 1994 e tra il Perù ed Estonia del 1993.

²⁶⁶ Alcuni accordi in tal senso sono: tra Cina e Singapore del 1985, tra Polonia e Thailandia del 1989, tra Indonesia e Turchia del 1991, e tra Lituania e Perù del 1993.

3. Assenza di cittadinanza e *status* di apolide.

Una delle problematiche internazionali più importanti della nostra epoca è quella dei rifugiati e degli apolidi; queste due categorie di esseri umani essendo le più fragili sono perciò le più bisognose di una tutela a livello di normativa interna ed internazionale²⁶⁷.

“Il termine apolide indica una persona che nessuno Stato considera, sulla base del proprio ordinamento giuridico, come proprio cittadino”²⁶⁸. Nello scorso secolo il fenomeno dell’apolidia raggiunse in ambito internazionale livelli preoccupanti. Tutto ciò fu causato dai grandi cambiamenti politici che si verificarono dopo le due guerre mondiali. In particolare in Europa vi furono dei mutamenti di sovranità territoriale dovuti all’estinzione di grandi Imperi e di vari Stati, dalla formazioni di nuove realtà statali, di cessioni territoriali e dall’instaurazione di nuovi ordinamenti rivoluzionari²⁶⁹. Per ciò decine di milioni di persone furono costrette a spostarsi, di loro libera scelta o forzatamente, per ricongiungersi ai connazionali o per recarsi in un altro Stato al fine di trovarvi rifugio. In molti di questi casi persero la cittadinanza di origine senza però acquistarne una nuova. Dopo il

²⁶⁷ Vedi Udina, *La protezione internazionale dei rifugiati e degli apolidi*, in *La Comunità internazionale*, 1970, p. 524.

²⁶⁸ Cfr. articolo 1 della Convenzione di New York del 28 settembre 1954 sullo *status* degli apolidi. La Convenzione è stata ratificata da 41 Stati molti dei quali facenti parte dell’Unione europea. L’Italia ha ratificato la Convenzione con la legge n. 306 del 1 febbraio 1962 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 142 del 07 giugno 1962.

²⁶⁹ Si pensi alle guerre balcaniche del 1912-1913 e poi la rivoluzione russa, all’estinzione dell’impero austro-ungarico, alla sconfitta della Germania, della Bulgaria e della Turchia; si considerino gli eventi precursori della seconda guerra mondiale come l’avvento del nazismo con la seconda sconfitta della Germania, l’instaurazione del regime comunista nell’Europa orientale, alla scomparsa delle repubbliche baltiche indipendenti sono stati tutti eventi che hanno portato nel nostro Continente ad un grande esodo. Le popolazioni più colpite da tutto ciò sono state i tedeschi, gli ebrei, gli arabi, i polacchi, gli ungheresi, i greci, i turchi, i bulgari, gli armeni, i curdi e gli italiani.

secondo conflitto mondiale e l'assestamento degli eventi politici il fenomeno ha subito, in ambito europeo, un rallentamento di intensità. Ma in altri Continenti si è esteso, a causa delle decolonizzazioni che hanno comportato la formazione di nuovi Stati e di importanti mutamenti rivoluzionari e politici²⁷⁰.

La condizione dell'apolidia può derivare da fattori politici per cui si ha un'apolidia successiva o relativa come è stato appena rilevato, e si ha una condizione di apolidia per un intero gruppo di individui, ma può anche essere conseguenza dell'autonomia che ogni singolo Stato ha in ambito di attribuzione di cittadinanza, c.d. apolidia originaria o assoluta, ed in questo caso si ha il verificarsi di casi singoli di apolidia. Tutto ciò, quale ne sia la causa, porta ad una condizione, anomala con riferimento alla cittadinanza che deve venire evitata²⁷¹.

Conseguenza dell'apolidia è la posizione di svantaggio nella quale si viene a trovare l'individuo rispetto al cittadino perché, oltre a non

²⁷⁰ Si pensi agli eventi che si sono verificati nel Continente asiatico che hanno coinvolto l'India ed il Pakistan, la Corea ed il Viet-Nam, anche nel Continente africano si sono avuti eventi simili come in Congo e nel Sudan meridionale, per quello che concerne il Continente americano si ricorda Cuba.

²⁷¹ A tal fine l'Italia, molto attenta a questa problematica, ha concluso vari accordi multilaterali e bilaterali. La preoccupazione di evitare l'apolidia e di facilitare l'inserimento dell'apolide nella vita sociale in Italia ha portato, il nostro legislatore, ad avere un occhio di riguardo verso questo fenomeno. Si ricorda come nella nostra legislazione si sia stati attenti ad evitare la creazione di situazioni di apolidia attraverso la previsione della perdita della nostra cittadinanza solamente nei casi in cui si sia già in possesso di un'altra, sia attraverso l'attribuzione della nostra cittadinanza a chi nasca, nel nostro territorio, da genitori ignoti o apolidi o da genitori che abbiano una cittadinanza non trasmissibile al figlio. Anche a livello giurisprudenziale si è avuta una particolare tutela verso gli apolidi difatti la nostra Corte costituzionale nella sentenza n. 1722 del 18 maggio 1999 ha rilevato come un apolide, partecipando ai diritti previsti dalla comunità nella quale ha stabilito liberamente la propria residenza, debba anche adempiere ai doveri, difatti osservando che gli apolidi "godono nel nostro Stato di un'ampia tutela, ... come prescritto dalla Convenzione di New York del 1954 e dell'abbondante legislazione nazionale in materia di rapporti civili e sociali, alla stessa stregua dei cittadini italiani si induce a ritenerli parti di una comunità di diritti la cui partecipazione ... giustifica la sotto posizione ai doveri". Sempre la nostra Corte Costituzionale oramai equipara la tutela verso gli apolidi alla tutela che ha verso i propri cittadini tanto da giustificare anche un attaccamento reale, dei primi, al nostro contesto sociale con la l'imposizione di questi agli obblighi previsti anche ai cittadini.

possedere i diritti connessi ad alcun *status civitatis*, si trova anche ad essere alla *mercé* di qualsiasi Stato, difatti l'apolide è stata paragonato a *res nullius*²⁷². L'apolide si trova, quindi, in una posizione di svantaggio anche rispetto allo straniero in quanto non può beneficiare della protezione diplomatica di nessuno Stato; per ciò uno Stato può non incontrare i limiti che invece possono sussistere nei confronti di un individuo cittadino di uno Stato. Ma oggi giorno ogni Stato deve rispettare ciascuna persona, che sia o meno cittadino di uno Stato, nella sua qualità di individuo in quanto titolare dei diritti che gli vengono riconosciuti dal diritto internazionale.

Il primo tentativo di codificazione, in quest'ambito, fu la Convenzione dell'Aja, del 12 aprile 1930, concernente questioni relative ai conflitti di leggi sulla cittadinanza²⁷³. Il testo è interessante soprattutto come espressione di una nuova visione della problematica, ma non ha intaccato la competenza esclusiva di ciascuno Stato in ambito di attribuzione di cittadinanza²⁷⁴.

Successivamente le Nazioni Unite hanno inserito, nell'articolo 15, della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo il principio secondo il quale “ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza²⁷⁵. Nessun individuo può essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza”, tutto ciò ha aperto le porte ad una reale ed effettiva tutela, in ambito internazionale, dell'apolide. Difatti a seguito della Dichiarazione delle Nazioni Unite venne adottato, il 28

²⁷² Vedi Schwarzenberger, *A Manual of International Law*, London – New York, 1960, p. 132.

²⁷³ La Convenzione entrò in vigore il 1° luglio 1937 tra 14 Stati, non in l'Italia. Per il testo di veda *Società delle Nazioni, Recueil Traités* vol. 179 p. 89 ss. La Convenzione fu accompagnata, poi, da due Protocolli.

²⁷⁴ Vedi Quadri, *La cittadinanza*, voce in *Nuovissimo Digesto italiano*, p. 319.

²⁷⁵ La dichiarazione è stata adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948.

settembre 1954, una Convenzione relativa allo *status* degli apolidi che ricalca, in buona parte, la Convenzione sullo *status* dei rifugiati²⁷⁶. Il Comitato speciale, nominato dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, che durante il 1951 aveva elaborato il progetto di Convenzione sui rifugiati, aveva congiuntamente predisposto un progetto di Protocollo sugli apolidi; accantonato per ragioni di tempo, dalla Conferenza diplomatica convocata per l'adozione dei due atti, il progetto fu mutato in una Convenzione autonoma rispetto a quella sui rifugiati²⁷⁷. Le rare difformità tra le due Convenzioni sono in genere favorevoli ai rifugiati.

Di frequente i rifugiati prima di acquistare una nuova cittadinanza diventano apolidi e viceversa; si verifica anche l'ipotesi che gli apolidi divengano rifugiati. La Convenzione non esamina né le cause che hanno portato all'apolidia né il luogo dove l'apolidia si verifica; ma richiama i principi di non discriminazione e di equiparazione degli apolidi agli stranieri e talora ai cittadini dello Stato di residenza. Il testo si compone di sei capitoli, nel primo (articoli 1-11) si prevedono le disposizioni generali relative alla sfera di applicazione soggettiva ed oggettiva della Convenzione; nel secondo (articoli 12-16) si stabiliscono alcune garanzie specifiche attinenti allo *status* giuridico degli apolidi; il terzo capitolo (articoli 17-19) è dedicato agli impegni economici come le attività salariate, autonome e professionali dell'apolide; nel quarto (articoli 20-24) si disciplina l'accesso degli apolidi all'assistenza, all'alloggio, all'istruzione ed alla sicurezza sociale; il quinto capitolo (articoli 25-32)

²⁷⁶ La Convenzione di New York è stata ratificata dall'Italia con la legge n. 306 del 1° febbraio 1962 e pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 142 del 7 giugno 1962.

²⁷⁷ Con la Risoluzione n. 526 (XVII) del 26 aprile 1954 si decise di convocare a New York dal 13 al 23 settembre 1954 una nuova Conferenza diplomatica la quale optò per l'adozione di un autonomo strumento convenzionale per cui non si ebbe più un Protocollo ma una Convenzione.

regola gli aspetti amministrativi e fiscali relativi alla permanenza dell'apolide nel territorio dello Stato. Alla Convenzione si aggiunge un Allegato ed un *fac-simile* di documenti di viaggio.

Al testo convenzionale appena esaminato fece seguito la Convenzione di New York, del 30 agosto 1961, sulla riduzione dei casi di apolidia, che costituisce una normativa diretta a garantire agli apolidi una maggiore protezione²⁷⁸. La Convenzione tende a ridurre il fenomeno dell'apolidia consentendo l'acquisto di una cittadinanza a coloro che, altrimenti, sarebbero apolidi; per ciò il testo può venire considerato il proseguo del principio previsto dall'articolo 15 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo.

A livello regionale il diritto alla cittadinanza viene contemplato solamente dalla Convenzione americana sui diritti dell'uomo del 1969, dove il diritto di cittadinanza viene riconosciuto quale diritto umano fondamentale. Anche la Corte interamericana dei diritti dell'uomo in un parere consuntivo, del 19 gennaio 1984, ha riconosciuto che “*it is generally accepted today that nationality is an inherent right of all human beings*”; tuttavia la Corte non è certa dell'esistenza di una norma consuetudinaria avente ad oggetto l'obbligo degli Stati di attribuire la propria cittadinanza o di evitare, o anche solo limitare, l'apolidia²⁷⁹.

4. Segue: lo *status* di rifugiato.

²⁷⁸ La Convenzione è entrata in vigore il 13 dicembre 1975, non è stata ratificata dall'Italia.

²⁷⁹ Parere consuntivo OC-4/84.

Non esiste, nell'ambito del diritto internazionale generale, un concetto unitario di rifugiato, ma esistono varie definizioni, che si possono reperire nelle norme di diritto internazionale particolare²⁸⁰. Il rifugiato è colui che “temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato, di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Stato”²⁸¹. Al giorno d'oggi questa definizione, viste le varie cause che creano il fenomeno che porta varie persone a cercare rifugio in altri Stati, appare inadeguata²⁸². Sussistono due categorie principali di rifugiati quelli *de iure*, che sono i destinatari della Convenzione di Ginevra del 1951, e quelli *de facto*, che sono sotto mandato dell'ACNUR²⁸³.

Se uno Stato non tutela alcuni o a volte un gran numero di propri cittadini, questi si vengono a trovare in una situazione di pericolo e senza alcuna protezione, da ciò discende la fragile posizione dell'individuo, dalla quale cui sorge la necessità o l'obbligo di uscire dal proprio Stato per allontanarsi dalla situazione di pericolo nella quale si versa. E' pertanto possibile evincere che gli individui bisognosi di una tutela siano di solito persone estranee allo Stato di rifugio e quindi degli stranieri che cercano protezione in un altro Stato. A volte si verifica anche il caso in

²⁸⁰ Vedi Udina, *La protezione internazionale dei rifugiati e degli apolidi*, in *La Comunità Internazionale*, 1970, p. 529.

²⁸¹ La definizione è stata tratta dalla Convenzione delle Nazioni Unite sullo *status* dei rifugiati del 1951.

²⁸² Difatti in varie normative di alcuni ordinamenti statali ampliano questa definizione e nel contempo la specificano.

²⁸³ Con tale sigla si designa l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati che cominciò ad operare il 1° gennaio 1951. Viene periodicamente eletto dall'Assemblea generale su proposta del Segretario generale ed è assistito da un Comitato esecutivo, attualmente è composto da 31 delegati di Stati membri.

cui il rifugiato sia un cittadino, qualora, provenendo da territori ceduti o semplicemente occupati, si cerca rifugio nella madre patria²⁸⁴.

Condizione essenziale perché un individuo possa venire considerato rifugiato è la motivazione che lo ha indotto a uscire dal proprio Stato di cittadinanza, non si deve trattare di mere ragioni di interesse ma soltanto di ragionevoli timori di venire perseguitato. Oggi si profila una nuova figura di richiedente asilo che viene denominato *displaced person* con la quale si qualifica l'individuo che è costretto a lasciare il proprio Stato non per motivi persecutori o politici, ma a causa di guerre civili²⁸⁵, occupazione straniera, calamità naturali, *gross violations* dei diritti umani che impediscono il godimento dei diritti e delle libertà fondamentali e quindi una piena realizzazione della propria personalità²⁸⁶. Un'altra figura di rifugiati è costituita dalle persone che sono costrette ad espatriare per motivi economici, come carestie e sottosviluppo, da ciò si coglie appieno quanto sia difficile una definizione di rifugiato.

E' evidente che la Convenzione di Ginevra del 1951, nata sotto l'ottica del fenomeno migratorio conseguente gli eventi bellici del secondo conflitto mondiale, non è più idonea a disciplinare la nuova realtà. Tutto ciò ha portato a richiedere da più parti una revisione

²⁸⁴ Si pensi al caso dei Trattati di pace dove può verificarsi l'ipotesi che lo Stato che è uscito sconfitto della guerra sia costretto a cedere dei territori, oppure al caso di invasione di uno Stato o di parte di esso, tutto ciò si è verificato, solamente nel secolo scorso, nel nostro Continente varie volte. Ma questa ipotesi viene esclusa da Udina in *La protezione internazionale dei rifugiati e degli apolidi*, in *La Comunità internazionale*, 1970, p. 527.

²⁸⁵ Non sono soltanto i grandi conflitti bellici, ad alimentare il flusso di rifugiati, ma anche quelli locali, le sommosse e tutte le situazioni di microconflittualità,.

²⁸⁶ Cfr. Durante, *Tutela internazionale dei rifugiati e diritti dell'uomo*, in *Studi in Onore di Giuseppe Sperduti*, Milano, 1984, p. 560.

convenzionale della nozione di rifugiato ed un aggiornamento della relativa normativa²⁸⁷.

Fu soltanto con la Società delle Nazioni che i rifugiati²⁸⁸, dopo i fenomeni degli esodi politici, che si erano verificati dopo la Prima Guerra Mondiale, cominciarono a trovare una tutela a livello internazionale con la formazione di accordi multilaterali su specifiche situazioni²⁸⁹; successivamente si ebbe la prima Convenzione, firmata a Ginevra il 28 ottobre 1933, sullo statuto dei rifugiati, ma il testo faceva riferimento solo alle categorie di rifugiati già contemplate in precedenti accordi.

Fu con le Nazioni Unite che il rifugiato trovò una più pregante ed efficace tutela, difatti già sulla base dello Statuto dell'ONU, si adottò la Risoluzione, numero 428 (V) del 1° gennaio 1951, con la quale fu istituito l'Ufficio dell'Alto Commissario per i rifugiati. L'alto Commissario opera sulla base dei principi previsti dall'articolo 14 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, della Dichiarazione sull'asilo territoriale del 1967 ed in base alle norme contenute dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e del relativo Protocollo di New York del 1967 sullo *status* dei rifugiati²⁹⁰.

L'articolo 14 della Dichiarazione universale prevede che “ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere, in altri Stati, di asilo a causa delle persecuzioni. Questo diritto non potrà essere invocato qualora

²⁸⁷ Ad esempio vedi Durante, *Tutela internazionale dei rifugiati e diritti dell'uomo*, in *Studi in Onore di Giuseppe Sperduti*, Milano, 1984, p. 560 e Strozzi, *Rifugiati e asilo politico nella legge n. 39 del 1990*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1990, p. 96.

²⁸⁸ Il 26 febbraio 1921 vi fu una prima Risoluzione del Consiglio della Società delle Nazioni sui rifugiati.

²⁸⁹ Si rammenta l'Arrangement del 5 luglio 1921 relativo al certificato d'identità per i rifugiati provenienti dalla Russia, Turchia, Germania e Austria.

²⁹⁰ L'articolo 14 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948 sancisce che “*everyone has the right to seek and to enjoy asylum from persecution*”. La normativa convenzionale si analizzerà poco più avanti.

l'individuo sia ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite"; il secondo comma fu istituito al fine di evitare che criminali potessero godere della protezione riservata ai rifugiati. La Dichiarazione sull'asilo territoriale completa, per quanto riguarda i casi più frequenti dell'asilo, il contenuto della Dichiarazione universale e specifica che dal diritto di asilo devono venire esclusi gli individui che hanno commesso crimini contro la pace, crimini di guerra o contro l'umanità²⁹¹. Diversamente alle persone che non hanno commesso tali crimini la Dichiarazione prevede che i rifugiati non possano, qualora vogliano entrare in uno Stato, venire respinti e qualora vi siano già entrati non possano venirne espulsi o respinti verso uno Stato nel quale rischierebbero d'essere perseguitati. La Dichiarazione ha provato, senza successo, a impegnare i singoli Stati ad accordare ai rifugiati il diritto di asilo, ma il testo non arriva tuttavia ad impegnare i contraenti ad un pieno riconoscimento di un diritto soggettivo di asilo.

Tutto ciò è poi stato codificato nella Convenzione di Ginevra, del 28 luglio 1951, sullo *status* dei rifugiati che disciplina la condizione giuridica dei profughi politici stranieri ai quali sia stato accordato l'asilo nel territorio di uno degli Stati contraenti²⁹². Principio ispiratore della Convenzione è la non discriminazione, poiché il preambolo afferma che tutti gli esseri umani, senza alcuna distinzione, debbano beneficiare dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, garantendo, in particolare ai rifugiati, un trattamento uguale o almeno altrettanto favorevole

²⁹¹ La Dichiarazione è stata adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1967.

²⁹² La Convenzione trae la sua origine dalla Commissione speciale per i profughi ed i problemi connessi istituita dal Consiglio economico e sociale alla sua IX sessione. E' entrata in vigore il 22 aprile 1954 ed è stata ratificata da 128 Stati tra i quali gli Stati dell'Unione europea e molti Stati dell'Africa e dell'Asia. E' stata ratificata da: In Italia è stata ratificata con la legge n. 722 del 24 luglio 1954 e pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 196 del 27 agosto 1954.

rispetto a quello di altri rifugiati o stranieri o, in alcuni casi, addirittura, a quello dei cittadini dello Stato di rifugio.

Nel testo non sussiste alcun obbligo, nei confronti degli Stati firmatari, ad accordare l'asilo, ciò viene rimesso alla discrezionalità dello Stato, ne si sancisce alcun diritto soggettivo, in capo al rifugiato, di ottenere l'asilo. La Convenzione ha previsto cinque fondamentali motivi, che essendo la causa di fenomeni persecutori, consentono di considerare l'individuo come rifugiato; per cui è rifugiato colui che viene perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinioni politiche²⁹³. Per poter rientrare nella normativa convenzionale la persecuzione non deve effettivamente essere stata messa in atto ma basta il fondato timore che possa venire posta in essere.

La Convenzione richiede altresì che, affinché un individuo venga riconosciuto come rifugiato, è necessario che lo stesso non possa o non voglia avvalersi della protezione del Governo del proprio Stato e che la domanda venga fatta quando lo stesso si trovi al di fuori del proprio Stato. La Convenzione contiene la, così detta, clausola territoriale che consente di limitare l'applicazione ai soli rifugiati provenienti dal Continente europeo. La Convenzione si compone di sette capitoli, nel primo (articoli 1-11) vengono prese in considerazione le disposizioni generali quali la definizione di rifugiato e i diritti e i doveri sia del rifugiato nei confronti dello Stato dove ha trovato rifugio sia dello Stato stesso; il secondo capitolo (articoli 12-16) prevede le norme sullo *status*

²⁹³ Per razza si intende le connotazioni particolari di un gruppo quali le condizioni etnico-geografiche o le origine aborigene emergenti. La libertà di culto è sancita dall'articolo 18 dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Per nazionalità si può intendere sia la cittadinanza in senso formale che l'appartenenza ad un gruppo etnico. La persecuzione delle opinioni politiche è la più difficile da individuare poiché può designare un'infinità di espressioni, manifestazioni e azioni che è impossibile elencare.

personale del rifugiato ed i diritti quali quello di proprietà e di giustizia propri della vita che ogni individuo deve godere in uno Stato democratico; nel terzo capitolo (articoli 17-19) si disciplinano le norme relative ai diritti connessi ad attività lavorative; il quarto capitolo (articoli 20-24) prevede le questioni riguardanti l'accesso del rifugiato all'assistenza pubblica, all'istruzione ed alla sicurezza sociale; il quinto capitolo (articoli 25-34) prende in considerazione i provvedimenti amministrativi quali i documenti di viaggio, i carichi fiscali e il divieto di espulsione o respingimento (*refoulement*). Segue poi un allegato e un *fac-simile* dei documenti di viaggio.

Ne è seguito un Protocollo, del 31 gennaio 1967, che si compone di undici articoli che modificano e specificano le norme della Convenzione²⁹⁴. Gli Stati aderenti al Protocollo si impegnano a collaborare con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e si prevede, altresì, qualora sorgano delle controversie, tra le parti del Protocollo relativamente all'interpretazione o all'applicazione, debbano venire sottoposte alla Corte Internazionale di Giustizia.

Vi sono poi altri accordi internazionali che si riferiscono a specifiche tipologie di rifugiati come l'Accordo dell'Aja, del 23 novembre 1957²⁹⁵, relativo ai marinai rifugiati che ha completato la Convenzione di Ginevra del 1951; la Convenzione di New York, del 20 giugno 1956²⁹⁶, sul riconoscimento all'estero degli obblighi alimentari

²⁹⁴ Protocollo di New York del 31 gennaio 1967 è entrato in vigore il 4 ottobre 1967. Il Protocollo è stato ratificato da 124 Stati tra i quali gli Stati dell'Unione europea, gli Stati Uniti d'America, la Cina e molti Stati dell'Africa. E' stato ratificato in Italia con la legge n. 95 del 14 febbraio 1970 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 79 del 28 marzo 1970.

²⁹⁵ La Convenzione è stata ratificata da 18 Stati. In Italia la Convenzione è stata ratificata con la legge n. 654 del 13 luglio 1966 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 210 del 25 agosto 1966.

²⁹⁶ La Convenzione è stata ratificata da 62 Stati. In Italia la Convenzione è stata ratificata con la legge n. 338 del 23 marzo 1958 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 93 del 17 aprile 1958.

che ricomprende nella generalità di individui anche i rifugiati; sulla stessa scia si estendono anche ai rifugiati le Convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro, n. 97²⁹⁷, concernente i lavoratori migranti adottata il 1° luglio 1949, n. 118²⁹⁸; sull'uguaglianza di trattamento in materia di sicurezza sociale adottata il 28 giugno 1962 e la Convenzione di Ginevra, del 12 agosto 1949²⁹⁹, relativa alla protezione delle popolazioni civili in tempo di guerra.

Anche il Consiglio d'Europa ha dimostrato una particolare attenzione per i rifugiati, nominando nel 1953 un Rappresentante speciale per i rifugiati nazionali e nel 1956 istituendo un Fondo di ristabilimento dotato dei mezzi necessari alla sua azione. Per quello che concerne la produzione convenzionale si ricorda l'Accordo di Strasburgo, del 20 aprile 1959³⁰⁰, sull'abolizione dei visti per i rifugiati, il Protocollo allegato alla Convenzione europea di Parigi, del 11 dicembre 1967³⁰¹, sulle funzioni consolari; ma di particolare importanza per i rifugiati è la Convenzioni di Roma, del 4 novembre 1950³⁰², per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

²⁹⁷ La Convenzione è stata ratificata da 37 Stati. In Italia è stata ratificata con la legge n. 1305 del 2 agosto 1952 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 242 del 17 ottobre 1952.

²⁹⁸ La Convenzione è stata ratificata da 37 Stati. In Italia la Convenzione è stata ratificata con la legge n. 657 del 13 luglio 1966 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 212 del 27 agosto 1966.

²⁹⁹ La Convenzione è stata ratificata da 186 Stati tra i quali tutti gli Stati membri dell'Unione europea, gli Stati Uniti d'America, la Cina, il Giappone e la Russia. In Italia la Convenzione è stata ratificata con la legge n. 1739 del 13 luglio 1966 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 53 del 1 marzo 1952.

³⁰⁰ La Convenzione è entrata in vigore tra l'Italia ed altri Stati europei solamente il 1° gennaio 2002. La Convenzione è stata ratificata da: Finlandia; Germania; Islanda; Liechtenstein; Lussemburgo; Olanda; Portogallo; Romania; Spagna; Svizzera. In Italia la Convenzione è stata ratificata con la legge n. 322 del 30 gennaio 1963 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 101 del 22 aprile 1965.

³⁰¹ La Convenzione è stata ratificata da: Grecia; Norvegia; Portogallo; Spagna.

³⁰² La Convenzione è stata ratificata da 41 Stati. In Italia la Convenzione è stata Ratificata dall'Italia con la legge n. 848 del 4 agosto 1955 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 221 del 24 settembre 1955, nel nostro Stato è entrata in vigore il 26 ottobre 1955.

L'Unione europea, nell'ambito della libera circolazione delle persone, ha promosso una Convenzione di Dublino, del 15 giugno 1990, sulla determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri dell'Unione³⁰³. La normativa ha voluto evitare che si venissero a creare situazioni ambigue e forvianti per quello che concerne l'esito delle domande di asilo. Dalla Convenzione è scaturito un Regolamento che stabilisce i criteri ed i meccanismi per determinare quale sia lo Stato competente per la presentazione e l'esame della domanda di asilo³⁰⁴. La determinazione dello Stato, competente per l'analisi della domanda di asilo, opera mediante criteri molto precisi quali il luogo di residenza legale di un membro della famiglia avente lo *status* di rifugiato oppure il luogo dove è avvenuto il rilascio di un titolo di soggiorno o di un visto d'ingresso, oppure il luogo dove è stato effettuato l'ingresso irregolare.

Dopo la determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda di asilo si è resa necessaria una normativa con degli *standards* minimi di tutela del rifugiato, così è stata emanata la direttiva comunitaria che disciplina degli standard minimi per la qualifica di rifugiato, la norma si rifà alla Convenzione di Ginevra del 1951 e al Protocollo del 1967, imponendo delle regole per la valutazione delle domande di rifugiato e predisponendo dei requisiti, che deve avere un individuo, per venire considerato rifugiato e per potere beneficiare dell'assistenza sanitaria e sociale³⁰⁵. La Direttiva, all'articolo 3, ha anche previsto che ciascuno Stato, per la determinazione dei soggetti da

³⁰³ La convenzione è entrata in vigore il 1° settembre 1997. L'Italia ha ratificato la Convenzione con la legge n. 523 del 23 dicembre 1992 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 3 del 5 gennaio 1993.

³⁰⁴ Il Regolamento è il n. 343/2003 CE del Consiglio del 18 febbraio 2003.

³⁰⁵ La Direttiva è la n. 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 e pubblicata in GUCE n. L 304/12 del 30 settembre 2004.

considerare rifugiati, possa adottare o mantenere delle disposizioni più favorevoli. La normativa individua nel rispetto della Convenzione di Ginevra e nella Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali i presupposti per la richiesta della domanda di rifugiato. La Direttiva, all'articolo 9 comma 2, prevede che gli atti di persecuzione perpetrati nei confronti del rifugiato, affinché questi abbia diritto ad una tutela, debbano assumere la forma di violenza fisica o psichica, debbano essere provvedimenti legislativi o amministrativi, di polizia o giudiziari, atti diretti contro un sesso o contro l'infanzia. Una volta, però, accordata la qualifica di rifugiato lo Stato che ha concesso lo *status* deve assicurare l'accesso all'occupazione, all'istruzione, all'assistenza sociale e sanitaria, all'alloggio e la libera circolazione nei propri territori.

CAPITOLO IV

DALLA CITTADINANZA “CLASSICA” ALLA CITTADINANZA EUROPEA

1. Il lungo cammino verso la cittadinanza europea.

Una definizione di cittadinanza europea non è certamente facile in quanto l'idea che se ne è fino ad adesso delineata è sempre stata legata all'identificazione di un individuo con il proprio Stato. Per questo motivo una definizione concettuale sulla cittadinanza europea comporta delle difficoltà di ordine pratico e teorico; prima di tutto l'Unione europea è, nell'ambito del diritto internazionale, una nuova entità; i diritti riconosciuti al cittadino europeo differiscono da quelli che normalmente vengono attribuiti ai cittadini di uno Stato.

La cittadinanza europea sussiste in quanto vi è quella di uno Stato membro e quindi si instaura un rapporto di addizionalità e di complementarità della prima nei confronti della seconda, conferendo ai titolari nuove prerogative. Ed infatti, la cittadinanza nazionale viene definita primaria ed originaria, mentre quella europea è derivata e per ciò viene definita satellite o di secondo grado³⁰⁶.

Una prima forma embrionale di cittadinanza europea si può rintracciare già nel Trattato di Roma dove nel preambolo gli Stati fondatori avevano dichiarato di volere “un'unione sempre più stretta fra i popoli europei” e Jean Monnet, sempre nel preambolo, dichiarò che “noi

³⁰⁶ Vedi in tal senso Lippolis, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994, p. 44.

non coalizziamo degli Stati, uniamo degli uomini”³⁰⁷. Ma al di là di questi intenti, in questa fase, l’individuo venne visto prettamente nell’ottica della sua collocazione in un contesto economico di cooperazione tra diversi Stati; quindi un fattore di produzione più che un cittadino comunitario.

Tecnicamente, la prima volta che si è espressa l’idea di una cittadinanza europea è stato in una proposta italiana avanzata durante la Prima Conferenza al vertice della Comunità allargata, del 15 novembre 1972, in quella circostanza fu proposta “l’istituzione di una nuova cittadinanza europea che si aggiungerebbe alla cittadinanza di cui ciascuno degli abitanti dei nostri Stati già gode: il che dovrebbe consentire ai cittadini degli Stati della Comunità – dopo un certo periodo di permanenza in uno dei nostri Stati – il godimento di alcuni diritti politici, come quello di partecipazione alle elezioni comunali”³⁰⁸. Successivamente, nel Progetto di Trattato UE fu avvertita l’esigenza di operare anche dei rinvii alla cittadinanza europea³⁰⁹. Altri riferimenti si possono poi rintracciare nelle conclusioni del Consiglio di Dublino del 1990³¹⁰, nella Dichiarazione finale della Conferenza dei Parlamentari

³⁰⁷ Il Trattato è del 25 marzo 1957 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1958. E’ stato ratificato dall’Italia con la legge n. 1203 del 14 ottobre 1957 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 317 del 23 dicembre 1957. In tal senso si è espresso Monaco, *Lo status dell’individuo nell’ordinamento comunitario*, in *Studi in onore di Manlio Unida*, Milano, 1975, I, p. 551 ss.

³⁰⁸ Il discorso è stato tenuto dal Presidente del Consiglio della Repubblica italiana, l’On. Giulio Andreotti, per avere una visione più completa del discorso si veda il Bollettino CE n. 11 del 1972 p. 48.

³⁰⁹ In base all’articolo 3 del Progetto si è affermato che “i cittadini degli Stati membri sono per ciò stesso cittadini dell’Unione. La cittadinanza dell’Unione è legata alla qualità di cittadino di uno Stato membro; essa non può essere acquisita o perduta separatamente. I cittadini dell’Unione partecipano alla sua vita politica nelle forme previste dal presente Trattato, godono dei diritti che sono loro riconosciuti dall’Ordinamento giuridico dell’Unione e si conformano alle norme di quest’ultimo”, il testo si può reperire in GUCE n. C77, del 9 marzo 1984, p. 33.

³¹⁰ Il Consiglio europeo si è tenuto il 28 aprile 1990 e in quell’occasione si decise che sarebbe stata presa in esame l’eventualità di apportare modifiche al Trattato e tra le quali si era deciso che “come l’Unione integrerà ed estenderà la nozione di cittadinanza comunitaria

della Comunità europea sempre del 1990³¹¹, nella risoluzione del Parlamento europeo sulle basi costituzionali europee del 1990³¹² ed infine in due risoluzioni del Parlamento europeo sulla cittadinanza europea del 1991³¹³. Si è successivamente avvertita anche l'esigenza di consolidare l'idea di cittadinanza comunitaria anche attraverso una serie di simboli esteriori, individuati nel Rapporto Adoninno, quali l'istituzione di un passaporto uguale per tutti i cittadini, l'adozione di una bandiera e di un inno europeo³¹⁴.

Ma è il Trattato UE che istituisce la cittadinanza europea, nella sua seconda parte intitolata la "Cittadinanza dell'Unione"³¹⁵. Già nel primo articolo del Trattato UE viene preso in considerazione il cittadino europeo in quanto si dispone che la creazione dell'Unione debba determinare vincoli sempre più stretti fra i popoli e debba essere caratterizzata dall'adozione di decisioni più trasparenti e più vicine ai cittadini. Nel secondo articolo si pone, come obiettivo dell'Unione, il

con i diritti specifici che le si collegano ... in favore dei cittadini degli Stati membri in relazione di questi ultimi all'Unione".

³¹¹ La Dichiarazione è del 30 novembre 1990, si consiglia di analizzare il punto 10 della Dichiarazione dove si richiede l'istituzione di una cittadinanza europea.

³¹² La Risoluzione del Parlamento è del 12 dicembre 1990. Il Parlamento in quest'occasione ha sottolineato la necessità di "realizzare un'Unione europea di tipo federale sulla base di una costituzione che assicuri la democraticità e l'efficacia delle istituzioni, garantisca i diritti fondamentali dei cittadini e consenta all'Unione di realizzare i compiti che le incombono nel nuovo ordine internazionale". Si può reperire la Risoluzione in GUCE n. C19 del 28 gennaio 1991 p. 65.

³¹³ Le Risoluzioni sono del 14 giugno e del 21 novembre 1991. La risoluzione del 21 novembre è la Risoluzione sulla cittadinanza dell'Unione nella quale è stato evidenziato che "l'elemento essenziale della cittadinanza è il rapporto politico con l'Unione e che la legittimità deriva dai cittadini stessi", si può reperire in GUCE del 16 dicembre 1991, C 326, 205.

³¹⁴ Il Rapporto è stato approvato dal Consiglio europeo tenutosi a Milano nel giugno 1985 in base al rapporto elaborato dal comitato *ad hoc* sull'Europa dei cittadini o Rapporto Adoninno.

³¹⁵ Il Trattato è stato firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 ed è entrato in vigore il 1° novembre 1993. In Italia è stato ratificato con la legge n. 454 del 3 novembre 1992 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 277 del 24 novembre 1992.

rafforzamento della tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini degli Stati membri.

Nel Trattato UE la parte concernente la cittadinanza era disciplinata dall'articolo 8, che è stata riportata pedissequamente nel Trattato CE con la numerazione dal 17 al 22, dove si conferisce ai cittadini comunitari un nuovo *status* con annessi una serie di diritti. Questa prima serie di diritti sono la libertà di circolazione e di soggiorno nell'ambito comunitario, l'elettorato attivo e passivo nelle consultazioni comunali nello Stato di residenza, l'elettorato attivo e passivo nelle consultazioni per il Parlamento europeo nello Stato di residenza, la protezione diplomatica e consolare, il diritto di petizione al Parlamento europeo e il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo. In particolare, l'articolo 17 del Trattato CE istituisce una cittadinanza dell'Unione, diventa cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro.

Da questo articolo si evince in maniera inequivocabile come l'Unione non abbia minimamente influito sulla titolarità di ogni Stato di concedere o meno la cittadinanza. Tutto ciò è anche stato ribadito nella Dichiarazione sulla cittadinanza di uno Stato membro dove si prevede che “ogni qual volta nel Trattato ... si fa riferimento a cittadini degli Stati membri, la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato membro sarà definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato”³¹⁶. Al riguardo, la Corte di giustizia delle Comunità europee ha disposto, con la sentenza del 7 luglio 1992, che le condizioni di acquisto e perdita della cittadinanza

³¹⁶ La Dichiarazione è stata indirizzata unilateralmente dalla Danimarca agli altri Stati membri dell'Unione europea in occasione del deposito, ad opera della Danimarca, dello strumento di ratifica del Trattato di Maastricht. Per una visione del testo si veda Tizzano, *Codice dell'Unione europea*, Padova, 1998, p. 133.

dipendono esclusivamente dal diritto di ciascuno Stato membro anche se ha imposto un limite nel “rispetto del diritto comunitario”³¹⁷. Quindi le due cittadinanze sono complementari, sussistono una accanto all’altra, e sono strettamente connesse. Ciò è stato anche ribadito nel Consiglio europeo di Edimburgo dove si è precisato che “le disposizioni del Trattato ... che riguardano la cittadinanza dell’Unione conferiscono ai cittadini degli Stati membri diritti e tutela complementari ... questi ultimi non si sostituiscono in alcun modo alla cittadinanza del singolo Stato”³¹⁸.

Con il Consiglio europeo di Laeken, del 14-15 dicembre 2001, si è posto in rilievo come il cittadino europeo richieda un maggiore impegno comunitario in ambito di giustizia e di sicurezza, di lotta alla criminalità, di controllo dei flussi migratori, di lotta alla povertà e di inquinamento. Tutto ciò mostra come il cittadino dell’Unione abbia oramai raggiunto, per le Istituzioni comunitarie, un ruolo centrale tanto da divenire protagonista nelle politiche che l’Unione deve affrontare.

Il Trattato costituzionale europeo, all’articolo 8, ribadisce che è cittadino dell’Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro e prosegue disciplinando che questa si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce. Si è quindi sentita la necessità, ancora una volta, di rimarcare come la cittadinanza dell’Unione sia una cittadinanza sui *generis*, derivata da quella nazionale³¹⁹.

³¹⁷ La sentenza del 7 luglio 1992 *Micheletti c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, causa C-369/90, in Raccolta 1992, I-4193 ss.

³¹⁸ Il Consiglio si è tenuto il 12 dicembre 1992 ed ha analizzato alcune problematiche sollevata della Danimarca, la Decisione si può rintracciare in GUCE n. 348 del 31 dicembre 1992 p. 2.

³¹⁹ Si rammenta come la Convenzione sia stata firmata a Roma il 29 ottobre 2004 ma non sia ancora in vigore in quanto non è ancora stata ratificata da tutti gli Stati membri dell’Unione.

Nel Protocollo sul diritto d'asilo per i cittadini degli Stati membri, allegato al Trattato costituzionale, si rammenta come ogni cittadino di uno Stato membro quale cittadino dell'Unione, goda di uno *status* e di una tutela speciale che sono garantiti dagli Stati membri secondo quanto disposto dal Trattato costituzionale. Difatti nel Trattato costituzionale si elencano i diritti di ciascun cittadino, già sanciti nei precedenti Trattati, come i valori dell'Unione che si fondano sul "rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto del rispetto dei diritti umani. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini". L'inserimento nel testo anche del principio di uguaglianza democratica e di democrazia rappresentativa non conferisce ai cittadini europei nuovi diritti ma ribadisce i principi ai quali i precedenti Trattati si erano ispirati; così la partecipazione democratica diventa uno dei pilastri su cui si fonda l'Unione europea. Sulla base di questi principi, sempre nel titolo VI, sono contenute alcune disposizioni, che fino ad oggi erano disseminate nei vari Trattati, come la trasparenza, il diritto di accesso ai documenti e la protezione dei dati di carattere personale. Per la prima volta si riconosce il ruolo delle parti sociali con le quali si vuole facilitare il dialogo, mentre alle chiese, alle organizzazioni religiose e filosofiche o non confessionali si riconosce l'identità e ci si impegna a mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare. Tutto ciò mostra come al centro dell'Unione europea vi sia l'individuo in quanto tale indipendentemente dal fatto se possieda o meno la cittadinanza europea.

L'istituzione della cittadinanza europea ha quindi comportato molteplici effetti positivi, a chiunque risieda nell'ambito comunitario,

che si andranno ad analizzare, ma una prima analisi porta ad evidenziare come il lungo cammino, fino a qui percorso ha comportato uno stretto legame tra l'individuo, in quanto tale, e l'Unione ed ha esaltando il carattere democratico dell'Istituzione, rafforzando la posizione della Comunità in ambito internazionale e, con molta probabilità, ci si sta incamminando verso un senso federalista della Comunità.

2. Gli elementi costitutivi della cittadinanza europea: la libertà di circolazione delle persone fisiche quale condizione per una vera integrazione economico-sociale.

Nell'analizzare i diritti che compongono lo *status* di cittadino dell'Unione appare opportuno trattare inizialmente della libera circolazione e del diritto di soggiorno nell'ambito degli Stati membri. Questo diritto appare quello più rilevante e caratterizzante perché il suo esercizio fa sì che il cittadino assuma una condizione di rilevanza comunitaria³²⁰. La libertà di circolazione e di soggiorno sono state previste sin dal Trattato CE; in particolare, all'articolo 2, si sono poste le basi per istituzione dell'azione comunitaria attraverso l'instaurazione di un mercato interno comune in cui, la libera circolazione delle persone è stata considerata un elemento necessario alla razionalizzazione del sistema economico comunitario che è stato fondato sulla libera circolazione dei fattori produttivi³²¹.

³²⁰ Cfr. Condinanzi – Lang – Nascimbene, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2003, p. 21.

³²¹ Vedi Monaco, *Principi della libera circolazione dei lavoratori nel mercato comune europeo*, in *Scritti in onore di C. Jemolo*, Milano, 1963, vol. III, p. 441.

Tizzano ha definito, la libertà di circolazione, come “il fulcro del disegno liberalizzatore che ispira il Trattato di Roma, la libertà di circolazione delle persone costituisce uno degli obiettivi più importanti e qualificanti del Trattato CEE e si presta a riflettere in modo estremamente significativo le ambiziose finalità perseguite dal processo d’integrazione comunitaria”³²². Tutto ciò ha comportato dei mutamenti notevoli poiché la norma non si è limitata a disporre un trattamento meno favorevole di quello praticato, nell’ambito del diritto del lavoro e della sicurezza sociale, ai cittadini di ciascuno Stato membro ma ha anche imposto il diritto all’impiego e l’accesso all’occupazione. Per ciò si ritiene che sin dall’inizio si sia voluto andare oltre la semplice unione doganale e si sia cercato di realizzare un “miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione dei popoli”³²³.

Originariamente, pertanto, nel Trattato CEE i cittadini degli Stati membri godevano della libertà di circolazione e di soggiorno nel territorio degli Stati membri solo in quanto lavoratori subordinati mentre secondo l’articolo 39 i lavoratori autonomi erano liberi di soggiornare per svolgere la propria attività, sempre nell’ambito comunitario; invece secondo l’articolo 43, che disciplinava il diritto di stabilimento, gli individui erano liberi di soggiornare solamente qualora intendessero esercitare occasionalmente un’attività lavorativa. Non si può negare che il Trattato CEE non abbia preso in considerazione la persona in quanto tale ma in quanto soggetto che esercita un’attività lavorativa³²⁴.

Dunque gli unici soggetti destinatari della norma sulla libera circolazione ed il diritto di soggiorno erano gli operatori economici ed i

³²² Vedi Tizzano, *Professioni e servizi nella CEE*, Padova, 1985, p. 2.

³²³ Questo obiettivo è stato sancito nel terzo punto del Preambolo del Trattato istitutivo della Comunità economica europea.

³²⁴ Cfr. Tesaro, *Diritto comunitario*, Padova, 1995, p. 310.

loro familiari; per familiari la Corte ha inteso le unioni di fatto, i coniugi separati e i figli a carico³²⁵. In questo senso la Corte ha chiarito che la libertà di circolazione “costituisce per i lavoratori e per la loro famiglia un diritto fondamentale”³²⁶.

L'intensificazione del processo di integrazione ed il mutamento degli obiettivi comunitari hanno portato, attraverso la giurisprudenza comunitaria, ad alcuni interventi normativi e ad un allargamento dei destinatari. L'allargamento della nozione di lavoratore ha ricompreso, tra le persone titolate ad esercitare il diritto di libera circolazione, non solo i prestatori di servizi ma anche i destinatari dei servizi e i turisti³²⁷. In tal modo la Corte ha permesso il diritto di accesso e di soggiorno praticamente a tutti coloro che fossero in grado di esibire alla frontiera una carta d'identità o un passaporto, prescindendo dal fatto di essere meno lavoratori. Da ciò si è ammesso il diritto di ingresso e soggiorno a tutti i cittadini comunitari con la sola condizione di possedere risorse economiche sufficienti e un'assicurazione contro il rischio malattie³²⁸. Alle stesse condizioni è stato subordinato il diritto di circolazione e

³²⁵ Per quello che concerne la libertà di soggiorno degli operatori economici e dei loro familiari si rimanda alla Direttiva 68/360/CEE del 15 ottobre 1968 in GUCE L. 257 del 19 ottobre 1968 p. 13 mentre per una definizione di famiglia quale unione di fatto si rinvia alle sentenze 276/83 *Diatta* del 13 febbraio 1985 in raccolta 1985 p. 507; C-370/90 *Singh* del 7 luglio 1992 in raccolta 1992 p. 4265 e C-237/91 *Kus* del 16 dicembre 1992 in raccolta 1992 p. 6781; diversamente per i coniugi separati si rimanda alla sentenza 316/85 *Lebon* del 18 giugno 1987 in raccolta 1987 p. 2811 ed infine per una disciplina sui figli a carico si vedano il Regolamento 1612/68 del 15 ottobre 1968 in GUCE L. 257 del 19 ottobre 1968 p. 21 modificato dal Regolamento 1251/79 del 29 giugno 1970 in GUCE L. 142 del 30 giugno 1970 p. 24 e la Direttiva 365/90 del 28 giugno 1990 in GUCE L. 180 del 13 luglio 1990.

³²⁶ Vedi sentenza 152/82 *Sandro Forcheri e Marisa Marina c. Stato belga e ASBL Institut Supérieur des sciences humaines appliquées-Ecole ouvrière supérieure* del 13 luglio 1983 in raccolta 1983 p. 2323.

³²⁷ Per quello che concerne i destinatari dei servizi si vedano le sentenze 118/75 *Watson e Belmann* del 7 luglio 1976 in raccolta 1976 p. 1185; 286/82 e 26/83 *Luisi e Carbone* del 31 gennaio 1984 in raccolta 1984 p. 377 e 186/87 *Cowan* del 2 febbraio 1989 in raccolta 1989 p. 195. Mentre per i turisti si veda la sentenza 186/87 *Cowan* del 2 febbraio 1989 in raccolta 1989 p. 195.

³²⁸ Direttive 90/364/CEE, 90/365 CEE e 90/366/CEE del 28 giugno 1990 in GUCE L. 180 del 13 luglio 1990, rispettivamente p. 26, 28 e 30ss.

soggiorno ai lavoratori che avessero cessato la loro attività lavorativa e agli studenti³²⁹.

Con il Trattato di Maastricht, la libertà di circolazione e di soggiorno è stata attribuita dal lavoratore al cittadino; tutto ciò non è stato casuale poiché fin dall'istituzione della Comunità si era affermato che la libera circolazione fosse un passo obbligatorio per realizzare una cittadinanza europea. All'articolo 18 comma 1, del Trattato CE, si stabilisce infatti che "ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal presente Trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione allo stesso". Al diritto di circolazione e soggiorno vengono, quindi, posti dei limiti e delle eccezioni disciplinate dal Trattato CE stesso e dalle norme di diritto derivato. Si ricordano per prime le limitazioni, poste dal Trattato CE, concernenti l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica³³⁰. Altro limite posto dall'articolo 18 è rappresentato dal possesso, per l'ingresso in uno Stato membro, di un passaporto o di una carta d'identità per permettere i controlli al fine di accertare se la persona sia o meno cittadino di uno Stato membro. Viene anche imposto l'obbligo ad una assicurazione sanitaria e previdenziale nel caso di cittadini europei non più attivi dal punto di vista lavorativo poiché si vuole evitare che la presenza di questi cittadini, di un altro Stato

³²⁹ Per coloro che hanno cessato la loro attività lavorativa si rimanda all'articolo 308 del Trattato CE mentre per quello che concerne gli studenti si rinvia alla Direttiva n. 90/366/CEE che è stata annullata dalla Corte di giustizia con la sentenza C-295/90 *Parlamento europeo c. Commissione* del 7 luglio 1992 in raccolta 1992 p. 4193. La normativa è poi stata inserita nel articolo 12 del Trattato CE che ha poi portato alla Direttiva 93/96/CEE del 29 ottobre 1993 in GUCE L317 del 18 dicembre 1993 p. 59.

³³⁰ Questi limiti sono stati anche oggetto di tre Direttive la n. 64/221 del 25 febbraio 1964 in GUCE L 212 del 26 maggio 1972, la Direttiva 72/194 del 18 maggio 1972 in GUCE L 14 del 20 gennaio 1975 e la Direttiva 75/35 del 17 dicembre 1974 in GUCE L 14 del 20 gennaio 1975 e dagli articoli 39 comma 3, 46 comma 1 e 55 del Trattato CE.

membro, possa determinare un aggravio sull'assistenza sociale dello Stato ospitante dove non hanno effettuato l'attività lavorativa³³¹.

Si richiede pertanto che questi possano avvalersi di risorse finanziarie sufficienti e dispongano anche di un'assicurazione malattia e maternità. Ma ciò risponde ancora ad una concezione economicistica della CE e contrasta, quindi, con lo sviluppo di una logica che, oggi, vede in ogni individuo un cittadino comunitario e che, per ciò, ricerca l'integrazione dei popoli degli Stati membri. Difatti questi cittadini comunitari inattivi sono comunque, consumatori di beni e destinatari di servizi ed in quanto tali legittimi beneficiari del diritto di soggiorno come ogni persona lavorativamente attiva³³².

Nel Trattato costituzionale la libertà di circolazione delle persone viene inserita nell'articolo 4 unitamente alle altre libertà classiche del mercato unico. Tutto ciò viene poi ribadito nell'articolo 8, dove si disciplina la cittadinanza dell'Unione; nel secondo paragrafo, il primo diritto che viene disciplinato è la libertà di ogni cittadino dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, tutto ciò viene poi ribadito anche nel Protocollo sul diritto d'asilo per i cittadini degli Stati membri dove si prevede che "la Costituzione istituisce uno spazio senza frontiere e conferisce a ogni cittadino dell'Unione il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri".

³³¹ Vedi Direttive 90/363/CEE, 90/365/CEE del 28 giugno 1990 in GUCE L 180 del 13 luglio 1990 p. 28 e 93/96/CEE del 29 ottobre 1993 in GUCE L 317 del 18 dicembre 1993 p. 59

³³² In tal senso si è espresso l'avvocato generale *Cosmas* nelle conclusioni della causa C-378/97 *Wijsenbeek* del 21 settembre 1999 in raccolta 1999 p. I-6207 rilevando che "anche il mero soggiorno in uno Stato membro diverso da quello di appartenenza, da parte di una persona che non lavora ma possiede redditi, costituisce un interesse economico dal punto di vista del diritto comunitario, poiché tale persona non può che consumare beni o ricevere servizi. In quest'ottica, la libera circolazione riconosciuta quasi ad ogni persona, anche a chi non esercita alcuna attività, ha un effetto con il mercato comune".

Con l'adesione del 1° maggio 2004 sono entrati a far parte dell'Unione europea dieci nuovi Stati³³³. Con il Trattato di adesione si è dovuto verificare se questi Stati rispettavano tutte le condizioni per poter divenire membri dell'Unione. Nel periodo transitorio sono previste delle deroghe temporanee, soprattutto nell'ambito della libera circolazione dei cittadini europei, per permettere una graduale assunzione di impegni al fine di evitare perturbazioni del mercato difatti, la libera circolazione dei lavoratori, è sempre stata considerata un tema delicato che per questo meritava un trattamento speciale. L'Unione europea anche in occasione dell'allargamento, avvenuto il 1° maggio 2004, ha mostrato una particolare attenzione alle problematiche connesse ai lavoratori e alla libera circolazione dei cittadini europei prevedendo un periodo di assestamento e di graduale adeguamento ai diritti e alle libertà degli individui, anche, in quanto lavoratori o prestatori di servizi.

Ed infine la normativa in materia di libera circolazione dei cittadini europei comporta una comune politica sull'immigrazione con una uniforme regolamentazione delle regole d'ingresso delle persone non aventi cittadinanza dell'Unione. E, sempre come conseguenza della libera circolazione degli individui nell'ambito degli Stati comunitari, è stato effettuato, il 14 giugno 1985, l'Accordo di Schengen con il quale si sono voluti gradualmente eliminare i controlli alle frontiere interne all'Unione e con il quale si è voluto regolamentare i visti d'ingresso, la lotta all'immigrazione clandestina e la cooperazione doganale, giudiziaria e di polizia³³⁴.

³³³ Gli Stati sono Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria. I negoziati per l'allargamento sono iniziati tra il 1998 ed il 2000. Si sono conclusi ad Atene con la firma il 16 aprile 2003.

³³⁴ L'accordo di Schengen è stato firmato il 14 giugno 1985 ed è entrato in vigore tra Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi. In un secondo tempo hanno aderito l'Italia

Quindi da tutto ciò si evince come la libertà e di soggiorno in tutti gli Stati dell'Unione, anche se agli inizi era circoscritta ad una stretta cerchia di individui per puri scopi economisti, adesso si estendono a qualsiasi cittadino europeo ed a qualsiasi individuo che risieda legalmente in uno degli Stati membri. Ma tutto ciò non senza limitazioni fortemente volute da molti Stati membri e dovute, ancora, da valutazioni puramente economiche e di protezionismo verso i propri cittadini.

3. Segue: i diritti politici.

La previsione del diritto di voto nello Stato di residenza, tanto per le elezioni del Parlamento europeo quanto per quelle locali, viene considerato il cuore della cittadinanza dell'Unione. Proprio per il fatto che l'Unione si fonda su una democrazia, condivisa da tutti gli Stati membri, la sua piena attuazione esige che le libertà sancite dal Trattato UE, come quella di circolazione delle persone, non venissero limitate o rese più difficili dalla mancata possibilità per i cittadini di un altro Stato membro di partecipare nello Stato di residenza, alle elezioni del Parlamento europeo e locali.

A differenza della libertà di circolazione e di soggiorno i diritti elettorali non sono stati presi in considerazione sin dagli inizi poiché, secondo quanto disposto dall'articolo 19 del Trattato CE, per le elezioni

nel 1990, il Portogallo e la Spagna nel 1991, la Grecia nel 1992, l'Austria nel 1995, la Svezia, la Finlandia e la Danimarca nel 1996.

europee e locali, i diritti elettorali vengono esercitati secondo quanto disciplinato dal Consiglio³³⁵.

L'elezione al Parlamento dell'Unione prevede l'elettorato attivo e passivo per i cittadini dell'Unione nello Stato membro di residenza. Tale facoltà rimarca il vincolo politico di partecipazione del cittadino dell'Unione alla formulazione delle scelte comunitarie, consolidano, in questo modo, il concetto di cittadinanza sul piano politico e giuridico.

Il diritto di voto attivo per il Parlamento europeo è stato, inizialmente, previsto nel rapporto Adoninno e nella Risoluzione del Parlamento europeo “sulla cittadinanza” dove si evidenziò come oltre alla libertà di circolazione delle persone la cittadinanza dovesse comportare anche una certa gamma di diritti politici, come il diritto di elettorato. A fronte di ciò un primo segno, di una vera e propria cittadinanza europea, si ebbe nel 1979 con la concessione del diritto, ai cittadini degli Stati membri, di eleggere a suffragio universale il Parlamento europeo³³⁶. Oggi questo diritto viene disciplinato dall'articolo 19, del Trattato CE³³⁷, che ha esaltato il carattere democratico dell'assemblea poiché oggi nel Parlamento europeo risiedono i rappresentanti dei popoli degli Stati membri e non più quelli degli Stati³³⁸, nel contempo è stato sancito il principio di non discriminazione in base alla nazionalità, secondo quanto previsto dall'articolo 12 del Trattato CE.

³³⁵ Per le elezioni del Parlamento europeo le misure di attuazione sono state disciplinate dalla direttiva n. 93/109/CE del 6 dicembre 1993 e pubblicate in GUCE L 329 del 30 dicembre 1993 p. 34. Per le elezioni locali le misure di attuazione sono state disciplinate dalla direttiva n. 94/80 CE del 19 dicembre 1994 e pubblicate in GUCE L 368 del 31 dicembre 1994 p. 38.

³³⁶ La norma si rinviene nell'articolo 138 del Trattato CEE dove si prevedeva l'esigenza che il Parlamento europeo (allora Assemblea) fosse eletto a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme per tutti i Paesi membri.

³³⁷ L'articolo 19 sancisce che “ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato”.

³³⁸ Prima i membri dell'Assemblea europea venivano scelti dai membri delle varie Assemblee parlamentari di ogni Stato.

A seguito delle riforme introdotte dal Trattato CE è stata adottata la direttiva con la quale si è inteso garantire ai cittadini comunitari, residenti in un altro Stato membro, la possibilità di scegliere in quale Stato esercitare il proprio diritto di elettorato attivo al Parlamento europeo e si è anche voluto garantire, nel rispetto delle legislazioni nazionali, uniformi condizioni di esercizio dei diritti elettorali³³⁹. Tutto ciò concorre ad accreditare l'immagine di un Parlamento europeo composto dei rappresentanti dell'intera popolazione comunitaria e non dei singoli corpi elettorali nazionali.

Nel Trattato costituzionale europeo il diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo viene disciplinato dall'articolo 8 e, vista l'importanza del diritto in questione, è stato redatto il titolo VI per disciplinare "la vita democratica dell'Unione" contenente articoli che disciplinano i "principi alla democrazia rappresentativa" che sono, così come disposto dall'articolo 45 del Trattato costituzionale, i capisaldi per il funzionamento dell'Unione.

Così, con l'articolo II-39 viene ribadito il diritto, di ogni cittadino dell'Unione, di voto alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Si è quindi di nuovo voluto sancire la libertà di ogni cittadino dell'Unione di eleggere il proprio rappresentante al Parlamento europeo senza essere, per ciò, vincolato a farlo nello Stato di cittadinanza, ma in quello di residenza, per rendere le votazioni più dirette ed agevoli.

Per quello che concerne, invece, la partecipazione alle elezioni locali europee nell'iniziale impostazione del processo di integrazione veniva esclusa ogni forma di coinvolgimento di un cittadino alla vita

³³⁹ Direttiva n. 93/109/CE del 6 dicembre 1993 pubblicata in GUCE L 329 del 30 dicembre 1993 p. 34.

politica di uno Stato del quale non fosse cittadino. Per cui un cittadino comunitario proveniente da un altro Stato membro poteva solamente svolgere attività economiche ma non politiche nello Stato di residenza. Questa visione prettamente economicistica contrastava con la visione democratica che la Comunità andava via via intraprendendo. In alcuni Stati membri veniva comunque prevista, appartenenti ad aree culturali omogenee e a condizione di reciprocità, che gli individui residenti, e quindi i non cittadini, avessero la possibilità di esercitare il diritto di voto alle elezioni locali³⁴⁰. Per cui prima dell'adozione del Trattato di Maastricht il riconoscimento per lo straniero di poter votare alle elezioni locali era, anche se in misura assai limitata, una realtà.

Nel Rapporto Adoninno si era espressa la necessità di riconoscere a ciascun cittadino europeo il diritto di elezione nel luogo di residenza indipendentemente dalla cittadinanza, alle consultazioni locali, da ciò scaturì una proposta di direttiva che venne però abbandonata a causa delle difficoltà di individuare un'appropriata base giuridica³⁴¹. La proposta, nei consideranda, dichiarava che “il diritto di libera circolazione, per essere esercitato in condizioni obiettive di libertà e di dignità, esige che sia assicurata, di fatto e in diritto, l'integrazione dei cittadini degli altri Stati membri nello Stato membro” e che “la concessione, a livello comunale, del diritto di eleggere nello Stato membro di residenza sembra necessaria per tale integrazione ... è necessaria affinché la libertà di circolazione delle persone si realizzi non al prezzo di una perdita dei diritti politici dei cittadini a livello comunale”.

³⁴⁰ Ciò vigeva tra Regno Unito e Irlanda, Belgio e Paesi Bassi, il Portogallo solo limitatamente ai cittadini di Paesi di lingua portoghese.

³⁴¹ La proposta di direttiva venne presentata alla Commissione nel 1988 ed è stata pubblicata in GUCE C. 246 del 20 settembre 1988 p. 3.

Tutto ciò è stato successivamente sancito dall'articolo 19 del Trattato CE che disciplina che ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali, alle stesse condizioni dei cittadini. Questa normativa impone la regola della parità di trattamento relativamente ai diritti elettorali dei cittadini rinviando, per una concreta applicazione, ad un atto del Consiglio. A seguito di ciò, con una direttiva, si sono stabilite le modalità di esercizio del diritto di voto e si è adottata una definizione, che mancava del tutto nell'articolo 19 del Trattato CE di elezioni locali³⁴². Generalmente con le elezioni locali si sono individuati enti a livello municipale e di livello inferiore; per ogni Stato, quindi, vi è una diversa impostazione, l'Italia ha determinato che per enti locali si debbano intendere i Comuni e i Municipi.

Anche per le elezioni locali il diritto è stato sancito dal Trattato costituzionale, nell'articolo 8 e nell'articolo II-40 si prevede espressamente che ogni cittadino dell'Unione abbia il diritto di voto alle elezioni locali nello Stato membro in cui risiede alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.

Nell'ambito dei diritti politici attribuiti ai cittadini dell'Unione si deve annoverare anche il diritto di petizione che ripropone un classico strumento delle democrazie parlamentari che consente al rappresentato di concorrere alla determinazione della vita parlamentare. Questo diritto conferisce al singolo individuo la facoltà di rivolgersi direttamente al Parlamento dell'Unione per richiedere informazioni all'Assemblea o per rilevare una disfunzione o una carenza nell'attività delle Istituzioni dell'Unione o di uno degli Stati membri che non si sia conformato al

³⁴² Direttiva n. 94/80/CE del 19 dicembre 1994 e pubblicata in GUCE L 368 del 31 dicembre 1994 p. 38, l'articolo 2 della direttiva ha stabilito che "elezioni a suffragio universale diretto a designare i membri dell'organo rappresentativo ... (riguardano) l'ente locale di base".

diritto comunitario. Viene anche prevista la possibilità di presentare proposte purché queste rientrino nelle competenze dell'Unione, in questo modo il cittadino può divenire soggetto attivo e propositivo.

Lo stesso Parlamento ha sottolineato “il rilievo che le petizioni rivestono per il Parlamento europeo e per la Comunità europea, in quanto esse fungono da legame con i cittadini; spesso, nel loro oggetto, esse sono la spia di una necessità o la manifestazione di un malessere generale e sempre, in ultima analisi, costituiscono uno strumento per contribuire al funzionamento e all'impostazione democratica delle istanze comunitarie”³⁴³.

Il diritto di petizione è stato disciplinato, per la prima volta dall'articolo 42 del Regolamento del Parlamento europeo del 1958; la petizione per essere ricevibile doveva menzionare il nome, la qualifica, la nazionalità e il domicilio di ciascuno dei firmatari³⁴⁴. Il Rapporto Adoninno segnalava l'opportunità di prevedere la possibilità per i singoli individui di presentare petizioni direttamente al Parlamento europeo. Successivamente il diritto di petizione, vista la sua importanza, è stato inserito nell'articolo 16, del progetto di Trattato UE, dove si ribadiva la previsione per il Parlamento di ricevere petizioni provenienti dai cittadini dell'Unione³⁴⁵.

Oggi il diritto di petizione, secondo quanto disposto dall'articolo 21 del Trattato CE, è finalizzato ad avvicinare le Istituzioni comunitarie ai cittadini dell'Unione attraverso la realizzazione di una maggiore trasparenza dell'attività delle Istituzioni comunitarie e attraverso la

³⁴³ Si veda la risoluzione del 14 giugno 1991 durante la sessione parlamentare 1990-1991 in GUCE C 138 del 15 luglio 1991 p. 448.

³⁴⁴ Il regolamento interno del Parlamento europeo è stato approvato con una risoluzione del 26 luglio 1958 e pubblicato in GUCE n. 9 del 26 luglio 1958 p. 217.

³⁴⁵ In progetto è stato approvato dal Parlamento europeo nel 1984.

concessione di strumenti per un'effettiva tutela dei propri diritti³⁴⁶. Con l'articolo 194 del Trattato CE si estende la facoltà di formulare petizioni a chiunque risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro; in tal modo viene consentita la titolarità del diritto di petizione anche ai cittadini di Paesi terzi privilegiando, in tal modo, la residenza alla cittadinanza³⁴⁷.

Attualmente, affinché una petizione sia ricevibile deve prevedere che ciascuno degli istanti sia, pena l'archiviazione dell'istanza, chiaramente identificabile, che la petizione sia presentata in una delle lingue ufficiali dell'Unione e che le questioni, sempre pena l'archiviazione, siano attinenti all'attività dell'Unione e che riguardino direttamente gli individui che l'hanno presentata³⁴⁸. Le petizioni sono accoglibili qualora concernino il diritto primario, il diritto derivato e materie che non siano rilevanti per il processo di integrazione europea.

La petizione una volta dichiarata ricevibile, terminate quindi le indagini della Commissione parlamentare per le petizioni, può essere oggetto di specifiche risoluzioni da parte del Parlamento europeo e quindi, successivamente, trasmessa alla Commissione o al Consiglio³⁴⁹. Qualunque sia l'*iter* della petizione il firmatario riceve sempre una

³⁴⁶ L'articolo disciplina che "ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo conformemente all'articolo 194".

³⁴⁷ Due petizioni di grande importanza sono state dichiarate ricevibili dalla Commissione del Parlamento e sono state la n. 481/93 per la pace nella ex Jugoslavia e la n. 486/93 sulle violazioni dei diritti umani in Bosnia Erzegovina; queste due petizioni mostrano come questo istituto possa svolgere un ruolo molto importante di promozione per la vita democratica dell'Unione e di propulsione per un'azione esterna.

³⁴⁸ Curti Gialdino, *Il Trattato di Maastricht sull'Unione europea*, Roma, 1003, p. 191 ritiene che l'interesse ad agire debba venire considerato in maniera estensiva al fine di assicurare l'ammissibilità delle petizioni motivate da preoccupazioni reali e difettive circa l'oggetto della richiesta del proponente.

³⁴⁹ Il procedimento dinanzi al Parlamento viene disciplinato dal regolamento interno della stessa istituzione agli articoli 174-176; il regolamento del Parlamento è stato pubblicato in GUCE L 202 del 2 agosto 1999, p. 1 ss.

risposta circa la sua petizione unitamente ad una illustrazione dei risultati e dei passi intrapresi.

Anche il diritto di petizione viene disciplinato dall'articolo 8 del Trattato costituzionale, e all'articolo II-44 si ribadisce la possibilità per qualsiasi cittadino dell'Unione, persona fisica o giuridica che risieda o abbia le sede sociale in uno Stato membro, di presentare una petizione al Parlamento europeo. Il diritto di presentare proposte al Parlamento ha subito, nel Trattato costituzionale, un'evoluzione in quanto l'articolo 46 prevede anche la facoltà di presentare una proposta direttamente alla Commissione a condizione che venga presentata almeno da un milione di cittadini dell'Unione appartenenti ad un numero rilevante di Stati membri e che riguardi materie rientranti nelle competenze comunitarie.

4.Segue: il diritto ad una “buona amministrazione”.

Nella tradizione di alcuni Stati del Nord Europa il cittadino ha la facoltà di adire la Pubblica amministrazione semplicemente rivolgendosi all'Ombusman, senza per ciò attivare un procedimento giurisdizionale. Questa soluzione è stata accolta anche dall'ordinamento comunitario che, con il Trattato di Maastricht, ha introdotto la facoltà di rivolgersi attraverso il Mediatore, nei casi di cattiva amministrazione, alle Istituzioni e agli organi comunitari.

Questa figura è stata per la prima volta presa in considerazione in un'interrogazione parlamentare, presentata nel 1974, e successivamente dal Rapporto Adoninno ed avallata in un secondo tempo dalla

Commissione³⁵⁰. Il Trattato CE, sempre con l'intento di ravvicinare le Istituzioni dell'Unione ai cittadini, attraverso una maggiore trasparenza dell'attività comunitaria e con la concessione al singolo individuo di strumenti specifici per la tutela dei propri diritti, prevede, all'articolo 21 comma 2, che ogni cittadino dell'Unione possa rivolgersi al Mediatore rimandando per le modalità di nomina e le funzioni all'articolo 195³⁵¹.

Il Mediatore viene nominato dal Parlamento europeo ogni cinque anni o dopo ogni elezione del Parlamento; da ciò si coglie la stretta connessione di queste due Istituzioni che rappresentano il carattere più democratico dell'Unione. Il Mediatore poi risponde del suo operato, ogni anno, al Parlamento attraverso la presentazione di una relazione annuale che deve enunciare ogni singola indagine.

Il Mediatore riceve le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale o giuridica in uno Stato membro; quindi anche per rivolgersi al Mediatore è stata privilegiata la residenza alla cittadinanza al fine di permettere a chiunque risieda in uno degli Stati dell'Unione di far valere i propri diritti. Sarebbe poi comunque ingiustificato e contraddittorio limitare la possibilità di denuncia al Mediatore ai soli cittadini poiché chiunque, anche un residente, può accedere alla giustizia comunitaria. Il Mediatore, qualora lo ritenga opportuno, può anche, per portare alla luce casi di cattiva amministrazione, agire d'ufficio. Ciò è stato considerato

³⁵⁰ L'interrogazione è stata presentata da Lord O'Hagan il 20 gennaio 1975 e pubblicata in GUCE del 17 aprile 1975 n. C 86 p. 54. Nel rapporto Adoninno si suggeriva "di esaminare accuratamente la possibilità di una funzione di Ombusman collegato con il Parlamento europeo e da questo designato: un siffatto sistema potrebbe abbracciare l'amministrazione e l'attuazione del diritto comunitario". La Commissione in un parere del 21 ottobre 1990, a pagina 82, ha suggerito l'istituzione di un Mediatore dalle caratteristiche sostanzialmente diverse da quelle poi configurate della Conferenza intergovernativa che ha portato all'adozione del Mediatore.

³⁵¹ Queste sono state definite dalla Decisione del Parlamento n. 94/262 del 9 marzo 1994 e pubblicate in GUCE del 4 maggio 1994 n. L 113 p. 15.

indicativo di una funzione di controllo generale del Mediatore sull'attività delle Istituzioni comunitarie³⁵².

L'articolo 195 del Trattato CE prevede che possano presentarsi denunce riguardanti la cattiva amministrazione e determina le modalità dell'operato del Mediatore³⁵³. La denuncia deve specificare l'oggetto della domanda e deve poter identificare il ricorrente. Non a caso è stato deciso che il Mediatore debba indagare sui casi di cattiva amministrazione, poiché, in questo modo è stato legittimato a esaminare oltre che i comportamenti materiali degli organi comunitari anche gli atti di carattere provvedimentale nei quali si ravvisi l'illegittimità ovvero l'inopportunità. Quindi non serve che un individuo abbia subito una lesione concreta di una sua posizione giuridica soggettiva poiché basta che la lesione riguardi profili generali dell'azione dell'amministrazione comunitaria o interessi diffusi. Si tratta quindi di un mezzo di tutela amministrativo anche nei casi in cui il Mediatore si attivi di propria iniziativa. La possibilità per il Mediatore di far rientrare nel proprio operato anche l'esercizio dei poteri normativi delle Istituzioni comunitarie è di difficile sostenibilità poiché la concezione di cattiva

³⁵² Si deve evidenziare come siano esclusi dall'operato del Mediatore gli organi giurisdizionali comunitari, difatti non viene consentito al Mediatore di sindacare le scelte, anche non definitive, della Corte di Giustizia delle Comunità europee e del Tribunale di primo grado. E' stata la preoccupazione di evitare interferenze tra l'attività del Mediatore e quella del giudice comunitario che ha portato a questa decisione. L'attività del giudice comunitario può essere oggetto di indagine, da parte del Mediatore, solo nella misura in cui non sia qualificabile come giurisdizionale e attenga invece alla sfera amministrativa come i rapporti tra l'Istituzione e i suoi dipendenti.

³⁵³ Per cattiva amministrazione si intendono le azioni dell'amministrazione comunitaria intraprese senza che ne sussista la competenza o sulla base dell'inesistenza dei necessari presupposti o di informazioni errate, le irregolarità amministrative, l'abuso di potere, le prassi amministrative contrarie al principio di una amministrazione equa ed imparziale, le omissioni, i casi di cattivo funzionamento, ritardo, incompetenza.

amministrazione sembra doversi limitare ai casi concreti³⁵⁴. L'attività del Mediatore si limita allo svolgimento delle indagini per l'accertamento dei casi di cattiva amministrazione. In questo contesto sia gli Stati membri che le Istituzioni comunitarie sono tenute a collaborare³⁵⁵.

Nel Trattato costituzionale vengono ribaditi i diritti connessi all'attività del Mediatore; difatti l'articolo 8 disciplina come si possa ricorrere al Mediatore europeo e l'articolo 48 prevede come questi venga nominato dal Parlamento e sia titolato a ricevere denunce di cattiva amministrazione delle Istituzioni, degli organi o delle agenzie dell'Unione, allargando in questo modo il raggio d'azione del Mediatore. La norma dispone anche che, una volta esaminata la denuncia, il Mediatore la riferisca al Parlamento europeo. All'articolo II-43, pur ribadendo quanto esposto nell'articolo 48, si disciplina che il limite di esame del Mediatore si debba ravvisare negli atti delle Istituzioni escludendone la Corte di giustizia europea ed il Tribunale.

³⁵⁴ In tal senso si veda Marias, *The European Ombusman: Competence and Relations with the Other. Community Institutions and Bodies*, in Marias, *The European Ombusman*, Maastricht, 1994, p. 80 ss.

³⁵⁵ Questo obbligo si ravvisa nell'obbligo generale previsto dall'articolo 10 del Trattato CE dove si prevede che "gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente Trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Essi facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti". Anche se il Mediatore non è stato dotato di poteri coercitivi la sua attività riveste un importante ruolo poiché molte volte l'amministrazione oggetto dell'indagine è la Commissione. In molti casi la Commissione proprio a seguito delle indagini del Mediatore ha dettato, per l'esercizio della propria attività, nuove regole di comportamento come nel caso in cui ha pubblicato una sorta di "testo unico" delle garanzie amministrative e delle regole procedurali che si applicano nei rapporti con l'autore di una denuncia nel quadro del procedimento d'infrazione, tutto ciò è stato pubblicato in GUCE C 224 del 10 ottobre 2002. Si ritiene quindi che l'attività del Mediatore sia finalizzata alla ricerca di una soluzione concreta assieme all'Istituzione coinvolta per eliminare l'atto di cattiva amministrazione oggetto dell'indagine. Qualora alla fine dell'indagine venga ravvisato un caso di cattiva amministrazione il Mediatore tenta una mediazione, attraverso un progetto di raccomandazione, con l'amministrazione interessata ed infine, una volta acquisita la risposta dell'Istituzione ne informa, con una relazione corredata da un raccomandazione, il Parlamento.

Quindi a fronte di una denuncia di una persona che risiede in uno degli Stati dell'Unione si può attivare una procedura che può anche portare, qualora l'Istituzione che sia oggetto del reclamo lo ritenga necessario e su base volontaristica, ad un mutamento delle decisioni dell'Istituzione stessa, ciò mostra il carattere democratico dell'Unione e di come ogni cittadino o semplice residente sia tutelato. La figura del mediatore ha quindi esercitato un importante ruolo di collegamento da una parte tra cittadini e residenti in uno degli Stati membri dell'Unione e dall'altra l'Unione europea.

Un altro diritto connesso allo *status* di cittadino dell'Unione è la possibilità di visionare i documenti comunitari, ciò mostra la trasparenza dell'operato delle Istituzioni comunitarie e la democraticità dell'Unione³⁵⁶. Già all'articolo 42 della Carta di Nizza si parla del diritto di accedere ai documenti amministrativi delle Istituzioni comunitarie e ai documenti che hanno portato al processo decisionale, ne sono esclusi i documenti processuali. Il diritto, quindi, era stato consacrato, prima ancora che nel Trattato di Amsterdam, nel diritto derivato e nella giurisprudenza comunitaria. A seguito di ciò il Consiglio e la Commissione hanno adottato un Codice di condotta relativo all'accesso del pubblico ai loro documenti³⁵⁷. Ma è con il Trattato di Amsterdam che è stato consacrato il diritto di accesso ai documenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione. L'articolo 255 del Trattato CE prevede che qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia le sede sociale in uno Stato membro abbia il diritto di

³⁵⁶ Si veda a tal proposito Maiani, *Le cadre réglementaire des traitements de données personnelles effectués au sein de l'Union européenne. Situation présente et perspectives de développement*, in *Revue trimestrielle de droit européenne*, 2002, p. 283 ss.

³⁵⁷ Il Codice è stato adottato il 6 dicembre 1993 con una decisione n. 93/730/CE pubblicata in GUCE del 18 febbraio 1994 n. L 46.

accedere ai documenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione. La norma poi impone un limite che viene di volta in volta determinato dal Consiglio. In base a questa norma primaria è stato adottato un Regolamento con il quale è stato previsto l'accesso ai documenti delle Istituzioni anche nelle materie rientranti nel secondo e terzo pilastro³⁵⁸. Nello stesso Regolamento si prevedono una serie di eccezioni, all'accesso dei documenti, tra le quali che la divulgazione del documento rechi pregiudizio all'interesse pubblico, alla sicurezza pubblica, alla difesa e alle questioni militari, alle relazioni internazionali, alla politica finanziaria, monetaria o economica dell'Unione o di uno Stato membro, alla vita privata e all'integrità dell'individuo, alla tutela degli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica.

La possibilità di accedere ai documenti è stata anche ribadita dal Trattato costituzionale dove agli articoli 49 e II-42 si prevede che qualsiasi cittadino dell'Unione, persona fisica o giuridica, che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro abbia il diritto di accedere ai documenti degli organi e delle agenzie dell'Unione, indipendentemente dalla forma nella quale sono prodotti i documenti. In questo modo è stata allargata la possibilità per chiunque di poter accedere ai documenti non solo del Parlamento, del Consiglio e della Commissione ma anche delle altre Istituzioni e agenzie. Questo diritto vuole favorire la trasparenza del processo decisionale rendendo i pubblici i dibattiti e le votazioni³⁵⁹.

Collegato a questi diritti vi è il principio, disciplinato dall'articolo 1 del Trattato UE, con il quale si prevede che le decisioni dell'Unione

³⁵⁸ Regolamento n. 1049/2001 del 30 maggio 2001 pubblicato in GUCE del 31 maggio 2001 n. L 145. La norma era stata anticipata dal Tribunale con le sentenze *Svenska Journalistförbundet* del 17 giugno 1998 n. T-147/95 e *Hautala* del 19 luglio 1999 n. T-14/98.

³⁵⁹ Si veda Caracciolo, *La rilevazione dei valori democratici nell'Unione europea*, Napoli, 2003, p. 149.

siano prese nel modo più trasparente possibile e il più possibile vicino ai cittadini. Per trasparenza si intende la chiarezza dei testi normativi dell'Unione europea al fine di permettere a chiunque di comprendere gli atti, ciò comporta che i testi normativi rivolti ai cittadini sia motivati³⁶⁰, pubblici e di buona qualità formale; la trasparenza degli atti comporta altresì la trasparenza del processo decisionale e quindi la possibilità di portare a conoscenza dello svolgimento e dello stato del processo decisionale dei singoli atti. Tutto ciò ha poi portato alla Dichiarazione dedicata alla qualità redazionale della legislazione comunitaria e alla Dichiarazione sulle disposizioni in materia di trasparenza a cui si riferisce l'Atto finale del Trattato di Amsterdam; le Dichiarazioni riprendono le indicazioni espresse nel 1992 dal Consiglio europeo di Birmingham e di Edimburgo volte ad accrescere la trasparenza del processo decisionale della Comunità³⁶¹. Il Trattato costituzionale europeo, all'articolo 45, rimarca come le decisioni dell'Unione debbano venire prese nella maniera più aperta e più vicina ai cittadini.

L'articolo 21 comma 3 del Trattato CE, invece, prevede che ogni cittadino dell'Unione possa scrivere alle Istituzioni in una delle lingue e ricevere una risposta nella stessa lingua³⁶². Questa norma allarga il diritto previsto dall'articolo 255, ai soli cittadini, prevedendo la possibilità di

³⁶⁰ La giurisprudenza in tal senso è ampia, si rammentano le sentenze: del 6 febbraio 1998, causa T-124/96, *Interporc Im-und Export GmbH c. Commissione*; del 19 marzo 1998, causa T-38/96, *Gerard van der Wal c. Commissione*, del 15 dicembre 1999, causa T-33/98, *Petrotub c. Consiglio*.

³⁶¹ La Dichiarazione adottata al Vertice di Birmingham si intitola *Una Comunità più vicina ai suoi cittadini* e si può reperire nel Bollettino CE n. 10-1992 p. 9 ss. Mentre gli atti allegati al Consiglio di Edimburgo sono intitolati *Impostazione generale dell'applicazione, da parte del Consiglio, del principio di sussidiarietà e dell'articolo 3B del Trattato UE e Trasparenza e qualità della legislazione. Applicazione della Dichiarazione di Birmingham* e di può reperire nel Bollettino CE n. 12-1992 p. 7 ss.

³⁶² Le istituzioni in questione sono, secondo quanto disposto dall'articolo 7 del Trattato a cui rinvia l'articolo 21 comma 3, il Parlamento, la Commissione, il Consiglio, la Corte di Giustizia, la Corte dei Conti, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni.

scrivere e di ricevere una risposta scritta. Questo diritto ha poi trovato un riconoscimento anche nel Trattato costituzionale, dove all'articolo 8 si disciplina che il cittadino dell'Unione abbia il diritto di rivolgersi alle Istituzioni o agli organi dell'Unione in una delle lingue del Trattato costituzionale e di ricevere una risposta nella stessa lingua³⁶³.

Le due norme, comunque, prevedendo un diritto di un informale contatto con le Istituzioni dell'Unione, mostrando in questo modo la trasparenza dei processi decisionali comunitari e quindi il carattere democratico di ogni Istituzione.

5. Segue: la protezione diplomatica e consolare.

Una delle condizioni affinché lo Stato possa esercitare la protezione diplomatica nei confronti dell'individuo è l'esistenza di un legame che possa giustificare l'azione; questo legame si ravvisa nella cittadinanza anche se vi sono stati dei casi eccezionali nei quali è stata ammessa, da parte dello Stato, la protezione diplomatica a favore di persone straniere³⁶⁴. Il diritto in questione, in ambito internazionale, non è di nuova istituzione, rinviando alla protezione diplomatica delegata prevista dalla Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961³⁶⁵, che permette a due o più Stati di accreditare lo stesso agente

³⁶³ Le lingue della Costituzione sono le singole lingue di ogni Stato membro.

³⁶⁴ Cfr. Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford, 2003, p. 406; Bariatti, *L'azione internazionale dello Stato a tutela dei non cittadini*, Milano, 1996, p. 158 ss.

³⁶⁵ La Convenzione è stata firmata a Vienna il 18 aprile 1961, è entrata in vigore il 24 aprile 1964. È stata ratificata da 77 Stati tra i quali quasi tutti gli Stati membri dell'Unione europea, gli Stati Uniti d'America, Canada, Giappone e da molti Stati africani. L'Italia ha ratificato la Convenzione con la legge n. 804 del 9 agosto 1967 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 235 del 19 settembre 1967.

diplomatico come capo missione in un altro Stato, e dalla Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 1963, che permette di esercitare le funzioni consolari anche per uno terzo Stato³⁶⁶. Tutte e due queste norme richiedono il consenso nello Stato nel quale è avvenuta la violazione nei confronti dell'individuo dello Stato accreditato.

Per protezione diplomatica, in ambito comunitario, si intende la protezione che una rappresentanza deve offrire ad un qualsiasi cittadino dell'Unione in termini di assistenza amministrativa, sanitaria e di ogni altra questione che possa risolvere problematiche connesse alla permanenza dell'individuo in un luogo straniero e/o l'assistenza per il ritorno in patria; questo diritto assume, quindi, oggi un significato diverso dall'antica e una più diffusa accezione³⁶⁷. La protezione diplomatica, in ambito comunitario, configura una protezione reciproca, che gli Stati membri dell'Unione, si impegnano ad assicurare a ciascun cittadino dell'Unione che subisca una lesione; tutto ciò viene, naturalmente, esercitato nei limiti delle norme del diritto internazionale. Il diritto è stato, per la prima volta, previsto dal Rapporto Adoninno che, non aveva configurato una vera e propria protezione diplomatica in ambito comunitario ma si era, semplicemente, rifatto agli istituti del diritto internazionale appena enunciati³⁶⁸. E' stato solamente con il Consiglio europeo di Roma, del dicembre 1990, che è stata preconizzata

³⁶⁶ La Convenzione è stata firmata a Vienna il 24 aprile 1963, è entrata in vigore il 19 marzo 1967. La Convenzione è stata ratificata da 57 Stati tra i quali quasi tutti gli Stati membri dell'Unione europea, dagli Stati Uniti d'America e da alcuni Stati del continente africano e sud americano. L'Italia ha ratificato la Convenzione con la legge n. 804 del 9 agosto 1967 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 235 del 19 settembre 1967.

³⁶⁷ Anche nelle ultime tragiche vicende che hanno colpito il sud-est asiatico non si è fatta distinzione tra i propri cittadini ma ogni rappresentanza diplomatica o consolare di qualsiasi Stato dell'Unione europea ha dato assistenza a qualsiasi cittadino comunitario.

³⁶⁸ Nel Rapporto si evidenziava come "un cittadino della comunità che abbia bisogno di assistenza in occasione del soggiorno provvisorio in uno Stato terzo nel quale il suo Stato non è rappresentato, né da un'ambasciata né da un consolato deve poter essere assistito dalla rappresentanza consolare ivi esistente di un altro Stato membro".

una comune protezione dei cittadini comunitari al di fuori delle frontiere comunitarie anche se in occasione di particolari crisi internazionali. Così, ad esempio, nella prima guerra del Golfo, si sono avuti esempi di protezione comune ai cittadini di Stati membri prima ancora che venisse emanata la normativa comunitaria³⁶⁹.

L'articolo 20, del Trattato CE, ha disposto che i cittadini degli Stati membri dell'Unione, qualora si trovino sul territorio di uno Stato terzo, dove lo Stato di cittadinanza non ha una propria rappresentanza, hanno diritto di ricevere tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari da qualsiasi altro Stato membro dell'Unione³⁷⁰. L'esercizio della protezione diplomatica non rientra tra le azioni dell'Unione ma è di competenza degli Stati membri, gli unici titolari di questo diritto, anche se l'Unione assume un ruolo di coordinamento tra le autorità statali³⁷¹. Si ravvisa così, tra gli Stati membri dell'Unione, un dovere di solidarietà reciproca, finalizzata all'assistenza di una tutela, dei cittadini comunitari, sul piano internazionale più adeguata e pregnante.

Attraverso questo istituto, quindi, uno Stato membro conferisce un mandato, esplicito, ad un altro Stato membro al fine di esercitare, a favore dei propri cittadini, in sua vece la protezione diplomatica. Questo diritto viene esercitato alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato che ha la rappresentanza. La condizione, per l'esercizio della protezione diplomatica, è che non vi sia, in quello Stato, la rappresentanza dello Stato del cittadino che ha subito la lesione; per cui il cittadino dell'Unione non può esercitare la protezione indifferentemente, o

³⁶⁹ Si veda il Bollettino CE del 1990 n. 9 n. 1.4.2.

³⁷⁰ La portata della norma si evince anche dal fatto che tutti gli Stati membri dell'Unione hanno contemporaneamente una rappresentanza solamente in Cina, Giappone, Russia, Stati Uniti e Svizzera.

³⁷¹ Vedi Caracciolo, *La rilevazione dei valori democratici nell'Unione europea*, Napoli, 2003, p. 141.

attraverso lo Stato di cui ha la cittadinanza o attraverso un altro Stato membro, ma la deve esercitare soltanto attraverso il proprio Stato e, solamente qualora questi non sia in grado di tutelarla, può rivolgersi ad uno degli Stati membri che sia in grado di fornirgli la tutela necessaria.

La protezione diplomatica, di cui all'articolo 20 del Trattato CE, è una disposizione quadro che non permette il godimento del diritto nel concreto, in quanto, per la sua applicazione, è necessario che gli Stati membri stabiliscano tra loro disposizioni necessarie ed avviino intese intergovernative grazie alle quali la protezione di uno Stato membro si possa estendere ai cittadini di un altro Stato membro³⁷².

Con una decisione del 1995 è stato stabilito, all'articolo 1, che ogni cittadino dell'Unione beneficia della tutela consolare presso qualsiasi rappresentanza diplomatica o consolare di uno Stato membro se, nel territorio in cui si trova, non vi sia né rappresentanza permanente accessibile né console onorario accessibile o competente dello Stato membro dell'Unione di cui è cittadino³⁷³. La norma prosegue statuendo che le rappresentanze diplomatiche e consolari interpellate devono dare seguito alla domanda dell'interessato a condizione che questi sia in grado di provare il possesso della cittadinanza di uno Stato membro. All'articolo 5 si prevede che la protezione copra, al minimo, l'assistenza in caso di morte, malattia, incidenti gravi, arresto o detenzione,

³⁷² Nell'articolo 46 della Carta di Nizza mancavano le disposizioni applicative ma la norma che comunque operavano grazie ad un rinvio attraverso la clausola orizzontale contenuta nell'articolo 52 della Carta. I negoziati dovevano venire intrapresi entro il 31 dicembre 1993. Per un'analisi più approfondita si rinvia a Jiménez Piernas, *La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea*, in *Revista de instituciones europeas*, 1993, p. 9 ss.; Panebianco (a cura di), *Repertorio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2001, p. 415 ss.

³⁷³ La decisione dei Rappresentati dei Governi degli Stati membri n. 95/533/CE è stata adottata dal Consiglio il 19 dicembre 1995 e pubblicata in GUCE n. 314 del 28 dicembre 1995, p. 73.

assistenza alle vittime di violenza, assistenza e rimpatrio dei cittadini europei in difficoltà.

Il Trattato costituzionale, all'articolo 8 e poi all'articolo II-46, prevede il diritto, per i cittadini dell'Unione, di godere nel territorio di un Stato terzo, nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato, della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi altro Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Ed infine l'articolo III-11 disciplina che gli Stati membri debbano adottare le disposizioni necessarie per garantire la tutela diplomatica e consolare dei cittadini dell'Unione negli Stati terzi come previsto dall'articolo 8, e prosegue statuendo che una legge europea del Consiglio dei ministri, previa consultazione del Parlamento europeo, possa stabilire le misure necessarie per facilitare la tutela.

La protezione diplomatica così come prevista in ambito comunitario vuole rafforzare la cooperazione degli Stati membri e, aumentando le possibilità di protezione, accrescere il senso di identità e di appartenenza comune dei cittadini dell'Unione³⁷⁴. Sul piano internazionale, invece, la norma rende più visibile lo *status* di cittadino dell'Unione³⁷⁵.

Il godimento della protezione diplomatica e consolare è l'unico diritto, fino ad ora esaminato, che riguardi solamente i cittadini dell'Unione e non qualsiasi individuo che risieda in uno degli Stati membri dell'Unione ciò è dovuto dal fatto che la protezione diplomatica è sempre stata espressione di un legame molto stretto tra il cittadino ed il proprio Stato, legame che non si vuole estendere anche ai cittadini non

³⁷⁴ Vedi Caracciolo, *La rilevazione dei valori democratici nell'Unione europea*, Napoli, 2003, p. 143.

³⁷⁵ Vedi Marini, *La cittadinanza europea*, in Dalla Torre – D'Agostino, *La cittadinanza: problemi e dinamiche in una società pluralistica*, Torino, 2000, p. 52.

europei benché questi siano residenti in uno degli Stati membri. Dato che l'esercizio di questo diritto spetta agli Stati membri dell'Unione e non alle Istituzioni comunitarie non rafforza il legame tra i cittadini comunitari e l'Unione ma rafforza la cooperazione interstatale ed accresce, all'estero, il comune senso di identità dei cittadini europei nei confronti degli Stati terzi³⁷⁶.

6. Dal cittadino all'individuo nell'Unione europea.

Essendo la cittadinanza europea sussidiaria rispetto a quella nazionale i cittadini europei godono, in questo modo, della tutela del diritto comunitario e di quello nazionale; nel contempo si tutelano le identità nazionali senza eliminare o ridurre l'inscindibile legame tra il cittadino ed il proprio Stato. Ma non si deve considerare la cittadinanza europea un inutile doppione rispetto alla cittadinanza degli Stati membri in quanto l'Unione assicura una serie di diritti, già esaminati, che trasversalmente collegano e tutelano tutti i cittadini europei³⁷⁷. E' utile ricordare come, nell'attribuzione dei diritti da parte dell'Unione europea, la cittadinanza europea sia spesso equiparata alla residenza, che gli individui hanno in uno degli Stati dell'Unione europea, concedendo in tal modo anche ai residenti quasi tutti i diritti fino ad adesso delineati³⁷⁸. Probabilmente il fatto che quasi tutti i diritti contemplati dall'Unione

³⁷⁶ Cfr. Caracciolo, *La rilevazione dei valori democratici nell'Unione europea*, Napoli, 2003, p. 143.

³⁷⁷ Si veda Caracciolo, *La rilevazione dei valori democratici nell'Unione europea*, Napoli, 2003, p. 120.

³⁷⁸ Si veda Rossi, *Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*, Milano, 2002, p. 110.

europea siano rivolti oltre a chi possenga lo *status* di cittadini dell'Unione a chiunque risieda nell'Unione porta a pensare che sia una tendenza delle norme comunitarie che sono volte ad individuare i propri naturali destinatari in ciascun individuo che possenga o meno lo *status civitatis* di uno Stato membro³⁷⁹. Si rammenta che da questi diritti si deve escludere la protezione diplomatica e consolare, in quanto questo diritto è rivolto solamente ai cittadini europei in quanto cittadini di uno Stato membro.

Ma, in ogni modo, nel diritto comunitario contemporaneo l'interesse precipuo è per l'individuo indipendentemente dal suo *status* di cittadino di uno degli Stati membri dell'Unione europea. Attualmente ciascun individuo che si trovi in uno degli Stati membri gode di tutta una serie di diritti derivatagli in parte dalla normativa comunitaria, in parte dal recepimento della Convenzione europea sui diritti dell'uomo ed in parte dai valori democratici caratterizzati dalle tradizioni costituzionali dei singoli Stati. In ambito europeo, pertanto, ogni individuo in quanto tale gode dei diritti umani indipendentemente dal vincolo che lo leghi o meno ad uno o più Stati. Anche nell'ordinamento comunitario sono stati recepiti i diritti umani in un primo momento dalla giurisprudenza comunitaria che ha riconosciuto una serie di diritti umani maggiore rispetto a quelli connessi alla cittadinanza europea quali il diritto alla dignità umana³⁸⁰, il divieto di discriminazioni³⁸¹, la libertà di

³⁷⁹ Si veda Nascimbene, *Brevi rilievi in tema di diritti fondamentali, cittadinanza e sussidiarietà nel Trattato sull'Unione europea*, in *Diritto commerciale e degli scambi internazionali*, 1994, p. 233 ss. e Santa Maria, *Diritto commerciale comunitario*, Milano, 1995, p. 197 ss.

³⁸⁰ Si rammenta la sentenza n. 152/82 del 13 luglio 1983, *Forcheri c. Etat belge*, in Raccolta 1983, p. 2323 ss.

³⁸¹ Sentenze n. 175/78 del 28 marzo 1979, *Regina c. Saunders*, in Raccolta 1979, p. 1129 ss.; causa n. 44/84 del 15 gennaio 1986, *Derrick c. Jones*, in Raccolta 1986, p. 29 ss.; causa n. C-379/92 del 14 luglio 1994, *Proc. Penale c. Matteo Peralta*, in Raccolta 1994, p. I-3453 ss.

associazione³⁸², il principio di uguaglianza³⁸³, la libertà religiosa e confessionale³⁸⁴, la tutela della sfera privata³⁸⁵, il diritto di proprietà³⁸⁶, il rispetto della vita familiare³⁸⁷, l'inviolabilità del domicilio³⁸⁸, la libertà di opinione e di stampa³⁸⁹.

In parte questi diritti enunciati dalla giurisprudenza comunitaria sono stati ripresi dal Trattato UE, difatti all'articolo 6 si evince che l'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dello stato di diritto e sui principi che sono comuni agli Stati membri; l'Unione rispetta, altresì, i diritti fondamentali che sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950. Con il Trattato UE si è effettuato un importante passo verso la codificazione e, quindi, il riconoscimento di quei diritti che erano già insiti nell'Unione in quanto comuni a quasi tutti gli Stati membri dell'Unione europea.

³⁸² Si vedano le sentenze n. C-415/93 del 15 dicembre 1995, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL c. Bosman et al.*, in Raccolta 1995, p. I-4921 ss.; causa n. C-235/92 del 8 luglio 1999, *Montecatini spa c. Commissione*, in Raccolta 1999, p. I-4539 ss.

³⁸³ Si vedano le sentenze n. 130/75 del 27 ottobre 1976, *Prais c. Consiglio*, in Raccolta 1976, p. 1589 ss.; causa n. 14/81 del 3 marzo 1982, *Alpha Steel c. Commissione*, in Raccolta 1982, p. 749 ss.; causa n. 8/82 del 23 febbraio 1983, *Wagner c. BALM*, in Raccolta 1983, p. 371 ss.; causa n. 134/84 del 4 luglio 1985, *Williams c. Corte dei Conti*, in Raccolta 1985, p. 2225 ss.

³⁸⁴ Sentenza n. 130/75 del 27 ottobre 1976, *Prais c. Consiglio*, in Raccolta 1976, p. 1589 ss.

³⁸⁵ Sentenza n. C-151/00 del 18 gennaio 2001, *Commissione c. Repubblica francese*, in Raccolta 2001, p. I-625 ss.

³⁸⁶ Sentenza n. 44/79 del 13 dicembre 1979, *Liselotte Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, in Raccolta 1979, p. 2567 ss.

³⁸⁷ Sentenza n. C-62/90 del 8 aprile 1992, *Commissione c. Repubblica federale di Germania*, in Raccolta 1992, p. 1263 ss.

³⁸⁸ Cause riunite 46/87 e 227/88 del 21 settembre 1989, *Hoechst AG c. Commissione*, in Raccolta 1989 p. 2919 ss.

³⁸⁹ Si vedano le sentenze n. C-100/88 del 13 dicembre 1989, *Oyowe e Traore c. Commissione*, in Raccolta 1989, p. I-4285 ss.; causa C-288/98 del 25 luglio 1991, *Gouda c. Commissariaal voor de Media*, in Raccolta 1991, p. 4007 ss.; causa n. C-159/90 del 4 ottobre 1991, *Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd c. Grogan*, in Raccolta 1991, p. 4684 ss.

Ma è stato con la Carta di Nizza che si è avuta una più precisa e puntuale enunciazione dei diritti umani rivolti alla persona umana in quanto tale indipendentemente, quindi, dallo *status civitatis* europeo. Già dal preambolo la Carta pone al centro dell'azione, dell'Unione europea, la persona e fonda il suo operato sui valori indivisibili e universali della dignità umana³⁹⁰, della libertà³⁹¹, dell'uguaglianza³⁹², della solidarietà³⁹³, giustizia³⁹⁴ e contempla anche tutti i diritti legati alla cittadinanza europea.

Il Trattato costituzionale europeo, sin dal secondo articolo, prevede che l'Unione si fonda sui valori della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e del rispetto dei diritti umani, mentre nell'articolo 7 ribadisce l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. L'Unione europea ha oramai recepito e voluto acquisire come propri i diritti connessi all'individuo in quanto tale ed in tal senso

³⁹⁰ In questo capo la Carta ha preso in considerazione la dignità umana, il diritto alla vita, all'integrità della persona, la proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti come la proibizione della schiavitù e del lavoro forzato.

³⁹¹ In questo capo invece si prevedono i diritti alla libertà e alla sicurezza, il rispetto della vita privata e familiare, la protezione dei dati di carattere personale, il diritto di sposarsi e di costituire una famiglia, la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, la libertà di espressione e d'informazione, di riunione e associazione, la libertà delle arti e delle scienze, il diritto all'istruzione, la libertà professionale e il diritto di lavorare, la libertà d'impresa, il diritto di proprietà, il diritto di asilo e la protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione.

³⁹² In questo capo la Carta prevede l'uguaglianza davanti alla legge, la non discriminazione, la diversità culturale, religiosa e linguistica, la parità tra uomo e donna, il diritto del bambino, degli anziani e dei disabili.

³⁹³ Per quello che concerne questo capo vengono disciplinati i diritti dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa, il diritto di negoziazione e di azioni collettive, il diritto di accesso ai servizi di collocamento, la tutela in caso di licenziamento ingiustificato, delle condizioni di lavoro giuste ed eque, il divieto di lavoro minorile e la protezione dei giovani sul luogo di lavoro, la vita familiare e professionale, la sicurezza e l'assistenza sociale, la protezione della salute, l'accesso ai servizi d'interesse economico generale, la tutela dell'ambiente e la protezione dei consumatori.

³⁹⁴ In questo ultimo capo vengono previsti diritti quali quelli al ricorso effettivo e ad un giudice imparziale, la presunzione d'innocenza e i diritti della difesa, i principi di legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene ed infine il diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato.

ha riservato tutta la seconda parte del Trattato costituzionale alla trattazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione poiché l'Unione si fonda su valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà e pone la persona in quanto tale, sia o meno cittadino europeo, al centro della sua azione ricalcando in questo modo la Carta di Nizza.

Nonostante l'attuale situazione di stallo del concetto di cittadinanza europea la questione rimane sempre una delle priorità dell'Unione e dei singoli Stati membri; per il futuro si spera che, nell'ambito della cittadinanza europea, vi possa essere ancora un lungo e proficuo cammino per l'ampliamento e l'evoluzione dei diritti in quanto le potenzialità della cittadinanza sono ancora molte.

BIBLIOGRAFIA

A

AA.VV., *Commentario del nuovo diritto internazionale privato*, Padova, 1996.

ACCONCI, *Il collegamento tra Stato e società in materia di investimenti*, Padova, 2002.

ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione europea*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1992, p. 622.

ADINOLFI, *Il riconoscimento della cittadinanza italiana ai nati da madre cittadina prima del 1948: quale "uniforme interpretazione del diritto" da parte della Cassazione?*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2001, p. 1106.

ADINOLFI, *Quali procedure e garanzie per la cessazione dello status di rifugiato?*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1993, p. 443.

ALCARO-BALDINI, *Profili evolutivi della cittadinanza europea: "verso un diritto privato comunitario?"*, in *Rivista italiana di Diritto pubblico comunitario*, 2002, p. 445.

ALESSIO, *La doppia cittadinanza come problema quantitativo*, in Atti del Convegno di Studi di Treviso del 26 maggio 2000, *Situazione e destino della doppia cittadinanza*, Treviso, 2000, p. 51.

ANCEL, *Les conflits de nationalités*, in *Journal de droit international privé*, 1937.

ANGIOI, *Cittadino, straniero e immigrato: evoluzione del concetto e del rapporto di cittadinanza tra norme internazionali e diritto interno*, in *La Comunità internazionale*, 2001, p. 183.

ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1913.

AZZENA, *L'integrazione attraverso i diritti. Dal cittadino italiano al cittadino europeo*, Torino, 1998.

B

BALDASSARRE, *L'identità e i diritti dei cittadini*, in *Il mercato unico europeo. Pubblico e privato nell'Europa degli anni '90*. Atti del Congresso di Milano del 15-18 febbraio 1990, Milano, 1991.

BALLARINO, *Legge del 21 aprile 1983, disposizioni in materia di cittadinanza*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1984, p. 969.

BALLARINO, *Le società per azioni nella disciplina internazionalprivatistica*, in COLOMBO-PORTALE, *Trattato delle società per azioni*, Torino, 1994.

BALLARINO, *Diritto Internazionale privato*, Padova, 1996.

BALLARONE PALLIERI, *La determinazione internazionale della cittadinanza ai fini dell'esercizio della protezione diplomatica*, in *Scritti in onore di Perassi*, Milano, 1957.

BAREL, *Apolidia*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1988.

BAREL, *Cittadinanza europea: la doppia cittadinanza degli Stati membri dell'Unione europea e l'identità nazionale*, in *Atti del Convegno di Treviso del 26 maggio 2000, Situazione e destino della doppia cittadinanza*, Treviso, 2001, p. 14.

BARIATTI, *Cittadinanza (diritto comparato e straniero)*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, Roma, 1988.

BARIATTI, *L'azione internazionale dello Stato a tutela dei non cittadini*, Milano, 1996.

BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, Milano, 1996.

BARIATTI, “*Corporate Governance*”, *mercati finanziari e diritto internazionale privato*, in *Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale*, 1998, p. 730.

BARIATTI, *Diritti e doveri dei cittadini di origine italiana nei Paesi ove non è accettata la doppia cittadinanza*, in *Atti del Convegno di Treviso del 26 maggio 2000, Situazione e destino della doppia cittadinanza*, Treviso, 2001, p. 31.

BARILE, *Considerazioni sul concorso fra cittadinanza italiana ed una o più cittadinanze straniere in tema di Diritto Internazionale privato*, in *Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale*, 1974, p. 393.

BARSANTI, *Cittadinanza*, in *Enciclopedia Giuridica Italiana*, Milano, 1913.

BARTOLE, *La cittadinanza e l'identità europea*, in *Quaderni Costituzionali*, 2000, p. 38.

BATTAGLINI, *La protezione diplomatica delle società*, Padova, 1957.

BELLAMY-WARLEIGH (eds.), *Citizenship and Governance in the European Union*, London, New York, 2001.

BERTOZZI, *I diritti socio-economici dei cittadini nell'Europa del XXI secolo*, in *La Comunità internazionale*, 2002, p. 233.

BIONDI, *The Flexible Citizen: Individual Protection after the Treaty of Amsterdam*, in *European Public Law Review*, 1999, p. 245.

BLOCH, *La società feudale*, Torino, 1974.

BLUMANN, *L'Europe des citoyens*, in *Revue du Marché Commun*, 1991, p. 283.

BORCHARD, *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad*, New York, 1915.

BOURRINET, *Vers une citoyenneté européenne. Aspects économiques*, in *Revue du marché Commun*, 1992, p. 772.

BRINCK JORGENSEN, *Union Citizen – Free Movement and Non Discrimination*, Copenhagen, 1996.

BROCHER, *Cours de droit international privé*, Paris, 1982.

BROWNLIE, *Principles of Public International Law*, Oxford, 2003.

BRUBAKER, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, 1992.

BRUGI, *Istituzioni di diritto civile italiano*, Milano, 1907.

BUBECK, *Work and Citizenship: between Social Realities and Utopian Visions*, Firenze, 1995.

C

CAFLISCH, *La protection diplomatique des sociétés et des intérêts indirects en droit international public*, La Haye, 1969.

CANGELOSI-BUCCINO GRIMALDI, *Verso la “Costituzione europea”*, in *Supplemento alla Cittadinanza europea*, 2002, p. 9.

CANNIZZARO, *L'armonizzazione delle politiche di asilo in sede comunitaria e la Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2001, p. 440.

CANNONE, *Aspetti problematici dell'applicazione della legge italiana al minore straniero in Italia*, in *Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera*, Bari, 1995, vol I, p. 45.

CAPOTORTI, *Considerazioni sui conflitti di legge in materia di società*, in *Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale*, 1965.

CARACCILOLO, *Dal diritto penale internazionale al diritto internazionale penale*, Napoli, 2000.

CARACCILOLO, *La rilevazione dei valori democratici nell'Unione europea*, Napoli, 2003.

CARBONE-LUZZATO-SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2003.

CARLONI, *La cittadinanza tra universalismo dei diritti e sovranità degli Stati*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1999, p. 353.

CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, 1920.

CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, Roma, 1988.

CASSESE, *Per la determinazione dello "Statuto personale" del rifugiato e dell'apolide*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1964, p. 50.

CASSESE, *La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1996, p. 869.

CASSOLA-LABRUNA, *Linee di una storia delle istituzioni repubblicane*, Napoli, 1991.

CASTANGIA, *Il criterio della cittadinanza nel diritto internazionale privato*, Napoli, 1983.

CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Milano, 1997.

CATALDI, *Il ruolo della volontà nel riacquisto della cittadinanza italiana*, in *Il Corriere giuridico*, 1991, p. 832.

CATANIA, *Stato, cittadinanza, diritti*, Torino, 2000.

CATINELLA, *Cittadinanza – Diritto Internazionale*, in *Digesto Italiano*, 1897.

CERRONE, *Cittadinanza europea: integrazione economica e identità*, in *Politica del Diritto*, 2000, p. 581.

CLERICI, *Problemi in tema di cittadinanza nella giurisprudenza italiana*, in *Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale*, 1972, p. 22.

CLERICI, *La nuova legge organica sulla cittadinanza: prime riflessioni*, in *Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale*, 1992, p. 741.

CLERICI, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova, 1993.

CLERICI, *Recenti orientamenti di alcuni Stati europei nei confronti della doppia cittadinanza*, in *COLLISIO LEGUM*, Milano, 1997.

CLOSA, *The concept of citizenship in the Treaty on European Union*, in *Common Market Law Review*, 1992, p. 1137.

CLOSA, *Citizenship of the Union and Nationality of Member States*, in O'KEEFFE–TWOMEY (a cura di), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London, 1994, p. 109.

CODESTA. *La cittadinanza europea*, Napoli, 2002.

COLABIANCHI, *La cittadinanza europea: affonda o decolla?* in *Il Mulino*, luglio 1995, p. 55.

CONDINANZI–LANG–NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2003.

CONDORELLI, *La protection diplomatique et l'évolution de son domaine, d'application actuelle*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2003, p. 5.

CONFORTI, *Diritto Internazionale*, Napoli, 2002.

CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, Padova, 1998.

COSCIA, *Il riconoscimento delle società straniere*, Milano, 1984.

COSTA, *Civitas – Storia della cittadinanza in Europa*, Roma, 2001.

COSTA, *La cittadinanza: un tentativo di ricostruzione "archeologica"*, in ZOLO (a cura di), *La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti*, Roma, 1999.

CRIFO', *CIVIS – La cittadinanza tra antico e moderno*, Bari, 2000.

CUNIBERTI, *La cittadinanza: libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997.

D

D'ORAZIO, *Diritto di asilo*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, Roma, 1988.

DE DOMINICIS, *La c.d. cittadinanza effettiva nel diritto internazionale*, Napoli 1966.

DE HOCHEPIED, *La protection diplomatique des sociétés et des actionnaires*, Paris, 1965.

DE SALVIA, *Nazionalità in senso formale e nazionalità in senso sostanziale nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Rivista Internazionale dei Diritti dell'uomo*, 1995, p. 9.

DE TOCQUEVILLE, *L'Ancient Régime et la Révolution*, Paris, 1953.

DE VISSCHER, *Observations sur le fondement de la protection diplomatique des actionnaires des sociétés anonymes*, in *Revue belge de droit international*, 1970-2, p. I-IV.

DEHOUSSE, *European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?*, in *Common Market Law Review*, 1998, p. 595.

DEL VECCHIO, *Alcuni rilievi in tema di nazionalità e di cittadinanza nel contesto internazionale*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1997, p. 7.

DEL VECCHIO, *Problematiche derivanti dal vincolo di cittadinanza a livello internazionale (con particolare riferimento alla cittadinanza originaria "iure soli" e "iure sanguinis")*, in *Rivista dei Diritti dell'uomo*, 1998, p. 669.

DEL VECCHIO (a cura di), *La cittadinanza europea*, in *Atti del Convegno di Roma del 26 marzo 1998*, Roma, 1999.

DEL VECCHIO, *La considerazione del principio di effettività nel vincolo di nazionalità e di cittadinanza doppia o plurima (e problematiche relative)*, in *Rivista Internazionale dei Diritti dell'uomo*, 2000, p. 11.

DENNINGER, *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, Torino, 1998.

DURANTE, *Doppia o plurima cittadinanza nella protezione diplomatica*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1956, p. 170.

DURANTE, *Tutela internazionale dei rifugiati e diritto dell'uomo*, in *Studi in Onore di Giuseppe Sperduti*, Milano, 1984, p. 559.

DURANTE-GENNARELLI, *I diritti dell'uomo in Italia*, Milano, 1998.

DZUNOV, *Succession of States in Respect of Citizenship. The case of the Former SFRY*, in MRAK, *Succession of States*, The Hague, London, Boston, 1999.

E

ELLUL, *Storia delle istituzioni. Il Medio Evo*, Milano, 1976.

EVERSON-PREUSS, *Concepts, Foundations and Limits of European Citizenship*, Bremen, 1995.

F

FAVRET, *Le Traité d'Amsterdam: un révision "a minima" de la "Charte Constitutionnelle" de l'Union Européenne*, in *Cahiers de Droit Européen*, 1997, p. 555.

FERRARI BRAVO-DI MAJO-RIZZO, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2001.

FIORE, *Dello Stato e della condizione giuridica delle persone secondo la legge civile*, Napoli, 1893.

FRANCIONI, *Imprese multinazionali, protezione diplomatica e responsabilità internazionale*, Milano, 1979.

G

GAJA, *Diritti dei rifugiati e giurisdizione ordinaria*, in *Rivista di Diritto Internazionale privato e processuale*, 1997, p. 791.

GATTINI, *Diritto al nome e scelta del nome nei casi di plurima cittadinanza*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1996, p. 93.

GIANELLI, *La protezione diplomatica di società dopo la sentenza concernente la "Barcellona Traction"*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1986, p. 762.

GIULIANO, *La cooperazione degli Stati e il commercio internazionale*, Milano, 1978.

GLAZER, *Affaire Nottebohm*, in *Georgetown Law Journal*, 1955-1956.

GOODWIN-GILL, *The Refugee in International Law*, Oxford, 1998.

GOZZI, *Prime riflessioni sul Trattato di Amsterdam: luci ed ombre sul futuro dell'Unione*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1997, p. 917.

GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, Verona, 1997.

H

HALL, *Nationality, Migration Rights and Citizenship of the Union*, Dordrecht, 1995.

HALL, *Loss of Union Citizenship in Breach of Fundamental Rights*, in *European Law Review*, 1996, p. 129.

HANSE-WEIL (eds.), *Towards a european nationality*, Oxford-Paris, 2001.

HARRISON, *The Law of Athens. The Family and Property*, Oxford, 1968.

HIGGINS, *Aspects of the Case Concerning the Barcellona Traction, Light and Power Co. Ltd.*, in *Virginia Journal of International Law*, 1971, p. 331.

HYLAND-LOFTUS-WHELAN, *Citizenship of European Union*, Dublin, 1995.

J

JAYME, *Pasquale Stanislao Mancini. Il diritto internazionale privato tra Risorgimento e attività forense*, Padova, 1988.

JAYME, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti di Pasquale Stanislao Mancini*, Torino, 1994.

JENNINGS, *The International Court of Justice after Fifty Years*, in *American Journal of International Law*, 1995, p. 494.

JIMÉNEZ PIERNAS, *La proteccìon diplomática y consular del ciudadano de la Unìon Europea*, in *Revista de instituciones europeas*, 1993, p. 9.

JONES, *The Nottebohm Case*, in *The International Law Quarterly*, 1956.

K

KELSEN, *Théorie générale di droit international public – Problèmes choisis*, in *Recueil des cours*, 1932.

KOJANEC, *Norme sulla cittadinanza italiana. Riflessi interni ed internazionali*, Milano, 2002.

KOVAR-SIMON, *La citoyenneté européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 1993, p. 285.

KUNZ, *L'option de nationalité*, in *Recueil des Cours*, 1930.

KUNZ, *The Nottebohm judgement*, in *American Journal*, 1960.

L

LA TORRE, *Citizenship and Social Rights: a European Perspective*, Firenze, 1998.

LABAYLE, *Vers une citoyenneté européenne? Le point de vue du droit communautaire*, in *Les Petites Affiches*, 1992, n. 76, p. 23.

LAPENNA, *La cittadinanza nel diritto internazionale generale*, Milano, 1966.

LAPENNA, *Cittadinanza (diritto internazionale privato e processuale)*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, Roma, 1988.

LAPENNA, *Rifugiati*, in *Enciclopedia Giuridica*, Treccani, Roma, 1988.

LARDY, *The Political Rights of Union Citizenship*, in *European Public Law Review*, 1996, p. 611.

LAVERGNE, *Suffrage universel et autorità de l'Etat*, Paris, 1949.

LE HARDY DE BEAULIEU, *Quelques propos sur la notion de citoyenneté européenne*, in *L'Europe et ses citoyens*, Bruxelles, 2000.

LEANZA, *Il diritto internazionale. Da diritto per gli Stati a diritto per gli individui*, Torino, 2002.

LEHNING-WEALE (a cura di), *Citizenship, Democracy and Justice in the New Europe*, Routledge, 1997.

LEITA, *Doppia cittadinanza e attribuzione “iure sanguinis” della cittadinanza*, in Atti del Convegno di Treviso del 26 maggio 2000, *Situazione e destino della doppia cittadinanza*, Treviso, 2001, p. 46.

LESZCZYNSKI, *Educazione di diritti e doveri dell’uomo per la formazione di una “cittadinanza democratica”*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1998, p. 545.

LEVI, *Lecture su Stato nazionale e nazionalismo*, Torino, 1995.

LILLICH, *Duties of States Regarding the Civil Rights of Aliens*, in *Recueil des cours*, 1978.

LILLICH, *The Rigidity of Barcellona*, in *American Journal on International Law*, 1971, p. 522.

LILLO, *Diritti fondamentali e libertà della persona*, Torino, 2001.

LIMA, *Normativa italiana e internazionale in tema di asilo e rifugio. Condizioni di favore relativa al soggiorno dei cittadini albanesi nel territorio italiano*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, 2000, p. 88.

LIÑAN NOGUERAS, *De la ciudadania europea a la ciudadania de la Unìon*, in *Gazeta jurídica de la C.E.*, serie D-17, 1992, p. 63.

LINTON, *The Citizens and Europe*, in *European Voice*, 1997, p. 12.

LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna 1994.

LIPPOLIS, *La cittadinanza europea dopo il Trattato di Amsterdam*, in *Rassegna Parlamentare*, 1999, p. 381.

LOEWENFELD, *Der Fall Nottebohm*, in *Archiv des Völkerrechts*, 1956.

LOMBARDI, *Principio di nazionalità e fondamento della legittimità dello Stato (profili storici e costituzionali)*, Torino, 1979.

LOMBARDI, *Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*, in *Diritto e Società*, 1985.

LOPES SABINO, *Penser la Constitution de l'Union Européenne*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1993, p. 362.

LORENZEN, *Rifugiati, richiedenti asilo e profughi*, in *Rivista dei Diritti dell'uomo*, 2000, p. 643.

M

MAC DOWELL, *The Law in Classical Athens*, London, 1978.

MAGNETTE (a cura di), *De l'étranger au citoyen: construire la citoyenneté européenne*, Paris, 1997.

MAGNETTE, *From European Citizenship to a Citizen of Europe. New Registers of Legitimation in the Amsterdam Treaty*, paper presentato al colloquio dell'Associazione Nazionale di Scienza Politica: *Amsterdam and beyond: the European Union Facing the Challenge of the 21st Century*, Bruxelles, 1997.

MANCINI, *Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti, prelazione al corso di diritto internazionale e marittimo, pronunciata nella Regia Università di Torino, dal Prof. Pasquale Stanislao Mancini il 22 gennaio 1851*, Torino, 1851.

MANCINI, *Processi verbali delle sedute della Commissione Speciale nominata con R.D. 2-4 1865 al fine di proporre le modificazioni di coordinamento delle disposizioni del Codice Civile*, Torino, 1866.

MARESCA, *Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche e convenzione di Vienna sulle relazioni consolari*, Padova, 1984.

MARGUE, *L'europe des citoyens: de droit économiques à la citoyenneté européenne*, in *Revue du Marché Unique Européen*, 1995, p. 97.

MARIAS, *European Citizenship*, Maastricht, 1994.

MARIAS, *The European Ombusman*, Maastricht, 1994.

MARINI, *La cittadinanza europea*, in DALLA TORRE-D'AGOSTINO, *La cittadinanza: problemi e dinamiche in una società pluralistica*, Torino, 2000, p. 15.

MARKINE-GUETZEVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, 1931.

MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, London, 1992.

MAURO, *Gli effetti della successione tra Stati sul regime giuridico della cittadinanza*, in DEL VECCHIO, *La successione degli Stati nel diritto internazionale*, Roma, 1999, p. 11.

MAURO, *Il regime della cittadinanza nei casi di successione tra Stati: la recente prassi in Europa orientale*, in *Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale*, 2000, p. 49.

MAURY, *Répertoire de droit international*, Paris, 1931.

MC NAIR, *International Law Opinions*, Cambridge, 1956.

MEEHAN, *Citizenship and European Community*, London, 1993.

MEEHAN, *European Integration and Citizens' Rights: a Comparative Perspective*, in *Publius (The Journal of Federalism)*, 1996, p. 99.

MENGOZZI, *La riforma del diritto internazionale privato italiano: la legge 31 maggio 1995 n° 218*, Napoli, 1997.

MENGOZZI, *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, 2003.

MIELE, *Immigrazione, asilo e cittadinanza: guida al testo unico approvato con d. lgs. N. 286 del 1998*, in *Quaderni della rivista Gli Stranieri*, 2002, suppl. al n. 4/2002.

MIGLIORINO, *Gli accordi internazionali sugli investimenti*, Milano, 1989.

MIGLIORINO, *L'esercizio della protezione diplomatica nel sistema ICSID*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 1993, p. 127.

MILANI, *La schiavitù nel pensiero politico. Dai greci al basso Medio Evo*, Milano, 1972.

MONACO, *Principi della libera circolazione dei lavoratori nel mercato comune europeo*, in *Scritti in onore di C. Jemolo*, Milano, 1963, vol. III, p. 441.

MONACO, *Lo status dell'individuo nell'ordinamento comunitario*, in *Studi in onore di Manlio Unida*, Milano, 1975, I, p. 551.

MOSCONI, *Diritto internazionale privato e processuale*, Torino, 1997.

MOSCONI, *Qualche interrogativo in tema di uniformità internazionale delle soluzioni e di criterio della cittadinanza*, in *Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale*, 1999, p. 421.

MURA, *Sulla nozione di cittadinanza*, Milano, 2002.

N

NASCIMBENE, *Il diritto di asilo e lo status di rifugiato. Profili di diritto interno e comunitario*, in *Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera*, Bari, 1995, vol. II, p. 519.

NASCIMBENE (a cura di), *Nationality Laws in the European Union*, London, 1996.

NASCIMBENE, *La condizione giuridica dello Straniero*, Padova, 1997.

NICOLET, *Citoyenneté française et citoyenneté romaine: essai de mise en perspective*, in *La nozione di Romano tra cittadinanza ed universalità*, Atti del II seminario di studi storici “*Da Roma alla terza Roma*”, Napoli, 1984.

O

O'CONNELL, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge, 1967.

O'KEEFFE, *Union Citizenship*, in O'KEEFFE-TWOMEY (a cura di), *Legal Issue of the Maastricht Treaty*, London, 1994, p. 87.

O'LEARY, *Nationality Law and Community Citizenship: A tale of two Uneasy Bedfellows*, in *Yearbook of European Law*, 1992, p. 353.

O'LEARY, *The Evolving Concept of Community Citizenship: from the Movement of Persons to Union Citizenship*, The Hague, London, Boston, 1996.

O'LEARY-TILIKAINEN, *Citizenship and Nationality Status in the new Europe*, London, 1998.

OPPENHEIM, *International Law*, London – New York – Toronto, 1955.

ORCASITAS, *Sent. Del TIJ de la Haja del 6.4.1955 en el lamado "asunto Nottebohm"*, in *Revia espagnola de derecho internacional*, 1955.

ORLANDI, *Cittadinanza europea e libera circolazione delle persone*, Napoli, 1996.

ORSELLO, *Il Diritto dell'Unione europea*, Padova, 1999.

OZOUF, *La révolution française et l'idée de l'homme nouveau*, in LUCAS (ed.), *The Political Culture of the French Revolution*, Aylesbury, 1988.

P

PAGANO, *I diritti fondamentali nella Comunità europea dopo Maastricht*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1996, p. 163.

PANEBIANCO–RISI, *Il nuovo diritto dell'Unione europea*, Napoli, 1999.

PANEBIANCO (a cura di), *Repertorio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2001.

PANZERA, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Napoli, 1984.

PANZERA, *Sovranità, cittadinanza, diritti umani*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1991, p. 353.

PAOLI, *Asilia (diritto greco)*, in *Voce, Nuovissimo Digesto Italiano*, vol. I, Torino.

PARSON JAMENSON, *Montesquieu et esclavage*, New York, 1971.

PENSOVECCHIO, *La cittadinanza europea. I diritti dei cittadini dell'Unione europea*, Palermo, 1994.

PÉREZ VERA, *La ciudadanía europea en el tratado de Maastricht*, in *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al Profesor don M. Díez de Velasco*, Madrid, 1993, p. 1123.

PERTILE, *Storia del diritto italiano dalla caduta dell'impero romano alla codificazione*, Padova, 1872.

PETTIT, *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*, Oxford, 1997.

PHILIP-SOLDATOS (par le soin), *La citoyenneté européenne*, Montreal, 2000.

PICONE, *La riforma italiana del diritto internazionale privato*, Padova, 1998, p. 50.

PICONE–CONFORTI, *La giurisprudenza italiana di diritto internazionale pubblico, Repertorio, 1960-1987*, Napoli, 1988.

POCAR, *La dichiarazione universale dei diritti dell'uomo fonte di un nuovo diritto internazionale*, in *I diritti umani a 40 anni dalla Dichiarazione universale*, Padova, 1991.

Q

QUADRI, *La sudditanza nel diritto internazionale*, Padova, 1936.

QUADRI, *La cittadinanza (Voce)*, in *Nuovissimo Digesto Italiano*, III, Torino, 1959.

QUADRI, *Diritto Internazionale pubblico*, Napoli, 1968.

R

REDSLOB, *Le principie des nationalités*, in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, Paris, 1931.

REICH, *A European Constitution for Citizens: Reflections on the Rethinking of Union and Community Law*, in *European Law Review*, 1997, p. 131.

REICH, *Union Citizenship – Metaphor or Source of Rights?*, in *European Law Journal*, 1, 2001, p. 4.

RODIÈRE, *La citoyenneté européenne face au droit social et droit du travail*, Bundesanzeiger, Koel, 1997.

ROMANELLI GRIMALDI, (Voce), *Cittadinanza*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1988.

ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen: histoire du suffrage universel en france*, Paris, 1992.

ROSAS-ANTOLA (eds.), *A Citizens' Europe. In Search of a New Order*, London, 1995.

ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 1996.

ROSSI, *Con il Trattato di Amsterdam l'Unione è più vicina ai suoi cittadini?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1998, p. 339.

ROSSI, *I cittadini*, in TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, Torino, 2000, Tomo I, p. 97.

RUSCONI, *Se cessiamo di essere una nazione*, Bologna, 1993.

RUSCONI, *La cittadinanza europea non crea il "popolo europeo"*, in *Il Mulino*, settembre-ottobre 1996, p. 831.

S

SACCUCCI, *Profili di tutela dei diritti umani tra Nazioni Unite e Consiglio d'Europa*, Padova, 2002.

SACERDOTI, *Le imprese multinazionali in un mondo di Stati: aspetti giuridico-economici e problemi di politica legislativa*, in *La Comunità Internazionale*, 1974, p. 12.

SALERNO, *Sulla tutela internazionale dell'identità culturale delle minoranze straniere*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2000, p. 257.

SANTA MARIA, *Diritto commerciale comunitario*, Milano, 1995.

SCHWARZENBERGER, *A Manual of International Law*, London–New York, 1960.

SEIDL–HOHENVELDERN, *Der Fall Nottebohm*, in *Recht der internationalen Wirtschaft*, 1955.

SERENI, *La représentation en droit international*, in *Recueil des Cours*, 1948, II, p. 112.

SESTON, *La citoyenneté romaine*, in *Scripta varia. Mélanges d'histoire romaine, de droit, d'épigraphie et d'Histoire du christianisme*, Paris, 1980.

SEWELL, *Le citoyen/la citoyenne: Activity, Passivity and the Revolutionary concept of Citizenship*, in LUCAS (ed.), *The Political Culture of the French Revolution*, Aylesbury, 1988.

SICLARI, *Gli effetti del matrimonio sulla cittadinanza della donna nella giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana*, in *La Comunità internazionale*, 1998, p. 423.

SIEYES, *Qu'est-ce-que le Tiers Etat?*, Genova, 1970.

SIMON, *Le droits du citoyen de l'Union*, in *Revue Universelles des Droit de l'Homme*, 1-2, 2000.

SINAGRA, *Privilegi e immunità dell'agente diplomatico o consolare cittadino dello Stato di accreditamento*, in *Studi in ricordo di Antonio Panzera*, Bari, 1996, vol. II, p. 857.

SINAGRA, *La sentenza n° 30 del 1983 della Corte Costituzionale e la Legge del 21 aprile 1983 recante disposizioni in materia di cittadinanza*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1983, p. 578.

SOBERMAN, *Le citoyen, l'administration et le droit communautaire*, in *Revue du Marche Unique Européen*, 1998, p. 19.

SOLBES MIRA, *La citoyenneté européenne*, in *Revue du Marché Commun*, 1991, p. 168.

STANCARI, *Panorama degli Stati che accattano la doppia cittadinanza*, in *Atti del Convegno di Treviso del 26 maggio 2000*, Treviso, 2001, p. 23.

STANLEY-ROWLANDS, *The Rights of Third Country Nationals in the New European Order*, London, 1994.

STEPHANOU, *Identité et citoyenneté européenne*, in *Revue du Marché Commun*, 1991, p. 30.

STROZZI, *Rifugiati e asilo politico nella legge n. 39 del 1990*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1990.

STROZZI, *Diritto Istituzionale dell'Unione europea*, Torino, 1998.

T

TALMON, *Le origini della democrazia totalitaria*, Bologna, 1967.

TAMBURINI, *Trattamento degli stranieri e buona fede nel diritto internazionale generale*, in *Studi e pubblicazioni della Rivista di Diritto Internazionale Privato e Processuale*, 1984, p. 13.

TASCHNER, *The rights of European Citizen under the Maastricht Treaty: Achievements and Open Questions*, in MONAR-UNGERER-WESSEL (ed.), *The Maastricht Treaty on European Union*, Bruxelles, 1993, p. 13.

TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 1995.

TIZZANO, *Professioni e servizi nella CEE*, Padova, 1985.

TRUJILLO PÉREZ, *La cittadinanza, diritti e identità*, in DALLA TORRE-D'AGOSTINO, *La cittadinanza problemi e dinamiche in una società pluralistica*, Torino, 2000, p. 151.

U

UBERTAZZI, *L'espropriazione di compagnie commerciali straniere nel diritto internazionale pubblico*, Milano, 1948.

UDINA, *La protezione internazionale dei rifugiati e degli apolidi*, in *La Comunità internazionale*, 1970, p. 524.

ULLMANN, *Individuo e società nel Medioevo*, Bari, 1983.

V

VALENTINI, *Dalla salvaguardia della persona alla realizzazione progressiva dell'unità europea*, Napoli, 1992.

VERCELLI, *La cittadinanza nella legislazione italiana e nei trattati europei ed internazionali*, Brescia, 1991.

VERHOEVEN, *Les citoyens de l'Europe*, in *Annales de droit de Louvain*, 1993, p. 165.

VIGNES, *Le traité de Maastricht et la citoyenneté européenne*, in *Essay in Honour of Wang Tieya*, Dordrecht-Boston-London, 1994, p. 905.

VILLANI, *La cittadinanza dell'Unione europea*, in *Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera*, Bari, 1996, vol II., p. 1001.

W

WARLEIGH, *Purposeful Opportunists? EU Institutions and the Struggle over European Citizenship*, in BOND-FEUS (eds.), *The treaty of Nice Explained*, London, P. 19.

WATSON, *Treaty Text Citizens' Challenge*, in *European Voice*, vol 3, n. 25, 1997, p. 14.

WEIL, *Access to Citizenship: a Comparison of Twenty-five Nationality Laws*, in ALEINIKOFF-KLUSMEYER, *Citizenship today*, Washington D. C., 2001.

WEILER, *To be a European Citizen – Eros and Civilization*, in *Journal of European Public Policy*, 1997, p. 495.

WEINER-SALA, *Constitution Making and Citizenship Practice: Bridging the Democracy Gap in the EU*, in *Journal Common Market studies*, 1997, p. 595.

WEIS, *Nationality and Statesness in International Law*, 1979.

WEYLAND, *La protection diplomatique et consulaire des citoyens de l'Union européenne*, in MARIAS, *Institut européen d'administration publique*, Maastricht, 1994.

WIENER, *Citizenship Practice: Building Institutions of a Non-State*, Hannover, 1997.

Z

ZAMPAGLIONE–GUGLIELMAN, *Diritto consolare*, Roma, 1995.

ZAMPAGLIONE-GUGLIELMI, *La cittadinanza*, in *Diritto e pratica consolari*, , vol. II°, Roma, 1995.

ZANGHI', *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2002.

ZECCHINO (a cura di), *Pasquale Stanislao Mancini: l'uomo, lo studioso, il politico*, Napoli, 1992.