



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASC. III

(ESTRATTO)

**GIOVANNI CAVAGGION**

**PRESIDENTE DEL CONSIGLIO, MINISTRI E DOPPIA CITTADINANZA:  
TRA "CONFLITTI DI FEDELTA'" E APERTURA INTERNAZIONALE**

5 OTTOBRE 2023

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Giovanni Cavaggion**  
**Presidente del Consiglio, Ministri e doppia cittadinanza:**  
**tra “conflitti di fedeltà” e apertura internazionale\***

**ABSTRACT:** *The article studies the constitutional issues connected to the possible case of a President of the Council (or a Minister) with double (or multiple) citizenship. The issues are framed in the context of the constitutional duties of the members of the Government in the Italian constitutional system (that require a special level of allegiance to the Republic) on the one hand, and of the international openness and pluralism that the Italian Constitution embraces on the other. The article argues that while it is not possible to infer a general rule on the matter at hand from the Constitution, single problematic cases should be handled within the perimeter of the constitutional controls on national policy.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Presidente del Consiglio, Ministri e cittadinanza italiana. – 3. Presidente del Consiglio, Ministri e cittadinanza multipla: questioni problematiche. – 4. La rilevanza e le possibili conseguenze del “conflitto di fedeltà” del componente del Governo con cittadinanza multipla. – 5. (segue) La necessità di un controllo del Presidente della Repubblica (e del Parlamento) sui “conflitti di fedeltà”. – 6. Prospettive future: l’evoluzione della cittadinanza europea e la (possibile) revisione semipresidenziale o neoparlamentare della forma di governo. – 7. Conclusioni.

### 1. Introduzione

La vittoria di Elly Schlein alle elezioni primarie per la segreteria del Partito Democratico del 2023 ha certamente rappresentato una svolta nella storia repubblicana, sotto molteplici punti di vista<sup>1</sup>. Per la prima volta una donna ha assunto il ruolo di segretario dell’ultimo partito che, nel panorama politico attuale, può dirsi erede diretto delle formazioni che componevano l’“arco costituzionale”, così segnando un importante passo sulla strada verso un’effettiva parità di genere<sup>2</sup>. Per la prima volta, nella medesima prospettiva, sono due donne ad avere assunto la guida del principale partito di maggioranza e del principale partito di opposizione<sup>3</sup>. Per la prima volta, con implicazioni notevoli per il dibattito sulla democrazia interna dei partiti, il voto degli elettori è risultato decisivo per ribaltare le indicazioni originariamente ricavate dal voto degli iscritti<sup>4</sup>. Inoltre, laddove la nuova *leader* del Partito Democratico dovesse essere chiamata, in futuro, a formare il Governo o a farne parte (eventualità tutt’altro che remota, se appena si considera che nelle ultime due decadi il PD ha espresso il Presidente del Consiglio in tre Esecutivi, e uno o più Ministri in cinque), per la prima volta si avrebbe un Presidente del Consiglio (o un Ministro) in possesso di cittadinanza straniera (Schlein possiede infatti, oltre alla cittadinanza italiana, le cittadinanze svizzera e statunitense).

Sotto quest’ultimo profilo, si offre quindi alla dottrina giuspubblicistica l’occasione per interrogarsi su di una questione che, a quanto consta, è sino a oggi rimasta in un vero e proprio “cono d’ombra” degli studi costituzionali, e cioè se sia possibile, nel nostro ordinamento, che il Presidente del Consiglio (o un Ministro) sia (in via esclusiva, ovvero in aggiunta alla cittadinanza italiana) un cittadino straniero.



<sup>1</sup> Si veda R. BIN, “Le belle bandiere” e la vittoria di Elly Schlein, in [laCostituzione.info](#), 1° marzo 2023.

<sup>2</sup> Sul tema si veda P. BILANCIA, *Alcune riflessioni sull’eguaglianza di genere e sui diritti delle donne nella società multiculturale*, in G. Caravale, S. Ceccanti, L. Frosina, P. Piciacchia, A. Zei (a cura di), *Scritti in onore di Fulco Lanchester*, Napoli, Jovene, 2022, 177 ss.

<sup>3</sup> Il riferimento è a Giorgia Meloni, *leader* di Fratelli d’Italia (e Presidente del Consiglio nel primo Esecutivo della XIX legislatura) e, appunto, a Elly Schlein, *leader* del Partito Democratico.

<sup>4</sup> Che aveva inizialmente visto prevalere Stefano Bonaccini. Si veda sul tema L. GORI, *I paradossi della democraticità interna ai partiti politici. Le c.d. elezioni primarie del Partito democratico*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 5, 2023. Sui meccanismi di democrazia interna adottati dal Partito Democratico si veda F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, Giappichelli, 2017, specie 84 ss. e 179 ss.

L'interrogativo, che potrebbe a un primo sguardo apparire annoverabile tra i cosiddetti "casi di scuola", o tra i meri esercizi teorici, è in realtà più che mai attuale, in società, come le nostre, che divengono sempre più globalizzate<sup>5</sup>, multiculturali<sup>6</sup> e integrate (sul piano europeo e internazionale)<sup>7</sup>, come dimostra (oltre al caso italiano) il quadro comparato, ove a partire dalla fine del secolo scorso è accaduto sempre più frequentemente che individui in possesso di cittadinanze multiple fossero chiamati a svolgere funzioni apicali nell'ambito del potere Esecutivo<sup>8</sup>.

Il caso più noto è, forse, quello di Boris Johnson, che ha formalmente rinunciato alla cittadinanza statunitense (che possedeva per nascita) nel 2016, anno in cui è stato nominato Ministro degli Esteri nel primo Governo May<sup>9</sup>, e tre anni prima di divenire, nel 2019, *leader* del *Conservative Party* (e conseguentemente, in forza del quasi-automatismo tipico della forma di governo inglese, Primo Ministro), motivando la decisione sulla base non già di una specifica norma, bensì della necessità di dimostrare il suo esclusivo "impegno nei confronti del Regno Unito"<sup>10</sup>.

Molti altri esempi più o meno simili possono essere rintracciati, a livello internazionale, nelle ultime tre decadi e, a un primo sommario esame, sembrano poter essere divisi tra casi in cui la rinuncia alla seconda cittadinanza straniera è stata dettata da ragioni di opportunità, o comunque in assenza di una espressa previsione costituzionale (o finanche primaria) in tal senso (come è stato quello di Boris Johnson), e casi in cui invece la rinuncia è stata imposta dalla normativa nazionale vigente.

Ascrivibile alla prima categoria è, ad esempio, il caso della campagna elettorale per il Consiglio Federale della Svizzera (Esecutivo della Confederazione) del 2017, quando un candidato (poi eletto) ha rinunciato preventivamente alla cittadinanza italiana, e un altro (non eletto) ha dichiarato che, in caso di elezione, avrebbe rinunciato alla cittadinanza francese<sup>11</sup>. Altro caso di rinuncia non espressamente imposta dalla Costituzione è stato quello dell'economista Pedro Pablo Kuczynski, Presidente del Perù dal 2016 al 2018 (e precedentemente, tra il 2001 e il 2006, Ministro dell'Economia e Primo Ministro del medesimo Paese), che ha rinunciato alla cittadinanza statunitense proprio in occasione della sua candidatura alla presidenza nel 2015 (invitando la candidata rivale Veronika Mendoza a fare lo stesso con la propria cittadinanza francese)<sup>12</sup>.

Ascrivibile alla seconda categoria è invece, ad esempio, il caso del secondo Governo Yatsenyuk, formatosi in Ucraina nel 2014, che ha visto la nomina a Ministri di ben tre cittadini stranieri (tra cui un ex funzionario del Dipartimento di Stato statunitense e un ex Ministro della Georgia), a cui è stata concessa dal Presidente Poroshenko la cittadinanza ucraina proprio in occasione della nomina, e a cui fu chiesto di rinunciare alle rispettive cittadinanze straniere entro due anni, in accordo con la vigente

<sup>5</sup> Sull'interazione tra globalizzazione e cittadinanza si veda, per tutti, Y. HARPAZ, *Citizenship 2.0: dual nationality as a global asset*, Princeton, Princeton University Press, 2019.

<sup>6</sup> Sull'interazione tra multiculturalismo (in senso descrittivo e/o prescrittivo) e cittadinanza si veda, per tutti, W. KYMLICKA, *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

<sup>7</sup> Sull'interazione tra integrazione europea e cittadinanza si veda, per tutti, C. LEMKE, *Citizenship and European integration*, in *World Affairs*, vol. 160, n. 4, 1998.

<sup>8</sup> Al punto che la dottrina straniera ha iniziato a occuparsi, almeno preliminarmente, della questione. Si vedano, ad esempio: P.J. SPIRO, *Dual nationality and the meaning of citizenship*, in *Immigration and Nationality Law Review*, n. 18, 1997, 1479 ss.; T.M. FRANCK, *Clan and superclan: loyalty, identity and community in law and practice*, in *American Journal of International Law*, vol. 90, n. 3, 1995, 378 ss.; S.H. LEGOMSKY, *Dual nationality and the new world of multiple allegiances*, in *Defense of the Alien*, n. 24, 2001; S. VASCIANNIE, *The Constitution and the rule of law: some recent developments in Jamaica*, in *Commonwealth Law Bulletin*, vol. 35, n. 1, 2009; H. HOBBS, S. PILLAI, G. WILLIAMS, *The disqualification of dual citizens from Parliament: three problems and a solution*, in *Alternative Law Journal*, vol. 43, n. 2, 2018.

<sup>9</sup> Non è chiaro, per la verità, se egli abbia rinunciato subito prima o subito dopo la nomina a Ministro, mentre i commentatori concordano sul fatto che la rinuncia sia stata operata nella prospettiva imminente di una candidatura alla *leadership* del Partito Conservatore e a Primo Ministro.

<sup>10</sup> Cfr. Boris Johnson "intends to renounce US citizenship", in *BBC News*, 15 febbraio 2015.

<sup>11</sup> Il primo dei due candidati era Ignazio Cassis, il secondo Pierre Maudet. Cfr. *Ignazio Cassis rinuncia al passaporto italiano*, in *tsvizzera.it*, 25 agosto 2017.

<sup>12</sup> Cfr. C. POST, *Pedro Pablo Kuczynski renounces U.S. citizenship*, in *Peru reports*, 16 novembre 2015.

normativa nazionale<sup>13</sup>. O si pensi alla crisi istituzionale che in Australia ha portato, nel 2017, alla declaratoria di ineleggibilità e/o alle dimissioni di quindici parlamentari (tra cui il Vice-Primo Ministro e due Ministri) in possesso (o sospettati di essere in possesso) di doppia cittadinanza, per violazione dell'articolo 44 della Costituzione australiana, che proibisce ai cittadini di Stati stranieri di divenire membri del Parlamento<sup>14</sup>. Si pensi, ancora, al caso di Ashraf Ghani, che ha rinunciato alla cittadinanza statunitense per candidarsi alla presidenza dell'Afghanistan (come prescritto dall'articolo 62 della Costituzione del 2004, che vietava al Presidente di essere in possesso di cittadinanze multiple), perdendo le elezioni del 2009, ma vincendo poi quelle del 2014 e del 2019 (e rimanendo in carica fino al colpo di stato che ha riportato al potere i Talebani nel 2021)<sup>15</sup>. Keith Mitchell, Primo Ministro di Granada dal 1995 al 2008, e poi dal 2013 al 2022, è stato accusato di essere stato originariamente eletto in violazione dell'articolo 31 della Costituzione granadina, avendo (asseritamente) rinunciato alla cittadinanza statunitense solo successivamente all'elezione<sup>16</sup>. Altro caso è quello di Valdas Adamkus, che ha rinunciato alla cittadinanza statunitense nel 1998 per candidarsi a Presidente della Lituania (venendo eletto e servendo due mandati, dal 1998 al 2003 e dal 2004 al 2009), in ottemperanza al divieto generalizzato di doppia cittadinanza previsto dalla Costituzione di tale Stato (all'articolo 12) e al requisito specifico di esclusività della cittadinanza lituana per il Presidente (previsto dal combinato disposto degli articoli 56 e 78)<sup>17</sup>. Infine, Naftali Bennet, Primo Ministro di Israele dal 2021 al 2022 (e più volte Ministro, in vari Governi, tra il 2013 e il 2021) ha dovuto rinunciare alla cittadinanza statunitense nel 2013, così come richiesto dalle leggi fondamentali israeliane sulla *Knesset* (articolo 16a) e sul Governo (articolo 6 lettera d)<sup>18</sup>.

Sono noti, inoltre, almeno alcuni casi in cui individui con doppia cittadinanza hanno assunto incarichi apicali di governo senza dover formalmente operare alcuna rinuncia. Si pensi a Milan Panić, Primo ministro della Repubblica Federale di Jugoslavia dal 1992 al 1993<sup>20</sup>, e a Muhamed Sacirbey, Ministro degli Esteri della Bosnia ed Erzegovina dal 1995 al 1996<sup>21</sup> (entrambi cittadini statunitensi).

<sup>13</sup> Si trattava di Natalie Jaresko (cittadina statunitense), nominata Ministro delle Finanze, Aivaras Abromavičius (cittadino lituano), nominato Ministro dell'Economia e del Commercio, e Alexander Kvitashvili (cittadino georgiano), nominato Ministro della Salute. Cfr. *L'Ucraina vara un governo con ministri stranieri (selezionati da cacciatori di teste)*, in *il Sole 24 ore*, 2 dicembre 2014.

<sup>14</sup> Più precisamente, i membri del secondo Governo Turnbull interessati sono stati Barnaby Joyce, che ricopriva il ruolo di Vice-Primo Ministro e *Minister for Agriculture and Water Resources*, in possesso della cittadinanza neozelandese, Fiona Nash, che ricopriva il ruolo di *Minister for Regional Development, Minister for Regional Communications e Minister for Local Government and Territories*, in possesso della cittadinanza britannica, e Matt Canavan, che ricopriva il ruolo di *Minister for Resources and Northern Australia*, in possesso della cittadinanza italiana. Tutti e tre hanno rinunciato immediatamente alle rispettive cittadinanze straniere. La *High Court*, investita del problema, ha poi ritenuto Joyce e Nash ineleggibili, e Canavan (che si era comunque spontaneamente dimesso) eleggibile (poiché, ad avviso della Corte, egli non era effettivamente cittadino italiano). Sul caso si vedano, *ex multis*: H. HOBBS, S. PILLAI, G. WILLIAMS, *The disqualification of dual citizens from Parliament: three problems and a solution*, cit.

<sup>15</sup> Cfr. J.E. STERN, *This former Johns Hopkins professor could be Afghanistan's next President*, in *The New Republic*, 27 marzo 2014.

<sup>16</sup> Cfr. *Statement on the citizenship status of former Prime Minister Keith Mitchell*, in *Inside Grenada News*, 31 ottobre 2008.

<sup>17</sup> Cfr. R.C. PADDOCK, *Lithuania's President-elect gives up U.S. citizenship*, in *Los Angeles Times*, 26 febbraio 1998.

<sup>18</sup> Cfr. T. LAZAROFF, *Bennett more American than Netanyahu as PM? – why it matters*, in *The Jerusalem Post*, 12 luglio 2021.

<sup>19</sup> Frequente è, inoltre, che i diplomatici rinuncino alla propria doppia cittadinanza ai fini di rappresentare al meglio gli interessi dello Stato di nomina, oltre che in conseguenza della Convenzione su talune questioni relative al conflitto di leggi sulla cittadinanza del 1930, che vieta di invocare la protezione diplomatica in favore di un individuo che abbia la cittadinanza dello Stato nei confronti del quale si vorrebbe attivare la protezione stessa. Tra tali casi quello più famoso è probabilmente quello di Toomas Hendrik Ilves, Presidente dell'Estonia dal 2006 al 2016, che aveva rinunciato alla cittadinanza statunitense nel 1993 per divenire ambasciatore estone negli Stati Uniti.

<sup>20</sup> Cfr. K. BOTSFORD, *Who is this man Milan Panic? How did an American millionaire become Prime Minister of Yugoslavia? And what's in it for him?* in *Independent*, 22 luglio 1992.

<sup>21</sup> Cfr. *US Court rules former Bosnian Foreign Minister eligible for extradition*, in *VOA*, 31 ottobre 2009.

Venendo all'Italia, se è vero che non si è ancora avuto, a quanto consta, il caso di un Presidente del Consiglio o di un Ministro in possesso di cittadinanze ulteriori rispetto a quella italiana (mentre vi è stato almeno un caso di Ministro “naturalizzato” cittadino italiano<sup>22</sup>), si è avuto invece recentemente, nella XVIII legislatura, il caso di un Sottosegretario di Stato in possesso di cittadinanza doppia (italiana e argentina)<sup>23</sup>. E tuttavia, l'eventualità (come si è visto, sempre meno improbabile) che un individuo in possesso di cittadinanze multiple sia chiamato a formare il Governo in qualità di Presidente del Consiglio, ovvero a farne parte in qualità di Ministro, pone alcune questioni di diritto costituzionale che sembrano di non trascurabile interesse scientifico.

Ai fini di inquadrare correttamente tali questioni occorre, allora, chiedersi: se nel nostro ordinamento il Presidente del Consiglio (e i Ministri) debbano necessariamente avere la cittadinanza italiana (§2); se nel nostro ordinamento il Presidente del Consiglio (e i Ministri) possano avere, *in aggiunta* alla cittadinanza italiana, cittadinanze di altri Stati (§3); quali siano le possibili conseguenze (e/o soluzioni) delle problematiche costituzionali che potrebbero insorgere nel caso di nomina a Presidente del Consiglio (o a Ministro) di un individuo in possesso di cittadinanze multiple (§4 e §5). Trattasi di interrogativi che, come si tenterà di argomentare, si collocano all'intersezione di una pluralità di temi fondamentali (e attualmente in trasformazione) nel costituzionalismo contemporaneo, quali quelli della cittadinanza, della capacità politica (o capacità di diritto pubblico), dei diritti e doveri politici costituzionali, del dovere di fedeltà alla Repubblica, e dell'interesse nazionale, oltre che dell'integrazione europea e della possibile revisione della forma di governo (§6).

## 2. Presidente del Consiglio, Ministri e cittadinanza italiana

Preliminarmente, va osservato che se appare intuitivo (e perfino pacifico) all'interprete che il Presidente del Consiglio (così come il Ministro) debba avere *almeno* la cittadinanza italiana, e non possa quindi essere cittadino *soltanto* straniero (in disparte il tema della cittadinanza multipla, su cui ci si soffermerà nei paragrafi che seguono), non altrettanto intuitiva è, forse, l'individuazione precisa del fondamento costituzionale di tale requisito<sup>24</sup>.

La Costituzione repubblicana, infatti, al Titolo III della Parte Seconda, che disciplina il Governo, non prescrive espressamente il requisito della cittadinanza italiana né per il Presidente del Consiglio, né per i Ministri, né, per la verità, per l'assunzione di uffici nella pubblica amministrazione (al contrario di quanto avviene in altri ordinamenti per le cariche di vertice dell'Esecutivo<sup>25</sup>).

Questa omessa previsione del Costituente potrebbe fornire, in ipotesi, un primo attaglio interpretativo per una risoluzione “formalistica” della questione, secondo il canone del *ubi lex voluit*

<sup>22</sup> Il riferimento è a Cécile Kyenge, cittadina congolese per nascita, deputato nella XVII legislatura e Ministro per l'Integrazione del Governo Letta, che a quanto consta ha rinunciato alla propria cittadinanza originaria negli anni '90, al momento dell'acquisto della cittadinanza italiana (verosimilmente per via del fatto che la Repubblica Democratica del Congo non consente cittadinanze multiple). Cfr. *Dal diritto per sé ai diritti per tutti: l'espatrio di Cécile Kyenge*, intervista in [Expatlic](#), settembre 2019.

<sup>23</sup> È il caso di Ricardo Antonio Merlo, fondatore del partito Movimento Associativo Italiani all'Estero (MAIE), più volte eletto parlamentare nella circoscrizione estero, e che ha ricoperto il ruolo di Sottosegretario di Stato al Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale nei Governi Conte I e Conte II. Cfr. *Argentina. Riccardo Merlo, un giovane emergente. La politica delle idee*, intervista a cura di L. Segafreddo, in *Messaggero*, 6 giugno 1998.

<sup>24</sup> Individuazione che però, come si tenterà di argomentare, è nondimeno propedeutica rispetto allo studio del tema della doppia cittadinanza per le cariche di governo.

<sup>25</sup> Il caso più noto è forse quello dell'articolo II sezione 1 della Costituzione degli Stati Uniti d'America (su cui si tornerà). Nelle forme di governo parlamentari, richiedono espressamente la cittadinanza per i componenti del Governo, ad esempio, l'articolo 12 della Costituzione della Norvegia, l'articolo 2 del capitolo 6 della legge fondamentale sulla forma di governo (*Regeringsformen*) della Svezia, l'articolo 60 della Costituzione della Finlandia. Richiedono invece la cittadinanza per l'assunzione, in generale, di incarichi nella pubblica amministrazione, ad esempio, l'articolo 27 della Costituzione della Danimarca, l'articolo 125 della Costituzione della Finlandia, l'articolo 3 della Costituzione dei Paesi Bassi, l'articolo 4 della Costituzione della Grecia, l'articolo 101 della Costituzione della Lettonia.

*dixit, ubi noluit tacuit*, valorizzando, in una prospettiva sistematica, il dato per cui il Costituente ha invece espressamente previsto il requisito della cittadinanza italiana per altri incarichi negli organi costituzionali, come il Presidente della Repubblica (all'articolo 84 Cost.), i giudici aggiunti della Corte costituzionale (all'articolo 135 Cost.), o i senatori a vita (all'articolo 59 Cost.). Si potrebbe quindi argomentare che, dal momento che quando la Costituzione ha inteso pretendere il requisito in esame, lo ha fatto espressamente, il silenzio serbato in punto con riferimento ai ruoli nell'Esecutivo dovrebbe essere inteso alla stregua di una implicita declaratoria di compatibilità dei cittadini stranieri con tali uffici.

E tuttavia, una soluzione siffatta appare, a uno sguardo più approfondito, eccessivamente semplicistica.

L'attenzione dell'interprete deve, infatti, focalizzarsi sull'articolo 51 comma 1 della Costituzione che, come noto, riconosce a tutti i *cittadini* il diritto di accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge.

In realtà, la dottrina in materia non sembra prendere chiaramente posizione in merito alla applicabilità della norma in esame al Presidente del Consiglio (e ai Ministri), includendo con certezza nel suo ambito di operatività, oltre alle cariche elettive (anche di secondo grado), solo gli incarichi nella pubblica amministrazione (facendo leva sull'identità della locuzione "uffici pubblici" utilizzata dagli articoli 51 comma 1 e 97 comma 2 Cost.)<sup>26</sup>. A prescindere da questa considerazione (e dal fatto che, in effetti, gli incarichi nel Governo appaiono ragionevolmente riconducibili a loro volta, senza eccessivo sforzo ermeneutico, nell'ambito della nozione di "ufficio pubblico"), va comunque osservato che, anche in questo caso, la lettera della norma costituzionale non esclude espressamente lo straniero dal godimento del diritto in esame, limitandosi invece a riconoscere al cittadino il diritto di accedere alle cariche in parola. Conseguentemente, si potrebbe sostenere che l'articolo 51 Cost. sia passibile di interpretazione evolutiva ed estensiva (come avviene per molti altri diritti), e che pertanto se per il cittadino l'elettorato passivo è *sempre* un diritto, per lo straniero il medesimo diritto potrebbe essere (*facoltativamente*) riconosciuto dal legislatore ordinario<sup>27</sup>.

Ciononostante, a ben vedere, l'esegesi della norma sembra dover inevitabilmente condurre alla soluzione opposta (restrittiva) – e dunque alla limitazione dell'accesso agli incarichi di Governo ai soli cittadini italiani – per almeno quattro ordini di motivi.

In primo luogo, a deporre in favore di una lettura restrittiva dell'articolo 51 comma 1 Cost. è la sua interpretazione sistematica alla luce del successivo comma 2 del medesimo articolo, che specifica che "La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica" (con locuzione che deve intendersi riferita ai cittadini di quei territori originariamente italiani e poi perduti a seguito della Seconda Guerra Mondiale, che erano stati spogliati loro malgrado della cittadinanza italiana<sup>28</sup>). Se, infatti, il comma 1 dell'articolo 51 già consentisse l'accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive del cittadino straniero, il comma 2 risulterebbe del tutto superfluo. Il fatto che il Costituente abbia ritenuto di specificare che esiste, per il legislatore ordinario, la possibilità di estendere, eccezionalmente, il campo di applicazione del diritto di elettorato passivo ad *alcuni* cittadini stranieri *specificamente individuati* (gli "italiani non

<sup>26</sup> Si vedano, in punto: G. TARLI BARBIERI, *Articolo 51*, in AA.VV. (a cura di), *La Costituzione italiana*, Bologna, il Mulino, 2018, 325; M. MIDIRI, *Art. 51*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, §2; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, IX ed. riveduta e aggiornata, a cura di G. Silvestri, Milano, Giuffrè, 1997, 686. Si veda altresì G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967, 175, che distingue tra "uffici pubblici" e "uffici di carattere costituzionale".

<sup>27</sup> In questo senso si vedano le riflessioni di E. GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1999, §8. Sul tema dell'estensibilità del godimento di alcuni diritti politici allo straniero con legge ordinaria si tornerà a breve.

<sup>28</sup> Su tale risalente interpretazione della norma in esame si veda C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed. Padova, Cedam, 1962, 124 ss.

appartenenti alla Repubblica”), deve indurre a ritenere che un’analoga estensione sia invece vietata per *tutti gli altri* cittadini stranieri<sup>29</sup>.

In altri termini, dalla facoltizzazione, per il legislatore, dell’estensione “speciale” prevista dall’articolo 51 comma 2 Cost. (in favore degli “italiani non appartenenti alla Repubblica”), pare possibile ricavare, *a contrario*, un simmetrico divieto di estensione “generale” (in favore di *tutti* i cittadini stranieri) e, conseguentemente, la limitazione dell’accesso agli uffici pubblici (inclusi gli incarichi di Governo) in favore dei soli cittadini italiani e (previa legge attuativa) di quei (soli) cittadini stranieri che siano “italiani non appartenenti alla Repubblica”<sup>30</sup>.

In secondo luogo, il fondamento del requisito della cittadinanza italiana per accedere a incarichi di Governo potrebbe essere ricavato dal combinato disposto degli articoli 51 comma 1 e 92 comma 1 Cost. se inquadrati in prospettiva originalista, e dunque valorizzando la originaria impostazione del Costituente. Sembra infatti ragionevole presumere che i Costituenti non abbiano espressamente previsto il requisito della cittadinanza italiana per il Presidente del Consiglio poiché essi davano “per scontato” che il Presidente del Consiglio sarebbe sempre stato un deputato o un senatore, non essendosi mai verificato, nell’epoca statutaria (da cui i Costituenti provenivano), che a tale ruolo fosse chiamato un soggetto estraneo al Parlamento (prassi ultracentenaria interrottasi solo nel 1993, con la formazione del Governo Ciampi)<sup>31</sup>. Il requisito della cittadinanza italiana sarebbe stato, allora, secondo questa lettura, da ritenersi implicito (e indiretto), nella misura in cui, secondo lo “spirito” della Costituzione, per divenire Presidente del Consiglio occorreva essere eletti parlamentari, e per essere eletti parlamentari occorreva la cittadinanza italiana ai sensi dell’articolo 51 comma 1 Cost.<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Sul tema si vedano tuttavia le riflessioni di M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell’uomo e del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1997, 384 ss., che propone di superare la questione sulla scorta dell’argomento della non decisività (per l’interprete) della “volontà originaria” dei costituenti. In realtà, però, per quanto si è cercato di argomentare, il divieto ricavabile dall’articolo 51 Cost. pare riconducibile non già al dato “originalista”, quanto a quello sistematico-testuale.

<sup>30</sup> Si porrebbe al più, allora, la questione della compatibilità con l’articolo 51 Cost. della estensione generalizzata dell’accesso ad alcuni incarichi nella pubblica amministrazione dei cittadini europei e dei loro familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, operata con il d.lgs. n. 165/2001 all’articolo 38 (su cui si tornerà a breve). La questione sembra poter essere risolta, a ben vedere, invocando un’interpretazione dell’articolo 51 Cost. orientata secondo il principio di apertura internazionale di cui all’articolo 11 Cost., da cui discende la primazia del diritto europeo anche rispetto alle norme costituzionali italiane (incluso l’articolo 51 Cost.). L’apertura dell’accesso al lavoro nella pubblica amministrazione ai cittadini europei costituisce infatti, come si dirà, attuazione dell’articolo 45 TFUE.

<sup>31</sup> L’impostazione originalista in esame sembrerebbe essere smentita, però, con riferimento se non altro ai Ministri, dal fatto che già nei primissimi Governi della Repubblica è accaduto, seppur raramente, che personalità non elette in Parlamento (o nell’Assemblea costituente) venissero chiamate a un dicastero. Si pensi, solo per fare due esempi, a Gustavo Del Vecchio (Ministro del Tesoro nel Governo De Gasperi IV) e a Costantino Bresciani Turrone (Ministro del Commercio con l’estero nel Governo Pella).

<sup>32</sup> Ovvero, nei casi previsti dalla legge, la qualità di “italiano non appartenente alla Repubblica”. Peraltro, in merito all’opportunità di consentire l’elezione di tale specifica categoria di non cittadini, alcuni Costituenti assunsero, in effetti, una posizione (in ultimo risultata minoritaria) diffidente. Ruini, ad esempio, si chiese: “Siete sicuri che i paesi esteri in cui abitano, e ne son cittadini, gli eletti al Parlamento italiano, ne siano sempre lieti? In certi casi potrebbero esserne troppo lieti, servendosi come lunghe mani di loro cittadini, deputati e senatori italiani” (Cfr. il verbale della seduta del 17 ottobre 1947 dell’Assemblea costituente, 1325). Nello stesso senso l’intervento di Laconi, che si domandava: “Che interesse abbiamo a che una persona mantenga la sua cittadinanza in altro Paese e poi si faccia eleggere deputato o senatore nel nostro? Egli dovrebbe rinunciare a quella cittadinanza per acquistare quella italiana: sarebbe un atto di adesione anche morale al nostro Paese. Possiamo, se mai, facilitarlo in questa richiesta. Ma non possiamo ammettere che diventi deputato o senatore in Italia rimanendo cittadino di un altro Stato, con tutti i diritti che gli competono per questa qualità. In questo modo noi non serviremmo gli interessi della Nazione” (Cfr. il verbale della seduta del 17 ottobre 1947 dell’Assemblea costituente, 1327). E ancora, in senso analogo, ma con riferimento al caso specifico dell’accesso degli stranieri agli incarichi di insegnamento superiore, Molè aveva precedentemente paventato il pericolo “che in un futuro più o meno prossimo la direzione spirituale della Nazione italiana venisse affidata ad uomini che non sono italiani e che non hanno alcun attaccamento alla storia e alle esigenze della Nazione. Ciò sarebbe molto pericoloso, specialmente dal punto di vista politico” (Cfr. il resoconto sommario della seduta del 20 settembre 1946 della Commissione per la Costituzione, Terza Sottocommissione, 59).

In terzo luogo, allargando il quadro di riferimento all'intero Titolo IV della Parte I della Costituzione, ove l'articolo 51 si colloca, gli articoli 92 e 93 Cost. che disciplinano la formazione e la composizione del Governo sembrano dover essere necessariamente interpretati alla luce della generale esclusione del non cittadino dal godimento dei diritti politici, retaggio dello Stato nazionale che ancora resiste nel nostro ordinamento, così come (con diversi gradi di intensità) in quasi tutti gli altri ordinamenti costituzionali contemporanei<sup>33</sup>. Nel costituzionalismo, infatti, storicamente, la piena titolarità dei diritti politici (*status activae civitatis*), e dunque la partecipazione (diretta o indiretta) alle scelte relative al "bene comune" (in qualità di elettore o di titolare di un ufficio pubblico), viene riconosciuta solo al "cittadino", in forza di una vera e propria "presunzione di appartenenza" di quest'ultimo alla comunità statale, che si instaura, appunto, per il tramite dello *status civitatis*.

A onor del vero, la tesi della estensibilità allo straniero dei diritti politici (o, se non altro, di alcuni diritti di elettorato attivo e passivo) è stata sostenuta da autorevole dottrina facendo leva su di un'interpretazione evolutiva del Titolo IV della Parte I della Costituzione in generale, e degli articoli 48 e 51 Cost. in particolare, alla luce del principio personalista di cui all'articolo 2 Cost., del principio di apertura internazionale nella sua declinazione di cui all'articolo 10 comma 2 Cost. e della natura inclusiva e plurale della Costituzione repubblicana<sup>34</sup>. La dottrina in parola si chiede, più precisamente, per quale motivo per i diritti di elettorato non dovrebbe valere ciò che vale per gli altri diritti fondamentali, e perché dunque la titolarità dei diritti politici non potrebbe essere estesa, al di là della lettera della Costituzione, dal legislatore ordinario (o dalla giurisprudenza costituzionale) senza necessità di ricorrere alla revisione ex articolo 138 Cost., nell'ambito di una più ampia riflessione sul superamento dello storico legame tra cittadinanza, sovranità, ed esercizio dei diritti politici, o comunque su di una profonda revisione dell'istituto della cittadinanza per come conosciuto negli ordinamenti costituzionali contemporanei<sup>35</sup>.

Posto che gli argomenti in parola appaiono in effetti, per molti versi, convincenti<sup>36</sup>, non si può prescindere, nell'economia del presente lavoro, dal constatare che, al netto del dibattito avviatosi a seguito di tali elaborazioni dottrinali, il mutamento ermeneutico di cui esse si fanno promotrici non ha (ancora) fatto breccia nella giurisprudenza costituzionale o nella legislazione ordinaria, né si è affermato in modo decisivo nella dottrina giuspubblicistica. La posizione maggioritaria nella letteratura scientifica rimane, ancora oggi, in effetti, quella restrittiva, che valorizza il dato testuale, sistematico e originalista, che depone nel senso di una generale riserva dei diritti (e dei doveri) politici in favore dei cittadini<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> Per una critica di tale limite diffuso delle democrazie contemporanee si veda S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori, 2017, 6 ss.

<sup>34</sup> Si vedano in questo senso almeno: M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1992, specie 203 ss.; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e del cittadino nella Costituzione italiana*, cit., specie 381 ss. e 421 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, III ed. aggiornata e modificata, Padova, Cedam, 2003, 319 ss.; A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, Napoli, Jovene, 2006; E. GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello)*, cit., §8; C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018, 20 ss.

<sup>35</sup> Si vedano, *ex multis*: M. CUNIBERTI, *Alcune osservazioni su stranieri, voto e cittadinanza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006; E. GROSSO, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2011, 53 ss.; A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, cit., *passim*; S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in *federalismi.it*, n. 21, 2008; B. CARAVITA, *I diritti politici dei "non cittadini" Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in AA. VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, Jovene, 2010; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, Giappichelli, 2013.

<sup>36</sup> Sia consentito il rinvio a G. CAVAGGION, *Diritti culturali e modello costituzionale di integrazione*, Torino, Giappichelli, 2018, 415 ss.

<sup>37</sup> Si vedano, *ex multis*: C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 888; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., 756; F. LANCHESTER, *Voto (diritto di) (diritto pubblico)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, §13; B. NASCIMBENE, *Straniero (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VI, Milano, Giuffrè, 2013, §10; G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1992, specie 303 ss.; T.E. FROSINI, *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 maggio 2004; C. ESPOSITO, *La Costituzione*



In ogni caso, va osservato che nell'ambito delle tesi che aprono al riconoscimento di diritti politici in capo al cittadino straniero, la posizione più diffusa è quella "gradualista", che argomenta l'estensibilità di *alcuni* diritti politici soltanto (e, segnatamente, del diritto di voto), in misura *parziale* (con riferimento, di norma, al livello locale e alle elezioni amministrative) e *progressiva* (rispetto al livello di integrazione nella compagine sociale)<sup>38</sup>.

La questione potrebbe essere inquadrata (e, forse, limitatamente a ciò che qui interessa, risolta), allargando ulteriormente il campo di osservazione, recuperando la teoria classica, di elaborazione interamente dottrinale, della "capacità di diritto pubblico" (nota altresì come "capacità politica"), la quale postulava (nella sua versione originale) che, ai fini di instaurare validamente rapporti politici (e dunque di esercitare i diritti politici, sia nella sfera attiva che in quella passiva, e di essere destinatario dei corrispondenti doveri), l'individuo debba essere giuridicamente "capace", dovendosi definire tale "capacità" non già secondo i canoni del noto istituto di diritto privato, bensì ricorrendo a un istituto di diritto pubblico ontologicamente autonomo<sup>39</sup>. I requisiti della capacità di diritto pubblico andrebbero ricavati, in questa prospettiva, dall'articolo 48 Cost., e consisterebbero in requisiti negativi, e cioè l'assenza di incapacità civile, degli effetti di una condanna penale irrevocabile e dell'indegnità morale, e in requisiti positivi, e cioè la maggiore età e, appunto, il *possesso della cittadinanza italiana*<sup>40</sup>.

Orbene, anche valorizzando le letture dottrinali maggiormente "aperturiste" per quanto riguarda la titolarità dei diritti politici, e dunque leggendo la capacità di diritto pubblico in prospettiva evolutiva (alla luce dei mutamenti della nostra società nella prospettiva sempre più internazionalista, pluralista e multiculturalista) sembra che in capo allo straniero andrebbe in ogni caso a disegnarsi, al più, una capacità di diritto pubblico "affievolita" (rispetto a quella posseduta dal cittadino), caratterizzata dall'accesso ad alcuni (limitati) diritti politici, riconoscibili peraltro per via legislativa ordinaria, e non già al livello costituzionale.

Il non cittadino potrebbe, in altri termini, essere parte di *alcuni* rapporti politici, ma non di *tutti* i rapporti politici, con riferimento in particolare a quei rapporti che involgono il cuore della sovranità. Conseguentemente, secondo l'impostazione in esame, il non cittadino, pur nel caso di riconoscimento di alcuni diritti politici (come ad esempio l'elettorato attivo e passivo per le elezioni amministrative)

---

*italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 221 ss.; T.F. GIUPPONI, *Stranieri extracomunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell'estensione del diritto di voto in ambito locale*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 18 novembre 2006, 7; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Cittadinanza italiana, partiti politici e loro cariche dirigenziali*, in *Diritto e società*, 1979; M. RUBECCHI, *Articolo 48*, in AA.VV. (a cura di), *La Costituzione italiana*, Bologna, il Mulino, 2018, 310; M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, II ed., Torino, Giappichelli, 2020, 559; E. BETTINELLI, *Diritto di voto*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1990, §3; E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Milano, Giuffrè, 1997, 200 ss.; M. DOGLIANI, I MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2015, 192 ss. In senso analogo, seppur in un *obiter dictum*, la giurisprudenza costituzionale: cfr. Corte Cost., n. 11/1968. Sul diritto di voto in prospettiva storico-costituzionale si veda L. TRUCCO, *Il diritto-dovere di voto: un ossimoro ancora irrisolto?* in F. Marone (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?* Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, 41 ss.

<sup>38</sup> Si veda l'ampia analisi dottrinale di A. ALGOSTINO, *Il diritto di voto agli stranieri: una lettura – controcorrente – della Costituzione*, in M. Giovannetti, N. Zorzella (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2020. Si veda inoltre A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, Giuffrè, 2013, 255 ss.

<sup>39</sup> Si vedano sul tema: C. LAVAGNA, *Capacità di diritto pubblico*, in *Enciclopedia del diritto*, VI, Milano, Giuffrè, 1960, §2; A. BRUNIALTI, *Capacità politica*, in *Digesto italiano*, VI, I, Torino, Utet, 1888; S. ROMANO, *L'età e la capacità delle persone nel diritto pubblico*, ora in *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1950; S. SILVERIO, *La capacità di diritto pubblico*, Napoli, ESI, 2013. Giova osservare, peraltro, che la nozione di "capacità di diritto pubblico" è stata elaborata dalla dottrina non già a fini meramente classificatori ma, piuttosto, con il fine precipuo di offrire un criterio interpretativo organico per chiarificare norme "che altrimenti resterebbero oscure", come gli articoli 48 e 51 Cost. che quindi, se letti alla luce di tale criterio, non potrebbero che vedere il proprio campo di applicazione limitato ai soli cittadini, con esclusione di tutti gli stranieri (con l'eccezione facoltizzata degli "italiani non appartenenti alla Repubblica"). Così C. LAVAGNA, *Capacità di diritto pubblico*, cit., §3 e §12.

<sup>40</sup> *ex*, §2. In senso analogo, più recentemente, M. MIDIRI, *Art. 51*, cit., §2.2., che peraltro aggiunge a tali requisiti, con riferimento ai diritti politici passivi, quello del raggiungimento dell'età richiesta per l'elezione considerata.

dovrebbe considerarsi invece escluso, in quanto sprovvisto della necessaria “piena” capacità (e fino al conseguimento della stessa), dalla possibilità di contribuire (se non altro in modo “diretto”) alle scelte relative all’indirizzo politico nazionale, vuoi attraverso il voto per le elezioni parlamentari, vuoi assumendo cariche negli organi costituzionali dello Stato, vuoi partecipando a procedimenti costituzionalmente rilevanti nell’ambito del circuito della rappresentanza.

La ricostruzione in questi termini sembra trovare conferma nella legislazione ordinaria che si è fatta carico dell’estensione del diritto di cui all’articolo 51 Cost. imposta dall’integrazione europea e, più precisamente, dall’articolo 45 TFUE che, secondo l’interpretazione della Corte di Giustizia dell’Unione, impone l’apertura dell’accesso al lavoro nella pubblica amministrazione ai cittadini europei, con la possibilità, però, per gli Stati membri di riservare ai propri nazionali quei pubblici impieghi “che hanno un rapporto con attività specifiche della pubblica amministrazione in quanto incaricata dell’esercizio dei pubblici poteri e responsabile della tutela degli interessi generali dello Stato”<sup>41</sup>. Conseguentemente, l’articolo 38 comma 1 del d.lgs. n. 165/2001 prevede che la cittadinanza italiana sia requisito per l’accesso a tutti quei posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche che “implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri”, ovvero che “attengono alla tutela dell’interesse nazionale” (uffici e funzioni concretamente dettagliati, in modo estremamente estensivo, dal D.P.C.M. n. 174/1994<sup>42</sup>).

In senso analogo anche il diritto eurounitario in materia di (limitato) riconoscimento dei diritti di elettorato attivo e passivo (per le elezioni locali) ai cittadini europei nello Stato membro di residenza, che consente agli Stati membri di “disporre che l’eleggibilità alle funzioni di capo dell’organo esecutivo di un ente locale di base, di supplente o di membro dell’organo direttivo collegiale sia esclusivamente riservata ai propri cittadini” (articolo 5 della direttiva 94/80/CE). Il legislatore ordinario italiano ha previsto, conseguentemente, il requisito della cittadinanza italiana per i Sindaci e Vice-Sindaci<sup>43</sup>.

Il cittadino europeo (a cui pure è accordato un trattamento “di favore”, se rapportato alla generalità dei cittadini stranieri) gode, pertanto, del diritto di elettorato (attivo e passivo) e del diritto di accesso agli uffici pubblici in modo decisamente “attenuato” rispetto al cittadino italiano, proprio per via della sua non appartenenza (piena) alla comunità statale.

La ricostruzione in questi termini sembra trovare, inoltre, ulteriore autorevole conferma in quello che è stato, a quanto consta, l’unico caso in cui gli organi costituzionali hanno dovuto direttamente confrontarsi con il tema della partecipazione di cittadini stranieri a procedimenti costituzionali relativi alla determinazione “diretta” dell’indirizzo politico. Il riferimento è al celebre “caso Fabre”, quando (nel 1979) in occasione delle consultazioni successive alla crisi del Governo Andreotti IV il Presidente della Repubblica Pertini aveva ritenuto di non poter ricevere il segretario del Partito Radicale Jean Fabre, motivando la decisione inizialmente sulla base del fatto che egli non era un parlamentare e, in seguito, facendo leva sull’articolo 49 Cost. per asserire che, in quanto cittadino straniero (francese), egli non avrebbe potuto concorrere (tanto in via generale quanto nel caso specifico della formazione del Governo) alla determinazione della politica nazionale<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Cfr. le decisioni nei casi: C-149/79, *Commissione c. Regno del Belgio*; C-4/91, *Bleis c. Ministère de l’Éducation Nationale*; C-290/94, *Commissione c. Repubblica Ellenica*; C-283/99, *Commissione c. Repubblica italiana*; C-114/97, *Commissione c. Spagna*.

<sup>42</sup> D.p.c.m. peraltro sospettato in dottrina di incostituzionalità proprio per via dell’estrema rigidità con cui individua gli uffici riservati ai cittadini italiani. Si veda C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l’integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, cit., 20 ss.

<sup>43</sup> Cfr. d.lgs. n. 197/1996.

<sup>44</sup> Si vedano sul caso, in senso sostanzialmente adesivo alla posizione del Capo dello Stato: A. ANZON DEMMIG, *Le consultazioni dei segretari dei partiti e l’esclusione di Fabre*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 1979; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Cittadinanza italiana, partiti politici e loro cariche dirigenti*, cit.; S. TOSI, *Un intruso al Quirinale*, in *la Nazione*, 3 febbraio 1979; P. ARMAROLI, *Se Fabre bussa al Quirinale*, in *il Tempo*, 17 febbraio 1979. *Contra* si veda invece V. ONIDA, *Si può consultare un segretario straniero*, in *Corriere della Sera*, 9 febbraio 1979.

La cittadinanza italiana sarebbe, quindi, secondo il Capo dello Stato di allora (e secondo la dottrina maggioritaria), requisito necessario per prendere parte (con influenza “diretta”) alle scelte relative al “bene comune” (all’“interesse nazionale”), e in particolare per assumere la *leadership* di un partito politico nel nostro sistema, con la conseguenza che, a maggior ragione, essa dovrebbe essere ritenuta requisito per accedere alla carica di Presidente del Consiglio (carica che nella maggior parte dei casi viene, del resto, ricoperta proprio da *leader* partitici)<sup>45</sup>.

In definitiva, quindi, se la cittadinanza italiana è condizione posta dagli articoli 48 e 51 Cost. per la capacità “piena” di diritto pubblico, e se dunque è solo dalla “piena” capacità di diritto pubblico che discende la “attitudine di prender parte al governo, come elettori, eleggibili e funzionari”<sup>46</sup>, la inevitabile conseguenza è che l’individuo sprovvisto della cittadinanza italiana, a cui viene riconosciuta, come si è detto, al più una capacità di diritto pubblico “attenuata”, non può essere chiamato a funzioni di governo che implicino un’influenza diretta sulla politica nazionale, incluso, segnatamente, l’ufficio di Presidente del Consiglio (o di Ministro).

A una ricostruzione siffatta non sembrano ostare, peraltro, le tesi che propongono di sostituire, per l’accesso ai diritti politici, alla cittadinanza il diverso requisito della residenza stabile e prolungata<sup>47</sup>, posto che trattasi di requisito che, in modo non dissimile dalla cittadinanza, è idoneo a fondare una “presunzione di appartenenza” dell’individuo alla comunità statale, e che dunque conferma che in assenza di detta appartenenza (almeno presunta) non vi può essere la piena titolarità dei rapporti (diritti e doveri) politici.

Infine, proseguendo il ragionamento sin qui svolto, e valorizzando proprio il collegamento tra cittadinanza, titolarità dei diritti politici e soggezione ai doveri costituzionali – e dunque traslando il problema dalla prospettiva meramente *personalista* (esercizio dei diritti politici) a quella *solidarista* (adempimento dei doveri politici) – il fondamento costituzionale dell’esclusione del cittadino straniero dagli incarichi apicali di Governo potrebbe essere rinvenuto, altresì, con argomento che appare assorbente rispetto a tutti quelli sinora esaminati, nel combinato disposto degli articoli 51, 54 e 93 Cost.<sup>48</sup>.

Il riferimento è al dovere di fedeltà alla Repubblica (e di osservarne la Costituzione e le leggi) che viene imposto a tutti i cittadini dall’articolo 54 Cost., e che è stato definito, non a caso, la “espressione sintetica” della “complessiva situazione sorgente dal rapporto di cittadinanza”<sup>49</sup>. Trattasi di dovere “bifronte”, che per il “normale” cittadino si sostanzia, se non altro (e al netto dell’annoso dibattito

<sup>45</sup> Anche la tesi rivale sviluppatasi negli anni successivi, che postula, invece, la possibilità di un’interpretazione evolutiva dell’articolo 49 Cost. e, quindi, l’estendibilità da parte del legislatore del suo campo di applicazione, teorizza la possibilità per lo straniero di iscriversi a un partito e prendere parte alla sua vita democratica interna, ma non si spinge fino a sostenere la legittimità dell’assunzione, da parte del non cittadino, di ruoli direttivi in un partito italiano. Su tale tesi si veda, per tutti, S. CURRERI, *Articolo 49*, in AA.VV. (a cura di), *La Costituzione italiana*, cit., 313. *Contra* si veda, tuttavia, M. PLUTINO, *Stranieri e diritto di associazione in partiti*, in [Dirittifondamentali.it](http://Dirittifondamentali.it), n. 1, 2012.

<sup>46</sup> Si veda A. BRUNIALTI, *Capacità politica*, cit., 721, ss.

<sup>47</sup> In questo senso si vedano, *ex multis*: A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in [Rivista AIC](http://RivistaAIC), n. 2, 2011, 17 ss.; A. ALGOSTINO, *Il ritorno dei meteci: migranti e diritto di voto*, in [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), n. 1, 2010, 10 ss.; E. GROSSO, *Multiculturalismo e diritti fondamentali nella Costituzione italiana*, in A. Bernardi (a cura di), *Multiculturalismo, diritti umani, pena*, Milano, Giuffrè, 2006, 127 ss.; S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, cit., 25; C. CORSI, *Da stranieri a cittadini. Linee di un percorso italiano*, in G. Cerrina Feroni, V. Federico (a cura di), *Società multiculturali e percorsi di integrazione. Francia, Germania, Regno Unito ed Italia a confronto*, Firenze, Firenze University Press, 2017, 58 ss.

<sup>48</sup> Una indicazione in tal senso sembra ricavarsi, seppur implicitamente, anche da A. TORRE, *Art. 93*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, §2.4.1. Ciò consente, peraltro di superare la questione relativa alla portata della nozione di “pubblici uffici” di cui all’articolo 51 Cost, posto che, come si dirà, il dovere di fedeltà di cui all’articolo 54 Cost. è riferibile tanto a coloro che ricoprono “uffici pubblici” o “cariche elettive”, quanto a coloro che ricoprono “uffici di carattere costituzionale”. Si veda G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 175 e 177.

<sup>49</sup> Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 887.

dottrinale in materia<sup>50</sup>), nell'obbligo di "agire come membro e parte della Repubblica"<sup>51</sup>, e dunque non già nell'adesione ai valori positivizzati in Costituzione o alla forma di Stato repubblicana, bensì, da un lato, nella lealtà nei confronti degli stessi, con riferimento in particolare al "metodo pluralista" della Costituzione<sup>52</sup> ("minimo comune denominatore" della convivenza nella comunità cui il cittadino partecipa<sup>53</sup>) e, dall'altro, nella soggezione a tutti gli altri doveri costituzionali che, a ben vedere, proprio nell'articolo 54 Cost. (oltre che nell'articolo 2 Cost.) trovano fondamento<sup>54</sup>. Pertanto, dall'articolo 54 Cost. discendono, per il cittadino italiano, una serie di obblighi positivi (nella forma dell'adempimento dei doveri, incluso in particolare il dovere di difesa della patria di cui all'articolo 52 Cost., e dunque il dovere di difendere la Repubblica e la Costituzione da aggressioni esterne<sup>55</sup>)<sup>56</sup> e negativi (nella forma dell'astensione dalle condotte sanzionate dai delitti contro la personalità dello Stato, tra cui rientrano, del resto, i cosiddetti "delitti di infedeltà"<sup>57</sup>)<sup>58</sup>.

Proprio per via della sua stretta connessione con la cittadinanza, il dovere in esame, nella sua articolazione relativa alla fedeltà alla Repubblica, non è, ad avviso della dottrina maggioritaria, passibile di estensione al non cittadino, né per via interpretativa, né per via legislativa (ordinaria)<sup>59</sup>. L'estensione del dovere in questione ai non cittadini viene, in effetti, immaginata nella letteratura che si è occupata del tema solo e soltanto come conseguenza obbligata della eventuale estensione

---

<sup>50</sup> Per la ricostruzione delle diverse posizioni dottrinali sulla portata effettiva dei doveri imposti dall'articolo 54 Cost. si vedano A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, cit., A. MORELLI, *Articolo 54*, in AA.VV. (a cura di), *La Costituzione italiana*, Bologna, il Mulino, 2018, G.M. SALERNO, *Art. 54*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, e la bibliografia ivi richiamata.

<sup>51</sup> Così L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Milano, Giuffrè, 1984, 63.

<sup>52</sup> Si veda E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, Jovene, 2010, 251 ss. In senso solo parzialmente analogo G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 158 ss., che ritiene il dovere di fedeltà ai valori costituzionali (intesa non come adesione nel "foro interno", bensì come rispetto nelle attività esteriori) riferibile ai singoli cittadini, e un più blando dovere di lealtà (coincidente con il "metodo democratico" di cui all'articolo 49 Cost.) riferibile ai partiti politici. In senso difforme si veda però A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, cit., 191 ss., per cui dall'articolo 54 Cost. discenderebbe il dovere, per ogni cittadino, "di contribuire alla salvaguardia della continuità dell'ordinamento costituzionale nell'identità dei suoi principi supremi".

<sup>53</sup> Si veda L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, cit., 15 ss. Parla di contenuto "minimale" del dovere di fedeltà, volto a stabilire una "base minima di integrazione politica", G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 149 ss. e 165.

<sup>54</sup> Si veda P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1953, 156 ss., che attribuisce al dovere in esame una "funzione di cerniera che racchiude la personalità e tutti i doveri del soggetto nello Stato".

<sup>55</sup> Si veda J. LUTHER, *Art. 52*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, §2.1.1. Nel medesimo senso la giurisprudenza costituzionale. Cfr. Corte cost., [sentenza n. 53/1967](#).

<sup>56</sup> Si veda sul tema A. CARIOLA, *La nozione costituzionale di pubblico impiego*, Milano, Giuffrè, 1991, 80 ss.

<sup>57</sup> Così G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, vol. I, V ed., Bologna, Zanichelli, 2012, 112.

<sup>58</sup> Si vedano in punto: L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, cit., specie 118 ss.; G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 163 ss. Si veda inoltre A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, cit., 223 ss., che propone un'interpretazione adeguatrice di alcuni di tali delitti proprio alla luce dell'articolo 54 Cost.

<sup>59</sup> Si vedano in punto, per tutti: M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, cit., 580; E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, cit., 163 ss.; P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, III ed., Torino, Giappichelli, 2011, 95; E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, in [Rivista AIC](#), 2009, 15; A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, cit., 251 ss.; G.M. SALERNO, *Art. 54*, cit., §2.1.7; M. MAZZIOTTI DI CELSO, G.M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, II ed., Padova, Cedam, 2003, 252. In senso parzialmente analogo, anche se con riferimento al sacro dovere di difesa della patria, la giurisprudenza costituzionale. La Consulta ha affermato l'estensibilità per via legislativa dell'obbligo di servizio militare all'apolide, ma non invece al cittadino straniero (provvisto di cittadinanza di un altro Stato), posto che per quest'ultimo vi è la "esigenza di impedire il sorgere di situazioni di conflitto potenziale tra opposte lealtà" (esigenza che fonda le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute che escludono dal servizio militare i non cittadini). Cfr. Corte Cost., n. 172/1999. Il ragionamento appare, in effetti, traslabile al dovere di fedeltà alla Repubblica di cui all'articolo 54 Cost., con riferimento al quale similmente sussisterebbe, come si argomenterà meglio di seguito, un "conflitto potenziale tra opposte lealtà" (cfr. §3). In senso parzialmente contrario si veda, tuttavia, M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e del cittadino nella Costituzione italiana*, cit., specie 434 ss., che nondimeno concede che la dottrina "vede unanimemente il dovere di fedeltà come prerogativa del solo 'cittadino'".

(completa) dei diritti politici<sup>60</sup>, estensione che, tuttavia, come si è detto, nell'ordinamento non ha, a oggi, avuto luogo in alcuna forma. Si ritiene quindi possibile, al più, riferire allo straniero il dovere di cui all'articolo 54 Cost. limitatamente alla osservanza dell'ordinamento giuridico<sup>61</sup> e, forse, a un dovere di fedeltà "attenuato" (rispetto a quello del cittadino), non già "alla Repubblica", bensì al solo "metodo democratico" (pluralistico e non violento) con cui essa è stata costruita<sup>62</sup>. Non sembra casuale allora, in questa prospettiva, che alcuni delitti contro la personalità dello Stato possano essere commessi esclusivamente dal cittadino, e altri distinguano la posizione del cittadino da quella dello straniero<sup>63</sup>. Il che conferma, a ben vedere, che la "capacità di diritto pubblico" dello straniero è, in ogni caso, al massimo capacità "attenuata".

Non è una coincidenza, pertanto, che il testo dell'articolo 54 Cost. venga ripreso letteralmente dallo strumento attraverso il quale il cittadino straniero perfeziona l'acquisizione della cittadinanza italiana: il giuramento, previsto dall'articolo 10 della legge 91/1992, che richiede all'interessato di giurare "di essere fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato". È solo con tale "manifestazione solenne" di fedeltà che lo straniero diviene partecipe dei diritti politici, del dovere costituzionale di cui all'articolo 54 Cost. e di tutti gli ulteriori doveri costituzionali che dalla cittadinanza discendono *nella loro pienezza*<sup>64</sup>. Specularmente, la stessa legge sulla cittadinanza prevede (al successivo articolo 12 comma 1) la perdita della cittadinanza italiana per il cittadino "infedele" (che viene meno al dovere di cui all'articolo 54 Cost.), e cioè per colui che, "avendo accettato un impiego pubblico od una carica pubblica da uno Stato o ente pubblico estero o da un ente internazionale cui non partecipi l'Italia, ovvero prestando servizio militare per uno Stato estero, non ottempera, nel termine fissato, all'intimazione che il Governo italiano può rivolgergli di abbandonare l'impiego, la carica o il servizio militare"<sup>65</sup>.

Proprio il dovere di fedeltà imposto dall'articolo 54 Cost. a ogni cittadino assume, poi, una intensità "rinforzata" ("qualificata") per quei cittadini a cui sono affidate funzioni pubbliche (articolo 51 Cost.)<sup>66</sup>, che hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore, *prestando giuramento* nei casi stabiliti dalla legge. Ciò in forza dell'azione "multidimensionale" del principio solidarista<sup>67</sup>, che lega

<sup>60</sup> Si veda in questo senso A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, cit., 21 ss.

<sup>61</sup> Si vedano: E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, cit., 15 ss.; A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, cit., specie 190 ss. e 251 ss.

<sup>62</sup> Si veda sul tema E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, cit., 15 ss.

<sup>63</sup> Si vedano in punto G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, cit., 112 ss.

<sup>64</sup> Cfr. Corte cost., [sentenza n. 258/2017](#). Il tema della connessione tra esercizio dei diritti politici e doveri di fedeltà alla Repubblica era, del resto, noto anche ai Costituenti, come testimoniato dal dibattito svoltosi in Assemblea sull'opportunità di introdurre un termine dilatorio (di due o tre anni), dalla data di acquisto della cittadinanza italiana, ai fini di godere del diritto di elettorato passivo (proposta in ultimo scartata, e che era scaturita dalla questione di quegli altoatesini che avevano optato per la cittadinanza tedesca). Cfr. il resoconto sommario della seduta del 18 settembre 1946 della Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, 210 ss.

<sup>65</sup> Il comma 2 della norma in esame riserva lo stesso trattamento al "cittadino italiano che, durante lo stato di guerra con uno Stato estero, abbia accettato o non abbia abbandonato un impiego pubblico od una carica pubblica, od abbia prestato servizio militare per tale Stato senza esservi obbligato, ovvero ne abbia acquistato volontariamente la cittadinanza", che "perde la cittadinanza italiana al momento della cessazione dello stato di guerra". Trattasi, peraltro, di norme desuete (mai applicate, a quanto risulta, dalla loro introduzione), oltre che sospettate da più parti di incostituzionalità. Si veda sul tema M. CUNIBERTI, *Art. 22*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, §2.3.2.

<sup>66</sup> Si veda G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 176 ss. Similmente si vedano P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VII ed., Padova, Cedam, 1995, 226. In senso analogo anche L. VENTURA, *Giuramento nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1991, §6, e L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, cit., 123 ss., ove peraltro si osserva che il dovere di fedeltà, formalmente riferito a tutti i cittadini, è stato congegnato dall'Assemblea costituente "considerando soprattutto quei cittadini che avrebbero assunto pubbliche funzioni". *Contra* si veda, tuttavia, A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, cit., 238.

<sup>67</sup> Si vedano: E. ROSSI, *Art. 2*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, §2.3. ss.; A. SCHILLACI, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea. Appunti sul principio di solidarietà*, in [Costituzionalismo.it](#), n. 1, 2017; A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia*, Il

verticalmente la Repubblica e le sue istituzioni (e coloro che le rappresentano) con i cittadini<sup>68</sup>, e orizzontalmente (in forma di leale collaborazione<sup>69</sup>) le istituzioni stesse, obbligando così coloro che sono chiamati ad assumere pubblici uffici nell'ambito dello Stato-persona ad agire nell'interesse dello Stato-comunità.

Il giuramento costituzionale (cosiddetto “promissorio”) svolge quindi la funzione di individuare lo specifico contenuto dei doveri discendenti da una data carica pubblica, perimetrando, caso per caso, il contenuto del dovere generale di cui all'articolo 54 Cost. e instaurando, per il cittadino che assume tali cariche, un vincolo di “devozione” nei confronti della Repubblica che non sussiste per il “normale” cittadino<sup>70</sup>. Per il dovere di fedeltà dell'individuo che viene chiamato ai pubblici uffici vale, allora, a maggior ragione, quanto argomentato con riferimento al dovere di fedeltà in generale, e dunque la riferibilità, al di fuori di casi particolari<sup>71</sup>, ai soli cittadini<sup>72</sup>.

Nel caso del Presidente del Consiglio (e dei Ministri) l'obbligo di prestare giuramento è prescritto direttamente dalla Costituzione, all'articolo 93, che individua proprio nel giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica il momento conclusivo del procedimento di formazione del Governo. Trattasi di atto con cui, attraverso una forma ritualizzata di manifestazione della volontà, gli organi individuali che andranno a formare l'organo collegiale Consiglio dei Ministri si impegnano a osservare i principi, a tenere i comportamenti e a seguire le linee di condotta coesenziali rispetto alla carica a cui sono chiamati<sup>73</sup>. Più precisamente, la formula del giuramento pronunciato dai membri del Governo, e dunque il contenuto del particolare dovere “qualificato” che essi assumono, è cristallizzata nell'articolo 1 comma 3 della legge n. 400/1988, ai sensi del quale ciascuno di essi giura: “di essere fedele alla Repubblica, di osservare lealmente la Costituzione e le leggi e di esercitare le mie funzioni nell'interesse esclusivo della nazione”.

La formula è dunque più ampia rispetto a quella dell'articolo 54 Cost., nella misura in cui prevede non solo il dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi (dovere generale di tutti i cittadini), ma altresì il dovere di esercitare le funzioni governative *nell'interesse esclusivo della nazione* (dovere speciale dei componenti del Governo), con locuzione che rappresenta un *unicum* nel panorama dei “giuramenti costituzionali”<sup>74</sup> e che riprende, rinforzandolo, il primo comma dell'articolo 98 Cost.<sup>75</sup>. Il dovere di agire nell'interesse esclusivo della nazione (e lo speculare divieto di curare, nell'esercizio della funzione di governo, interessi propri o di terzi<sup>76</sup>) è certamente impegno politico ed etico, ma altresì istitutivo di un vincolo giuridico per i componenti dell'Esecutivo<sup>77</sup> (al punto da essere stato descritto alla stregua di un vero e proprio “contratto politico” tra governanti e

---

*consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), n. 1, 2016, 9.

<sup>68</sup> La solidarietà verticale tra cittadini e istituzioni è altresì nota come solidarietà “paternalistica”. Si veda in punto A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in [Forum di Quaderni costituzionali](http://Forum di Quaderni costituzionali), 20 aprile 2015, 3 ss.

<sup>69</sup> Si veda M. CARTABIA, [Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019](http://Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019), 20 aprile 2020, 26.

<sup>70</sup> Si veda in questo senso G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., specie 151, 160 e 197, che mutua un'espressione originariamente utilizzata da C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, cit., 51.

<sup>71</sup> Come la già richiamata apertura, in favore del cittadino europeo, prescritta dal diritto eurounitario, di quei posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche che non “implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri”, e non “attengono alla tutela dell'interesse nazionale”, operata con il d.lgs. n. 165/2001.

<sup>72</sup> Si veda G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, cit., 304 ss. e la bibliografia ivi richiamata. *Contra* si veda, tuttavia, di nuovo, M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e del cittadino nella Costituzione italiana*, cit., 438 ss.

<sup>73</sup> Si veda A. TORRE, *Art. 93*, cit., §1.1.

<sup>74</sup> *Ex* §2.4.2.

<sup>75</sup> A mente del quale “I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione”.

<sup>76</sup> Si veda P. VIRGA, *Il pubblico impiego*, Milano, Giuffrè, 1973, 319 ss.

<sup>77</sup> Si vedano in punto: G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., specie 203 ss.; L. VENTURA, *Giuramento nel diritto costituzionale*, cit., §1.

governati), con cui si instaura una sorta di “mandato imperativo” implicito (ad agire per il “bene comune”) per il Presidente del Consiglio e per i Ministri<sup>78</sup>.

A testimonianza della massima rilevanza che la Costituzione riconosce all’impegno solenne che il Presidente del Consiglio e i Ministri assumono con il giuramento ex articolo 93 Cost. (e dunque al loro dovere di agire “nell’interesse esclusivo della nazione”), e della valenza non solo politica, ma altresì giuridica di tale atto, basti considerare che è solo con il giuramento che si perfeziona la formazione del Governo, ed è solo con il giuramento che esso assume le sue funzioni (pur limitate, in attesa della fiducia iniziale ex articolo 94 Cost.), facendo cessare dalla carica il Governo uscente<sup>79</sup>. In altri termini, il Governo *non può entrare in carica*, e non può assumere le proprie funzioni, *se i suoi componenti non si obbligano prima ad agire nell’interesse esclusivo della nazione*. Nel medesimo senso si consideri che un componente del Governo che dovesse esercitare le proprie funzioni in senso contrario all’interesse nazionale sarebbe esposto a responsabilità ex articolo 96 Cost. (così come attuato dalla legge costituzionale n. 1/1989)<sup>80</sup>, secondo la figura dei “reati ministeriali”, che è precisamente il prodotto della saldatura, attraverso il giuramento prestato ex articoli 54 e 93 Cost. dal Presidente del Consiglio e dai Ministri, delle norme penali generali applicabili a tutti i consociati con le norme costituzionali speciali applicabili ai componenti dell’Esecutivo<sup>81</sup>.

È proprio il vincolo dei componenti del Governo ad agire “nell’interesse esclusivo della nazione”, allora, a indurre a escludere che un cittadino straniero, sprovvisto della cittadinanza italiana, e dunque svincolato dal dovere di fedeltà alla Repubblica di cui all’articolo 54 Cost. (oltre che dagli altri doveri costituzionali che da esso discendono), o comunque sottoposto allo stesso in modo “attenuato”, possa assumere l’impegno solenne di cui all’articolo 93 Cost., e quindi assumere le funzioni di Presidente del Consiglio o di Ministro. Ciò a maggior ragione se si considera che egli sarebbe, invece, verosimilmente vincolato da un impegno di fedeltà “rivale” e “pieno” (tutt’altro che “attenuato”) nei confronti dello Stato straniero di cui è cittadino.

### 3. *Presidente del Consiglio, Ministri e cittadinanza multipla: questioni problematiche*

Posto quindi che, sulla base di quanto argomentato nel paragrafo precedente, sembra inevitabile ritenere che il Presidente del Consiglio debba avere *almeno* la cittadinanza italiana (e *non* possa, quindi, essere *esclusivamente* cittadino straniero), occorre ora chiedersi se possibili problematiche di ordine costituzionale possano discendere dal caso di un Presidente del Consiglio (o di un Ministro) che abbia *anche* la cittadinanza italiana (e che dunque sia *al contempo* cittadino italiano e straniero).

<sup>78</sup> Così A. TORRE, *Art. 93*, cit., §2.4.1 e §2.4.2.

<sup>79</sup> Si veda L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, §8. In senso sostanzialmente analogo: C. COLAPIETRO, *Il Governo e la pubblica amministrazione*, in F. Modugno (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2012, 367; L. PALADIN, L.A. MAZZAROLLI, D. GIROTTO, *Diritto costituzionale*, IV ed. interamente riveduta e agg., Torino, Giappichelli, 2018, 416; M. DOGLIANI, I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2015, 374; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, IX ed. riveduta e aggiornata, a cura di G. Silvestri, Milano, Giuffrè, 1997, 452; E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, Tipografia Editrice Pisana, 2017, 55; F.S. BERTOLINI, *Governo*, in *Diritto online*, Treccani, 2015, §2. Sia inoltre consentito il rinvio a G. CAVAGGION, *La formazione del Governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, Torino, Giappichelli, 2020, 47 ss.

<sup>80</sup> Come noto, ai sensi dell’articolo 9 comma 3 della legge costituzionale n. 1/1989 le Camere possono negare l’autorizzazione a procedere ove reputino, con valutazione insindacabile, che l’inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell’esercizio della funzione di Governo.

<sup>81</sup> Si veda G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 212 ss., che peraltro ravvisa proprio nel giuramento il fondamento dell’estensibilità ai componenti del Governo delle fattispecie di alto tradimento e attentato alla Costituzione previste per il Presidente della Repubblica dall’articolo 90 Cost.

Il necessario punto di partenza è che, a fronte di un quadro originario in cui la regola, affidata non già alla Costituzione (che tace sulla questione), ma alla legislazione ordinaria, era quella dell'esclusività della cittadinanza italiana (che veniva persa, ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 555/1912, in caso di acquisto volontario di altra cittadinanza<sup>82</sup>), il nostro ordinamento consente, oggi, la doppia cittadinanza e, in effetti, finanche cittadinanze multiple, senza porre alcun limite esplicito in capo all'individuo (articolo 11 della legge n. 91/1992<sup>83</sup>). L'opzione in tal senso, pur diffusasi progressivamente nel panorama comparato (e, conseguentemente, nel diritto internazionale<sup>84</sup>) nel corso della seconda metà del XX secolo (complici i già richiamati effetti della globalizzazione, dell'integrazione sovranazionale, e del crescente multiculturalismo delle società, specie "occidentali")<sup>85</sup>, non è peraltro univoca, dato che ancora oggi molti ordinamenti seguitano ad aderire a una concezione esclusiva della cittadinanza e quindi richiedono, di norma, ai propri cittadini la rinuncia a eventuali cittadinanze straniere ulteriori<sup>86</sup>.

In effetti, a ben vedere, l'apertura alle cittadinanze multiple sembra essere, se non altro nell'ordinamento italiano, una conseguenza obbligata dell'impianto dei principi costituzionali fondamentali, e più precisamente degli articoli 2 (principi personalista e pluralista), 3 (divieto di discriminazione) e 10-11 (principio di apertura internazionale) Cost., con la conseguenza che appare oggettivamente dubbia la originaria compatibilità con la Costituzione repubblicana della legge n. 555/1912, per tutto il periodo della sua vigenza (e sino alla sua abrogazione con la legge n. 91/1992)<sup>87</sup>. Conseguentemente, la scelta del legislatore del 1992 di superare il criterio della esclusività della cittadinanza nazionale non ha fatto altro che "riallineare" la normativa primaria a ciò che è costituzionalmente imposto, e non appare quindi realisticamente reversibile.

In punto va peraltro sgombrato il campo dall'idea che l'Assemblea costituente possa avere, in qualche misura, dato "per scontato", alla luce della regolamentazione (sia a livello nazionale che nel quadro comparato prevalente) della materia nell'epoca statutaria, il principio dell'esclusività della cittadinanza italiana, e che dunque un principio siffatto (che risulterebbe evidentemente ostativo rispetto all'assunzione di incarichi pubblici da parte dell'individuo provvisto di cittadinanze ulteriori rispetto a quella della Repubblica) sia "sottinteso" o "implicito" nella trama costituzionale. Al contrario, se è certamente vero che la Costituzione veniva scritta in un'epoca in cui la regola generale era quella della esclusività delle cittadinanze nazionali, la questione della doppia cittadinanza era nondimeno nota ai Costituenti, e il tema emerse, in effetti, più volte sia nell'ambito dei lavori sull'articolo 22 Cost. (divieto di privazione della cittadinanza per motivi politici)<sup>88</sup>, che nell'ambito

<sup>82</sup> Oltre che, ai sensi del successivo articolo 10 comma 3, nel caso della donna italiana che sposava un cittadino straniero (con norma peraltro dichiarata incostituzionale dalla Consulta con [sentenza n. 87/1975](#)). Gli articoli 11 e 12 prevedevano poi la perdita della cittadinanza automatica per la moglie e i figli dell'uomo che perdeva la cittadinanza italiana.

<sup>83</sup> Ai sensi del quale "il cittadino che possiede, acquista o riacquista una cittadinanza straniera conserva quella italiana, ma può ad essa rinunciare qualora risieda o stabilisca la residenza all'estero". Trattasi di principio applicabile anche al caso speculare di acquisto della cittadinanza italiana da parte dello straniero. Si veda M. CUNIBERTI, *Art. 22*, cit., §2.3.3.

<sup>84</sup> Si veda C. FOCARELLI, *Cittadinanza, diritto internazionale e sintonizzazione empatica nel "mondo uno"*, in *Democrazia e sicurezza*, n. 4, 2017, 15 ss.

<sup>85</sup> Si veda P.J. SPIRO, *Dual nationality and the meaning of citizenship*, cit., 1450 ss.

<sup>86</sup> È questo il caso in Europa, della Lituania (cfr. articolo 12 della Costituzione), dell'Estonia (cfr. articolo 22 della legge sulla cittadinanza, RT I 1995, 12, 122), dell'Ucraina (cfr. Sezione I della legge sulla cittadinanza, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, V V R, 2001, N 13) e dei Paesi Bassi (cfr. *Rijkswet op het Nederlanderschap*, Stb. 1984, 628). Nel mondo è invece questo il caso, solo per fare tre rilevanti esempi, del Giappone (cfr. la legge n. 147 del 1950), della Cina (cfr. la legge sulla cittadinanza del 1980) e dell'India (cfr. articolo 9 della Costituzione).

<sup>87</sup> E non a caso la legge in questione, al momento della sua abrogazione, stava venendo, come si è ricordato, progressivamente "erosa" dalle pronunce della Consulta. Oltre alla declaratoria di incostituzionalità dell'articolo 10 comma 3 (cfr. Corte cost., [n. 87/1975](#)), sono stati dichiarati incostituzionali l'articolo 1 comma 1, nn. 1 e 2 e l'articolo 2 comma 2 (cfr. Corte cost., [n. 30/1983](#)) e l'articolo 8 ultimo comma (cfr. Corte cost., [nn. 974/1988](#), [278/1992](#) e [131/2001](#)).

<sup>88</sup> La posizione favorevole alla doppia cittadinanza fu sostenuta, tra gli altri, da Grassi, che osservò che "nella legislazione italiana si è sempre teso all'affermazione della possibilità della doppia cittadinanza. Noi italiani, nel nostro interesse, dobbiamo mantenere e rafforzare, specialmente in questo momento, il principio della doppia cittadinanza". Cfr.



dei lavori sul secondo comma dell'articolo 51 comma 2 Cost. (relativo all'accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive degli "italiani non appartenenti alla Repubblica") e sull'articolo 48 Cost. (con riferimento all'opportunità di riconoscere il diritto di voto agli italiani residenti all'estero)<sup>89</sup>. Vero è che il problema era percepito dai Costituenti in modo piuttosto larvato (complice la esiguità del fenomeno nell'epoca storica di riferimento), ma vero è altresì che la scelta di non vietare la doppia cittadinanza in Costituzione – respingendo peraltro espressamente la proposta che prevedeva la perdita della cittadinanza italiana in caso di acquisizione di una cittadinanza straniera<sup>90</sup> – sembra essere indicativa, se non di una vera e propria apertura internazionalista, almeno della volontà di rimettere la questione alla legislazione ordinaria (e ai trattati bilaterali), così consentendo l'evoluzione dell'ordinamento (poi effettivamente verificatasi), anche alla luce della progressiva integrazione internazionale ed europea che già in quella fase storica muoveva i suoi primi passi.

In questo quadro di riferimento, l'apertura alle cittadinanze multiple inaugurata con la legge n. 91/1992 sembra dover essere riferita, allora, non soltanto al "normale" cittadino, ma altresì alla maggior parte delle cariche pubbliche a cui fanno riferimento gli articoli 51 e 97 Cost. E in effetti nulla sembra ostare a che un cittadino che sia in possesso di cittadinanze straniere *accanto* alla cittadinanza italiana acceda a ruoli o incarichi nella pubblica amministrazione, o finanche alle cariche elettive negli organi rappresentativi nazionali e territoriali: se, infatti, l'articolo 51 Cost. può essere interpretato nel senso di prescrivere il possesso della cittadinanza italiana come requisito *sine qua non* per l'esercizio dei diritti ivi riconosciuti, da esso *non* sembra poter essere ricavato, per quanto sinora argomentato, un divieto di possesso di cittadinanze *ulteriori*. Del resto, a ben vedere, l'individuo con cittadinanza multipla è, "agli occhi" della Costituzione, a tutti gli effetti un cittadino italiano, provvisto della capacità di diritto pubblico, e come tale pienamente titolato all'esercizio di tutti i diritti (e all'adempimento dei doveri) politici di cui al Titolo IV della Parte I (cfr. §2).

---

il resoconto sommario della seduta del 21 settembre 1946 della Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, 96.

<sup>89</sup> Una posizione di forte apertura alla doppia cittadinanza fu sostenuta in particolare da Piemonte, che nell'ambito del dibattito sul diritto di voto aveva argomentato che: "Gli ostacoli all'esercizio del voto di carattere internazionale sarebbero superati facilmente se si adottasse il principio della doppia nazionalità. L'emigrato che va e resta parecchi anni in un determinato paese estero è sempre in una situazione difficile. Se vuol curare i suoi interessi gli occorre diventare cittadino della Nazione in cui si trova, se questo fa, va contro il vincolo naturale di sangue che ha nell'animo e nel cuore. Quando si decide o per l'una o per l'altra cosa, o sono i suoi interessi personali che sono compromessi oppure sono ulcerati i suoi sentimenti più umani e profondi. Questi casi di coscienza sono numerosissimi e variamente risolti, ma sempre con amarezza e scontento. Il problema della doppia cittadinanza è visto generalmente sotto un angolo nazionalista errato nella sua sostanza. Se si volesse una buona volta comprendere che il principio di nazionalità implica quello di una società internazionale, che rifonda in un'unità superiore le differenze, la doppia nazionalità sarebbe considerata come un gradino, una prima tappa verso queste forme di convivenza supernazionali. Churchill propose un giorno in piena guerra l'attuazione di questo principio alla Francia: la Francia rifiutò; non credo che la Francia abbia fatto bene e abbia ben tutelato i suoi interessi. Per mio conto auguro all'Italia che possa concludere trattati bilaterali di doppia nazionalità prima di tutto con i popoli che sono più vicini a noi dal punto di vista etnico, e poi con quelli coi quali abbiamo maggiore convergenza di interessi. Mi auguro che si possa attuare il massimo numero di questi trattati: più ce ne saranno e più la pace sarà sicura e permanente". Cfr. il verbale della seduta del 20 maggio 1947 dell'Assemblea costituente, 4084 ss. Nel senso di una regolamentazione della doppia cittadinanza attraverso il diritto internazionale convenzionale si espresse altresì Merlin, per cui "Bisognerebbe risolvere il problema della doppia nazionalità, e risolverlo, non solo da noi, con atto unilaterale, ma [...] con atto bilaterale, cioè con trattati con i vari Stati" Cfr. il verbale della seduta del 21 maggio 1947 dell'Assemblea costituente, 4131.

<sup>90</sup> Proposero di prevedere in Costituzione la perdita della cittadinanza per accettazione di impieghi o di incarichi presso Stati stranieri senza l'autorizzazione dello Stato italiano Dossetti e Basso, mentre proposero di prevedere la perdita della cittadinanza in caso di acquisto di cittadinanza straniera De Vita e Lucifero; in senso fortemente contrario si espresse invece Togliatti, che riteneva una simile opzione "antidemocratica e antiliberalista". Cfr. il resoconto sommario della seduta del 21 settembre 1946 della Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, 94. La Proposta di De Vita, che recitava: "Non si può perdere la cittadinanza senza l'acquisto di un'altra" fu, in ultimo, respinta dalla Commissione per la Costituzione. Cfr. il resoconto sommario della seduta del 24 settembre 1946 della Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, 100 ss.

In definitiva, appare corretto affermare che, in via generale, il possesso di una doppia cittadinanza non osti, nell'ordinamento costituzionale italiano, all'assunzione di cariche elettive e di uffici pubblici (nella pubblica amministrazione così come negli organi costituzionali).

Questa interpretazione sembra trovare conferma proprio nella prassi degli organi costituzionali, se appena si considera che si sono avuti molteplici casi di elezione, alla Camera o al Senato (specie, da quando è stata istituita, nella circoscrizione estero<sup>91</sup>), di individui in possesso di cittadinanze straniere aggiuntive rispetto a quella italiana, senza che alcuna violazione costituzionale sia mai stata rilevata dagli organi endoparlamentari competenti<sup>92</sup>. Inoltre, si è avuto, come già ricordato, almeno un caso noto di componenti del Governo (nel ruolo di Sottosegretario) provvisti di doppia cittadinanza, senza che ciò sia stato rilevato come motivo ostativo alla nomina da parte del Presidente della Repubblica (o del Presidente del Consiglio, o del Ministro interessato, o del Consiglio dei Ministri)<sup>93</sup>. Anche al livello regionale si sono avuti, a quanto consta, alcuni casi di consiglieri e assessori con doppia cittadinanza<sup>94</sup>.

E tuttavia, a ben vedere, questi precedenti (così come l'impostazione teorica che si pone alla base degli stessi, e che si è tentato sin qui di ricostruire) non appaiono direttamente e automaticamente trasponibili alla figura del Presidente del Consiglio (e, forse, neppure a quella del Ministro).

Il Sottosegretario di Stato, infatti, per quanto depositario di rilevanti funzioni in seno all'Esecutivo, non è titolare di attribuzioni costituzionalmente rilevanti (essendo figura istituita con legge ordinaria), non è un "potere dello Stato" nel senso di cui all'articolo 134 secondo alinea Cost. (e non è in grado di impegnare la volontà dell'organo di cui fa parte) e, in ultima analisi, non è abilitato a esprimere un indirizzo politico autonomo o a influire in modo "diretto" sull'indirizzo politico di governo<sup>95</sup>.

Similmente, il singolo parlamentare non è in grado di impegnare in modo decisivo la volontà dell'organo di cui fa parte, posto che le Camere esercitano le proprie funzioni (inclusa quella di controllo e compartecipazione alla determinazione dell'indirizzo politico di governo) collegialmente, e sono rappresentate dai loro Presidenti (il che è, peraltro, uno dei motivi per cui al parlamentare, a differenza dei componenti del Governo, non è richiesto un giuramento costituzionale promissorio per l'immissione nella carica<sup>96</sup>), mentre al singolo parlamentare sono riconosciute diverse (e limitate)

---

<sup>91</sup> In effetti, proprio l'introduzione di una vera e propria "rappresentanza territoriale" per i cittadini italiani residenti all'estero con la legge costituzionale n. 1/2000 sembra certamente corroborare la ricostruzione in questo senso.

<sup>92</sup> È questo il caso, per la XIX legislatura, della stessa Elly Schlein (cittadina statunitense e svizzera). Risulta essere questo il caso altresì, per fare solo alcuni esempi (e salvo errori), dei senatori Luigi Pallaro (XV legislatura, cittadino argentino), Nino Randazzo (XV e XVI legislatura, cittadino australiano), Esteban Juan Caselli (XVI legislatura, cittadino argentino), Mario Borghese (XIX legislatura, già deputato nella XVII e XVIII legislatura, cittadino argentino), Francesca La Marca (XIX legislatura, già deputata nella XVII e XVIII legislatura, cittadina canadese) e dei deputati Arnold Cassola (XV legislatura, cittadino maltese), Mariza Bafile (XV legislatura, cittadina venezuelana), Marco Fedi (XV, XVI e XVII legislatura, cittadino australiano), Amato Berardi (XVI legislatura, cittadino statunitense), Renata Bueno (XVII legislatura, cittadina brasiliana), Franco Tirelli (XIX legislatura, cittadino argentino), Andrea Di Giuseppe (XIX legislatura, cittadino statunitense), Fausto Guilherme Longo (XVIII legislatura, già senatore nella XVII legislatura, cittadino brasiliano).

<sup>93</sup> Il riferimento è nuovamente al caso di Ricardo Antonio Merlo (cittadino argentino), deputato nella XV, XVI e XVII legislatura, senatore nella XVIII legislatura, Sottosegretario di Stato al Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale nei Governi Conte I e Conte II (cfr. §1).

<sup>94</sup> Cfr.: *Cristina Scaletti, candidata sindaco de "La Scaletti sindaco"*, in *Firenze Today*, 24 maggio 2014; *Da che parte sta un politico con la doppia cittadinanza?* in [tvsvizzera.it](http://tvsvizzera.it), 22 ottobre 2017. Tra tali casi è annoverabile, peraltro, quello della stessa Schlein, che ha anche svolto le funzioni di Vicepresidente nella Giunta presieduta da Stefano Bonaccini a seguito delle elezioni regionali dell'Emilia-Romagna del 2020.

<sup>95</sup> Come noto, infatti, i Sottosegretari, ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 400/1988, coadiuvano i Ministri nell'ambito dei compiti a loro delegati e in conformità alle direttive da questi ultimi impartite, restando ferma la responsabilità politica e i poteri di indirizzo politico dei Ministri. In altri termini, i Sottosegretari non esercitano alcuna concreta influenza sulle scelte afferenti al "cuore" dell'indirizzo politico (e dell'interesse nazionale), che sono affidate invece al Consiglio dei Ministri.

<sup>96</sup> Si veda A. TORRE, *Art. 93*, cit., §1.5. In senso analogo G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 161.

attribuzioni (di parola, di proposta e di voto)<sup>97</sup>. La presenza di alcuni parlamentari provvisti di doppia cittadinanza non appare, pertanto, idonea a influire in modo decisivo sulla formazione della volontà collegiale dell'organo costituzionale nel suo complesso<sup>98</sup>.

I rappresentanti locali, infine, non possono incidere direttamente, per ovvie ragioni, sulla determinazione dell'indirizzo politico nazionale.

Il Presidente del Consiglio, invece, è titolare di relevantissime prerogative costituzionali, a partire dalle funzioni, di cui all'articolo 95 Cost., di direzione della politica generale del Governo, di mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo (elaborato in seno al Consiglio dei Ministri, da lui presieduto) e di promozione e coordinamento dell'attività dei Ministri, ed è abilitato, sul piano interno, a manifestare la volontà del Governo nei confronti degli altri organi costituzionali e dei privati e, sul piano esterno, a impegnare la Repubblica nei confronti di Stati stranieri così come delle istituzioni dell'Unione europea e delle organizzazioni internazionali<sup>99</sup>. Trattasi di prerogative che peraltro sono oggi ancor più rilevanti, essendo state sensibilmente accentuate, a partire dalla stagione della cosiddetta "Seconda Repubblica", da un lato dal progressivo rafforzarsi del principio monocratico nelle dinamiche interne all'Esecutivo<sup>100</sup> e, dall'altro, dal depotenziamento del Parlamento, che si trova oggi esposto a un "dominio" del Governo (nei confronti del quale non riesce a esercitare un reale controllo) e spesso ridotto a una logica "ratificante"<sup>101</sup>.

È tenendo a mente queste funzioni costituzionali primarie che nel nostro ordinamento sono affidate al Presidente del Consiglio e al Consiglio dei Ministri che va affrontato, allora, il tema della possibile doppia cittadinanza del Presidente del Consiglio (e del Ministro).

Più precisamente, volendo inquadrare la questione nell'ambito della ricostruzione operata nel paragrafo che precede, occorrerà guardare non già all'articolo 51 Cost. o alla capacità di diritto pubblico, poiché il cittadino "doppio" è comunque (anche) cittadino italiano e soddisfa, quindi, i requisiti ivi individuati. Occorrerà guardare, invece, al combinato disposto degli articoli 54 e 93 Cost.

<sup>97</sup> Al singolo parlamentare, quale rappresentante della nazione (articolo 67 Cost.) sono riconosciute attribuzioni costituzionali estremamente circoscritte, inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto e che si sostanziano, secondo quanto chiarito dalla Consulta, nella facoltà di partecipare alle discussioni e alle deliberazioni esprimendo opinioni e voti (articolo 68 Cost.) e nel potere di iniziativa legislativa, comprensivo del potere di proporre emendamenti (articoli 71 e 72 Cost.). Cfr. Corte cost., [ord. n. 17/2019](#). In senso conforme cfr. anche Corte cost., [ord. n. 60/2020](#). Si vedano sul tema, *ex multis*: G. DI COSIMO, *Chi e come può difendere il ruolo del Parlamento? Una decisione della Corte costituzionale su cui riflettere*, in [laCostituzione.info](#), 10 febbraio 2019; V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos*, n. 1, 2019; S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in [federalismi.it](#), n. 4, 2019; S. CECCANTI, *Qualche breve chiosa all'ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos*, n. 1, 2019; M. ARMANNI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invalidabile soglia del controllo di ammissibilità*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 4, 2020; M. MANETTI, *Il conflitto promosso dai parlamentari si rivela una trappola. Dalla tutela degli interna corporis alla modifica tacita della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2020.

<sup>98</sup> Salvo il caso, che appare oggettivamente remoto (almeno nel futuro a breve termine, ma cfr. §7) di un Parlamento in cui gli eletti siano, in maggioranza, in possesso di doppia cittadinanza.

<sup>99</sup> Sui poteri del Presidente del Consiglio si vedano, per tutti, le ampie analisi di: E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, cit., 83 ss.; I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, Jovene, 2018, 119 ss.

<sup>100</sup> Su tale evoluzione si veda G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Milano, Franco Angeli, 2014, 104 ss.

<sup>101</sup> Sul tema si vedano almeno: P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in [federalismi.it](#), n. speciale 1, 2017; G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, cit., specie 57 ss. e 114 ss.; L. CARLASSARE, *Diritti e garanzie nel riaffiorare dei modelli autoritari*, in [Costituzionalismo.it](#), n. 1, 2010; A. D'ANDREA, *Il ruolo del Parlamento: una centralità ritrovata?* in [Osservatorio costituzionale](#), n. 2, 2022; Q. CAMERLENGO, *La forma di governo parlamentare nella transizione dal primo al secondo esecutivo Conte: verso un ritorno alla normalità costituzionale?* in [Osservatorio costituzionale](#), n. 5, 2019. Con particolare riferimento alla ratifica delle scelte prese dagli "organi tecnici" (specie a seguito dell'emergenza pandemica) si veda F.G. PIZZETTI, *Decisione politica ed expertise tecnico*, in G. De Minico, M. Villone (a cura di), [Stato di diritto, emergenza, tecnologia](#), Genova, Consulta OnLine, 2020.

e dunque, una volta di più, ai doveri costituzionali che il cittadino in generale, e i componenti del Governo in particolare, sono chiamati ad adempiere.

Come si è visto, il dovere di fedeltà, osservanza, disciplina e onore imposto dall'articolo 54 Cost. assume una intensità considerevolmente "rinforzata" per quei cittadini che vengono chiamati ad assumere pubblici uffici e, in particolare (e necessariamente), per il Presidente del Consiglio e per i Ministri, detentori del potere esecutivo, per cui l'obbligo di prestare giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica (ex articolo 93 Cost.), si sostanzia (ai sensi dell'articolo 1 comma 3 della legge n. 400/1988) nel dovere di essere fedeli alla Repubblica, di osservare lealmente la Costituzione e le leggi e, soprattutto, di esercitare le proprie funzioni *nell'interesse esclusivo della nazione* (cfr. §2).

È proprio l'impegno ad agire "nell'interesse esclusivo della nazione" (che non è invece richiesto per altri uffici pubblici<sup>102</sup>, né, per quel che vale, al cittadino "semplice"<sup>103</sup>) che sembra aprire alcuni interrogativi con riferimento alla eventuale cittadinanza multipla del Presidente del Consiglio (e dei Ministri). Potrebbero verificarsi, infatti, conflitti (se non altro potenziali) dovuti alla "doppia fedeltà"<sup>104</sup> del componente del Governo, se appena si considera che, come si è detto, è proprio dalla cittadinanza che discende la soggezione dell'individuo al dovere di fedeltà (nelle sue varie possibili articolazioni) allo Stato di cui è parte (a prescindere che si voglia ritenere destinatario di tale fedeltà lo Stato-persona ovvero lo Stato-comunità)<sup>105</sup>. Un Presidente del Consiglio (o un Ministro) con cittadinanza sia italiana che straniera dovrebbe ottemperare a tale dovere, e a *tutti i doveri ulteriori*, costituzionali e non, che da esso discendono, nei confronti *sia della Repubblica italiana, che di uno Stato straniero*<sup>106</sup>, con la conseguenza che egli verserebbe in una situazione di "conflitto di fedeltà" potenziale e "latente"<sup>107</sup> che si invererebbe al verificarsi di un caso concreto in cui l'interesse della Repubblica dovesse venire a confliggere con quello dello Stato straniero (o degli Stati stranieri) di cui è cittadino.

<sup>102</sup> Si veda A. TORRE, *Art. 93*, cit., §2.4.2.

<sup>103</sup> Cfr. §2.

<sup>104</sup> Sui "conflitti di fedeltà" (o "conflitti di lealtà") si vedano: G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 161; P. RESCIGNO, *Gruppi sociali e lealtà*, in *il Mulino*, 1959, 253 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 887. Il ragionamento degli Autori richiamati si concentrava, per la verità, sui conflitti tra il dovere di fedeltà alla Repubblica ex articolo 54 Cost. e la fedeltà degli individui verso formazioni sociali (corpi intermedi), ma pare applicabile, a maggior ragione, anche al conflitto tra la fedeltà alla Repubblica e la fedeltà a un altro Stato sovrano. Più di recente, su "conflitti di fedeltà" e obiezione di coscienza si veda A. MORELLI, *Il dovere di fedeltà alla Repubblica*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007, 189 ss.

<sup>105</sup> È dalla cittadinanza, infatti, che sorge il patrimonio di diritti e doveri connessi all'appartenenza di un individuo a un determinato Stato. Si vedano in punto: M. CUNIBERTI, *Art. 22*, cit., §2.3.1; E. GROSSO, *Una cittadinanza funzionale. Ma a cosa?* in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2, 2015, 478 ss.

<sup>106</sup> L'esistenza di "conflitti potenziali tra opposte lealtà" derivanti dalla cittadinanza straniera è stata riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale. Cfr. [Corte cost., sent. n. 172/1999](#). Sui "conflitti di fedeltà" riferibili alla lealtà verso due diversi Stati (con riferimento al dovere di servizio militare di cui all'articolo 52 Cost., ma con ragionamento che pare applicabile anche al dovere di fedeltà) si vedano: J. LUTHER, *Art. 52*, cit., §2.1.3; I. MASSA PINTO, *Doveri e formazioni sociali. Il dovere di fedeltà alla repubblica come dovere di non rompere l'armistizio tra gruppi portatori di fini non negoziabili (ovvero il dovere di comprendere le ragioni degli altri)*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, cit., 58 ss.; A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, cit., 23. Nella dottrina straniera si veda T.M. FRANCK, *Clan and superclan: loyalty, identity and community in law and practice*, cit., 376 ss. Si veda inoltre M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e del cittadino nella Costituzione italiana*, cit., 438 ss., che pur sostenendo la tesi della riferibilità ai non cittadini del dovere di fedeltà di chi viene investito di pubbliche funzioni, riconosce la possibilità dell'insorgere di "ipotesi di contrasto tra i doveri che discendono dall'esercizio di pubbliche funzioni all'interno del nostro ordinamento e i doveri che si collegano al rapporto tra un soggetto ed il paese estero di appartenenza", contrasti che però, per l'A., andrebbero risolti prevedendo puntuali ipotesi di incompatibilità, o comunque "caso per caso".

<sup>107</sup> Osserva A. MORELLI, *Il dovere di fedeltà alla Repubblica*, cit., 190, che tutti i "conflitti di fedeltà" sono, a ben vedere, "latenti".

Ciò appare tanto più vero quanto più gli obblighi di fedeltà e lealtà richiesti dallo Stato straniero risultino paragonabili (se non superiori) per intensità a quelli prescritti dalla Costituzione repubblicana. Si pensi, solo per fare un esempio, alla configurazione del dovere di fedeltà che viene imposto al cittadino dall'ordinamento statunitense, e che è ben esplicita dalla formula del giuramento per la naturalizzazione (il cosiddetto "*oath of allegiance*"), con cui l'individuo si impegna solennemente a "rinunciare e abiurare ogni alleanza e fedeltà a ogni principe, potenza, Stato o sovranità straniera", e a "sostenere e difendere la Costituzione e le leggi degli Stati Uniti d'America contro ogni nemico, interno ed esterno", se necessario "impugnando le armi per conto degli Stati Uniti"<sup>108</sup>. Si considerino, in ipotesi, le implicazioni che avrebbe avuto l'avere un Presidente del Consiglio con doppia cittadinanza (italiana e statunitense) – e dunque legato da un vincolo di fedeltà di questa portata agli Stati Uniti d'America – in noti casi storici in cui gli interessi della Repubblica sono entrati in contrasto con quelli dell'alleato transatlantico, come la crisi di Sigonella del 1985, l'incidente del Cermis del 1998, o il caso Abu Omar del 2003<sup>109</sup>. E del resto, proprio la Costituzione degli Stati Uniti d'America contiene una specifica norma volta a eliminare i possibili "conflitti di fedeltà" del Presidente (e del Vice-Presidente), vale a dire l'articolo II sezione 1, che limita ai soli "*natural born citizens*"<sup>110</sup> l'accesso a tali cariche, proprio ai fini di evitare (tra le altre cose) che "una persona fedele a più di una nazione" possa essere eletta al vertice dell'Esecutivo<sup>111</sup>.

Altri ordinamenti europei e del cosiddetto "mondo occidentale" utilizzano formule meno "evocative" di quella statunitense, e più simili a quella in uso nell'ordinamento italiano (racchiusa nell'articolo 54 Cost.), facendo di volta in volta riferimento all'impegno a osservare la Costituzione dello Stato in questione e le sue leggi, oltre che, in alcuni casi, a un espresso impegno ad astenersi dal recare danno allo Stato di adozione e/o a rispettare i diritti umani fondamentali<sup>112</sup>.

<sup>108</sup> Il testo completo dell'*oath of allegiance* statunitense recita: "*I hereby declare, on oath, that I absolutely and entirely renounce and abjure all allegiance and fidelity to any foreign prince, potentate, state, or sovereignty, of whom or which I have heretofore been a subject or citizen; that I will support and defend the Constitution and laws of the United States of America against all enemies, foreign and domestic; that I will bear true faith and allegiance to the same; that I will bear arms on behalf of the United States when required by the law; that I will perform noncombatant service in the Armed Forces of the United States when required by the law; that I will perform work of national importance under civilian direction when required by the law; and that I take this obligation freely, without any mental reservation or purpose of evasion; so help me God*". Cfr. l'articolo 337 del *Code of Federal Regulations*.

<sup>109</sup> Su quest'ultimo caso si veda F.G. PIZZETTI, *Il più recente orientamento della Corte costituzionale nel caso Abu Omar: novità sul segreto di stato?* in [Processo penale e giustizia](#), n. 6, 2014.

<sup>110</sup> L'articolo II sezione 1 della Costituzione statunitense recita: "*No Person except a natural born Citizen, or a Citizen of the United States, at the time of the Adoption of this Constitution, shall be eligible to the Office of President*".

<sup>111</sup> Si vedano in punto: A.D. MILLER, *Terminating the just not American enough idea: saying hasta la vista to the natural-born-citizen requirement of presidential eligibility*, in [Syracuse Law Review](#), vol. 57, n. 1, 2006, 104; J.A. PRYOR, *The natural-born citizen clause and presidential eligibility: an approach for resolving two hundred years of uncertainty*, in [Yale Law Journal](#), vol. 97, n. 5, 1988; S.P. HERLIHY, *Amending the natural born citizen requirement: globalization as the impetus and the obstacle*, in [Chicago-Kent Law Review](#), vol. 81, n. 1, 2006, 291 ss. La dottrina sulla norma in esame (che è spesso stata definita la "peggiore norma della Costituzione" statunitense) è sterminata, e ha diviso a lungo i teorici dell'originalismo da quelli della "Costituzione vivente", anche per via dell'oggettiva assenza di riferimenti in merito al motivo preciso per cui i Padri Costituenti statunitensi abbiano deciso di congegnarla. Le tre tesi più diffuse sono che il requisito sia stato introdotto per: implementare una generale garanzia della fedeltà agli Stati Uniti di chi accedeva alla presidenza, fedeltà che appariva meglio assicurata da chi era "nato" americano; impedire che la presidenza fosse offerta a un monarca straniero (e, segnatamente, al monarca inglese); impedire a uno specifico individuo (il Barone Von Steuben, patriota della Guerra d'Indipendenza americana, di origini prussiane e sospettato di ambizioni monarchiche o dittatoriali) di candidarsi alla presidenza. Si veda in punto L. FRIEDMAN, *An idea whose time has come the curious history, uncertain effect, and need for amendment of the natural born citizen requirement for the presidency*, in [St. Louis University Law Journal](#), vol. 52, n. 1, 2007, 142. Va osservato, in ogni caso, che oggi, a differenza che nel 1787, anche il cittadino "per nascita" potrebbe conservare una o più cittadinanze straniere (così come il cittadino naturalizzato), e che dunque la norma costituzionale in esame non elimina del tutto il problema della "doppia fedeltà".

<sup>112</sup> Si vedano, solo per fare qualche esempio tra le decine possibili, le formule del giuramento per la naturalizzazione in Germania (cfr. *Staatsangehörigkeitgesetz (StAG)* §16), Regno Unito (cfr. la *Schedule 5 del British Nationality Act 1981*) e Belgio (cfr. l'articolo 12 *bis* del *Code de la nationalité belge*). Si vedono, inoltre, i doveri di fedeltà, lealtà e/o

In generale, ciò che rileva, e che appare suscettibile di interferire con l'esercizio delle funzioni di governo da parte del Presidente del Consiglio (e del Ministro), è *la soggezione, per mezzo della cittadinanza* (a prescindere dal fatto che essa sia stata ottenuta per nascita, per naturalizzazione, o in altro modo), *al sistema di doveri costituzionali il cui adempimento lo Stato straniero richiede a tutti i suoi cittadini* (di cui il giuramento per la naturalizzazione non è che la “espressione sintetica”<sup>113</sup>), e che potrebbero confliggere di volta in volta con i doveri “speciali” (relativi all'esercizio delle funzioni nel perseguimento esclusivo dell'interesse nazionale) imposti ai componenti del Governo dalla Costituzione italiana.

È evidente che il caso più emblematico di possibile contrasto tra gli interessi di due Stati (“conflitto di fedeltà”) è quello della guerra, e dunque la situazione in cui l'individuo con doppia cittadinanza sia chiamato dalla Repubblica ad adempiere ai doveri di fedeltà e difesa della patria ex articoli 54 e 52 Cost., e sia contemporaneamente richiesto di adempiere a un simmetrico dovere dallo Stato straniero che alla Repubblica muove guerra<sup>114</sup>. Trattasi di caso che poteva apparire, fino al 2021, “di scuola” (in un'epoca in cui l'integrazione europea aveva garantito per oltre mezzo secolo la pace nel continente), ma che invece, come dimostrato dai recenti drammatici eventi dell'invasione russa dell'Ucraina, è forse molto meno improbabile di quanto si potesse pensare. Anche in questo caso, peraltro, il contrasto risulterebbe esasperato nel caso del cittadino che sia componente del Governo (e che sia vincolato dai già richiamati doveri costituzionali “a intensità rafforzata”), se appena si considerano i relevantissimi poteri che al Governo spettano, per il caso di guerra, nel nostro ordinamento ai sensi dell'articolo 78 Cost.

E tuttavia, anche senza arrivare a tale caso estremo, e limitandosi al generale dovere dei componenti del Governo di agire nell'interesse esclusivo della nazione, le situazioni in cui tale interesse potrebbe entrare in contrasto con quello di un altro Stato sovrano sono molteplici.

Si pensi, solo per fare qualche esempio recente: ai tentativi (riusciti e non) da parte di aziende francesi o tedesche di acquisire imprese strategiche italiane (e viceversa); alla contrapposizione, interna all'Unione europea, tra l'Italia e alcuni Stati del nord (i cosiddetti Paesi “frugali”) in merito alla richiesta di misure solidaristiche per contrastare gli effetti della pandemia di Covid-19<sup>115</sup>; allo scontro tra l'Italia e altri Stati europei (e in particolare quelli del cosiddetto “Gruppo di Visegrad”) relativo al ricollocamento intra-europeo dei richiedenti asilo durante la cosiddetta “crisi dei rifugiati” del 2015 e alle conseguenti proposte di riforma del “sistema Dublino”<sup>116</sup>; alla questione, recentemente tornata agli onori delle cronache, della strage di Ustica (e al presunto coinvolgimento francese e/o statunitense); alla divergenza tra gli interessi italiani e quelli di alcuni partner europei in occasione della guerra civile in Libia del 2011 (e ai suoi sviluppi nella decade successiva); alla proposta del primo Governo Kurz di concedere la cittadinanza austriaca agli abitanti del Sudtirolo; alle crisi diplomatiche tra Italia e Francia e tra Italia e Germania apertesesi nel corso della XIX legislatura; alla cosiddetta “guerra dei dazi” promossa dal Presidente degli Stati Uniti d'America Trump nei confronti dell'Unione europea e dei suoi Stati membri. O si pensi, ancora, in prospettiva futura, al dibattito, attualmente in corso, sulla necessità di dare vita a una vera difesa comune europea (affiancata e non

---

osservanza imposti, tra gli altri, dall'articolo 9 della Costituzione della Spagna, dall'articolo 9 della Costituzione dell'Irlanda, dall'articolo 5 della Costituzione della Germania, dall'articolo 54 della Costituzione dell'Estonia, dall'articolo 82 della Costituzione della Polonia.

<sup>113</sup> Riprendendo la locuzione utilizzata da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 887.

<sup>114</sup> Si vedano: J. LUTHER, *Art. 52*, cit., §2.1.3; I. MASSA PINTO, *Doveri e formazioni sociali. Il dovere di fedeltà alla repubblica come dovere di non rompere l'armistizio tra gruppi portatori di fini non negoziabili (ovvero il dovere di comprendere le ragioni degli altri)*, cit., 58 ss.

<sup>115</sup> Si veda P. BILANCIA, *La Repubblica e l'Unione europea*, in P. Bilancia, E. De Marco (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica*, IV ed., Padova, Cedam, 2021, 111.

<sup>116</sup> Si veda sul tema F. SCUTO, *Le difficoltà dell'Europa di fronte alla sfida dell'immigrazione: superare il “Sistema Dublino”*, in *Centro Studi sul Federalismo – Research papers*, febbraio 2017. In senso analogo A. PATRONI GRIFFI, *Le migrazioni e l'Unione Europea: considerazioni di scenario e alcune proposte*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2018.

sostitutiva rispetto alla NATO), che storicamente incontra resistenze da parte degli Stati Uniti d'America e di alcuni Stati europei.

In definitiva, le possibili criticità afferiscono alla capacità, in casi come questi, di un Presidente del Consiglio o di un Ministro, legato contemporaneamente da vincoli di fedeltà sia alla Repubblica che alla controparte straniera, di adempiere al dovere assunto, ex articoli 54 e 93 Cost., di esercitare le proprie funzioni *esclusivamente* per il perseguimento dell'interesse nazionale, e finiscono per intersecare un numero potenzialmente indefinito di interessi costituzionalmente rilevanti.

Gli esempi sinora esaminati riguardano, peraltro, cittadinanze di Stati che sono storicamente considerati “amici”, il che finisce per “sfumare”, in una certa misura, il problema del “conflitto di fedeltà”, dal momento che gli interessi di tali Stati sono spesso (seppur, come si è visto, non sempre) allineati a quelli della Repubblica<sup>117</sup>. Per comprendere la magnitudine del problema si immagini, però, il caso di un Presidente del Consiglio che abbia come seconda cittadinanza non già quella svizzera, statunitense, francese o britannica, ma quella cinese, russa, iraniana o nordcoreana.

Ovviamente, la questione non riguarda la lealtà dei singoli individui menzionati nel presente lavoro, che non è in alcun modo revocabile in dubbio, e gli esempi sinora adottati sono solo il caso pratico da cui scaturisce il ragionamento. E tuttavia, non sembra irragionevole almeno ipotizzare che, così come il magistrato deve non solo *essere* imparziale ma altresì *apparire* imparziale (e a tal fine la Costituzione consente, all'articolo 98 comma 3, specifiche limitazioni dei suoi diritti), il componente dell'Esecutivo (e specie il Presidente del Consiglio), debba non solo *essere* pienamente fedele alla Repubblica e capace di perseguire esclusivamente l'interesse nazionale, ma altresì *apparire* (sia sul piano nazionale che su quello esterno) pienamente fedele alla Repubblica e capace di perseguire esclusivamente l'interesse nazionale. E del resto, proprio l'articolo 98 Cost. (così come l'articolo 18 comma 2 Cost., per la parte in cui vieta le associazioni segrete<sup>118</sup>) è testimonianza del fatto che la Costituzione tende a prevedere degli specifici meccanismi per rimuovere, per uffici pubblici di particolare importanza, i “conflitti di fedeltà” (anche solo potenziali) che potrebbero interferire con il corretto esercizio delle prerogative che a tali uffici sono affidate nell'ordinamento<sup>119</sup>.

Ciò potrebbe portare a immaginare, secondo criterio di ragionevolezza, un trattamento differenziato nei confronti di coloro che sono chiamati a comporre il Governo, che, facendo leva sugli articoli 54 e 93 Cost., limiti la loro possibilità di acquisire (e mantenere) cittadinanze straniere aggiuntive rispetto a quella italiana, se non altro per il periodo in cui esercitano le proprie funzioni.

In un'epoca, come è la nostra, di globalizzazione, multiculturalismo, migrazioni, interconnessione, e integrazione europea e sovranazionale pervasivi, in cui la doppia cittadinanza (o la cittadinanza multipla) diviene sempre più frequente nella popolazione, il caso di un Presidente del Consiglio (o di un Ministro) con doppia cittadinanza (e dunque il problema del suo “conflitto di fedeltà”) sembra essere inevitabilmente destinato a verificarsi nel prossimo futuro. Posto che quindi, in effetti, per tutto quanto sopra argomentato, un caso siffatto potrebbe presentare almeno alcuni profili di (se non altro, eventuale) interferenza con le norme costituzionali applicabili, occorre allora chiedersi quali siano (se ve ne sono), nell'ordinamento, le conseguenze e, se del caso, il possibile rimedio.

Occorre chiedersi, in altri termini, se le peculiari funzioni e i simmetrici doveri “qualificati” del Presidente del Consiglio (e dei Ministri) ex articoli 54, 93 e 95 Cost. possano giustificare, per gli

<sup>117</sup> Si veda P.J. SPIRO, *Dual nationality and the meaning of citizenship*, cit., 1461, che rileva come la fase di democratizzazione e di cooperazione internazionale del Secondo Dopoguerra abbia contribuito a superare, almeno in parte, per quegli Stati che aderiscono a una forma democratica, il problema del “conflitto di fedeltà” derivante dalla doppia cittadinanza.

<sup>118</sup> Si pensi alle sanzioni che vengono comminate, ai sensi della legge n. 17/1982 (come noto adottata a seguito del “caso P2”) ai dipendenti pubblici, civili e militari “infedeli”, per i quali risulti, sulla base di concreti elementi, l'appartenenza a una società segreta che svolge “attività diretta ad interferire sull'esercizio delle funzioni di organi costituzionali, di amministrazioni pubbliche, anche ad ordinamento autonomo, di enti pubblici anche economici, nonché di servizi pubblici essenziali di interesse nazionale”.

<sup>119</sup> Si vedano: G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 161; P. RESCIGNO, *Gruppi sociali e lealtà*, cit., 253 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 887.

individui che vengono chiamati a incarichi di Governo, un trattamento differenziato per il caso di doppia cittadinanza rispetto alla regola generale di apertura alle cittadinanze multiple vigente nell'ordinamento.

#### 4. *La rilevanza e le possibili conseguenze del “conflitto di fedeltà” del componente del Governo con cittadinanza multipla*

Preliminarmente, ci si deve chiedere se le problematiche relative al caso di doppia cittadinanza del Presidente del Consiglio (o dei Ministri) possano essere risolte in via generale e, quindi, secondo un automatismo. Devono essere esaminate, pertanto, le soluzioni più “radicali”, e dunque da un lato quelle che porterebbero a negare *tout court* la rilevanza costituzionale della questione della cittadinanza multipla dei componenti del Governo, e dall'altro quelle che postulerebbero un divieto costituzionale generalizzato di doppia cittadinanza per il Presidente del Consiglio (e per i Ministri).

Orbene, per quanto già argomentato nel paragrafo precedente, non sembra possibile negare *tout court* qualsiasi rilevanza (e la esperibilità di un qualsiasi controllo) per i casi in parola in forza dell'assenza di un espresso divieto di doppia cittadinanza per il Presidente del Consiglio (e per i Ministri) nella lettera della Costituzione (e dunque sulla base di un argomento formalista o testualista).

Un'impostazione siffatta non convince in primo luogo sul piano teorico perché, come si è visto, se è vero che la Costituzione non contiene alcun divieto testuale, sembra possibile, a ben vedere, individuare negli articoli 54 e 93 Cost. un parametro costituzionale rispetto al quale il caso di doppia cittadinanza del Presidente del Consiglio e dei Ministri potrebbe, in ipotesi, entrare in rotta di collisione (tanto in via generale e astratta, quanto in singoli casi concreti) (cfr. §3). Più precisamente, si è detto di come i doveri particolarmente intensi di fedeltà e lealtà che sono imposti ai componenti del Governo dagli articoli 54 e 93 Cost. nell'esercizio delle loro funzioni – che sono posti a presidio della pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti sussunti nella formula dell'“interesse esclusivo della nazione” – potrebbero fornire la base giuridica per introdurre, per gli individui che ricoprono tali ruoli, un trattamento differenziato rispetto alla regola generale (che è quella dell'apertura alle cittadinanze multiple).

Un'impostazione siffatta non convince, in secondo luogo, sul piano empirico, nella misura in cui essa, negando la rilevanza della questione, finisce per rinunciare a governarla, non consentendo all'ordinamento di misurarsi con il complesso bilanciamento tra i diversi beni costituzionalmente rilevanti che vengono intersecati dal “conflitto di fedeltà” dei componenti del Governo con doppia cittadinanza, e lasciandolo, pertanto, “disarmato” di fronte a possibili lesioni, anche gravi, degli stessi.

Non sembra possibile negare rilevanza costituzionale alla eventuale doppia cittadinanza del Presidente del Consiglio (o dei Ministri) neppure facendo leva su di una concezione rigidamente monista dell'ordinamento nazionale, che ne postuli l'autosufficienza (*rectius*, l'indifferenza) rispetto alle norme del diritto internazionale e, soprattutto, del diritto straniero.

Un approccio monista potrebbe, in effetti, portare l'interprete ad argomentare che per la Repubblica italiana le cittadinanze multiple non hanno alcun valore, nella misura in cui esse afferiscono a un rapporto tra il cittadino e uno Stato terzo, rapporto che rimane estraneo alla dimensione dell'ordinamento nazionale. In questa prospettiva, i rapporti costituzionali (il rapporto tra l'individuo e l'ordinamento costituzionale, e dunque, per quel che qui interessa, il riconoscimento di diritti e l'imposizione di doveri politici) sarebbero regolati esclusivamente in base alla dicotomia possesso/non possesso della cittadinanza italiana, *tertium non datur*, e l'ordinamento costituzionale nazionale sarebbe allora “cieco” alle cittadinanze straniere ulteriori rispetto a quella della Repubblica, e tratterebbe il cittadino “doppio” *come se fosse cittadino solo italiano*. In questa prospettiva, la facoltizzazione della doppia cittadinanza nella legge n. 91/1992 avrebbe esclusivamente il fine



“benevolo” di non costringere l’individuo a recidere il rapporto che lo lega a un altro ordinamento, senza che ciò attribuisca, però, alcuna rilevanza a tale rapporto sul piano interno.

Una ricostruzione in questi termini (per certi versi “poetica”, nella misura in cui muove da una sorta di presunzione di prevalenza della “italianità” nell’individuo con doppia cittadinanza), a prescindere dalla sua dubbia compatibilità rispetto al combinato disposto dei fondamentali principi pluralista, di eguaglianza, e di apertura internazionale che, come si è visto, potrebbero essere interpretati nel senso di *imporre* il riconoscimento delle cittadinanze multiple da parte dell’ordinamento nazionale (cfr. §3), non sembra comunque convincente per almeno tre ordini di motivi.

In primo luogo, sul piano empirico, anche l’impostazione in esame, così come quella formalista, negando rilevanza *tout court* alla questione non consente di risolvere casi problematici concreti, che sarebbero invece, come si è visto, oggettivamente suscettibili di interferire con numerosi diritti e interessi costituzionalmente rilevanti per l’ordinamento (con l’“interesse nazionale”).

In secondo luogo, la soluzione si scontra con il dato per cui, anche a voler accedere a una prospettiva massimamente monista (per non dire nazionalista), un fatto afferente a un ordinamento straniero può in ogni caso essere rilevante per l’ordinamento nazionale laddove sia quest’ultimo a conferirgli rilevanza interna (si pensi ai cosiddetti “reati universali”<sup>120</sup>, o ai delitti contro la personalità internazionale dello Stato, o alla responsabilità del Capo dello Stato per alto tradimento ex articolo 90 Cost., o al riconoscimento del matrimonio contratto all’estero). La cittadinanza straniera, allora, pur non rilevante *in generale* con riferimento ai rapporti tra l’individuo e l’ordinamento costituzionale italiano (che continua a trattarlo come un cittadino), potrebbe ben assumere rilevanza *nel caso specifico* del Presidente del Consiglio (o del Ministro), configurandosi come fatto ostativo (o comunque capace di interferire) rispetto all’assunzione dei doveri che discendono dagli articoli 54 e 93 Cost. (con particolare riferimento all’impegno ad agire *esclusivamente* nell’interesse della nazione). Del resto, era questa l’impostazione della legge n. 555/1912, che attribuiva rilevanza alla cittadinanza straniera come fatto idoneo a cagionare la perdita della cittadinanza italiana.

Infine, l’impostazione in esame sembra confliggere con il diritto internazionale convenzionale in materia, che, come regola generale, prevede, oggi, l’obbligo per gli ordinamenti nazionali di riconoscere la cittadinanza attribuita da altri Stati, regola positivizzata, ad esempio, nell’articolo 1 della già richiamata Convenzione su talune questioni relative al conflitto di leggi sulla cittadinanza del 1930, così come nell’articolo 3 comma 2 della Convenzione europea sulla cittadinanza del 1997<sup>121</sup>.

Si potrebbe immaginare, poi, pur non negando *tout court* la rilevanza della doppia cittadinanza di un componente del Governo *sul piano formale*, di negare che la circostanza sia produttiva di conseguenze costituzionali *sul piano sostanziale*, valorizzando a tal fine la collegialità intrinseca che vale a definire l’organo complesso “Governo” nel nostro ordinamento<sup>122</sup>. Si potrebbe argomentare, più precisamente<sup>123</sup>, che il Presidente del Consiglio (o il singolo Ministro) con doppia cittadinanza non sarebbe in grado, da solo, di determinare l’indirizzo politico di governo (potendo al più contribuire alla sua determinazione in seno al Consiglio dei Ministri), e dunque non potrebbe arrecare danno, in via diretta, all’“interesse nazionale” (e alla pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti

<sup>120</sup> Come, ad esempio, nel caso dell’estensione della punibilità ai fatti commessi all’estero per mezzo dell’articolo 604 c.p. con riferimento a fattispecie di reato riferibili al cosiddetto “sfruttamento sessuale”.

<sup>121</sup> Si veda C. FOCARELLI, *Cittadinanza, diritto internazionale e sintonizzazione empatica nel “mondo uno”*, cit., 12 ss. In senso analogo P.J. SPIRO, *Dual nationality and the meaning of citizenship*, cit., 1450 ss. Va precisato, però, che le convenzioni richiamate, a oggi, sono state firmate ma non ratificate dall’Italia.

<sup>122</sup> Sulla collegialità dell’Esecutivo nella nostra forma di governo si veda, per tutti, A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1981, specie 53 ss.

<sup>123</sup> Con ragionamento non dissimile da quello che induce a negare la problematicità della doppia cittadinanza di singoli componenti delle Camere, alla luce della collegialità del Parlamento e dell’esercizio delle sue funzioni (cfr. §3).

che in tale formula sono racchiusi)<sup>124</sup>. In altri termini, il “conflitto di fedeltà” del singolo componente del Governo verrebbe “mitigato” dal principio costituzionale della collegialità dell’Esecutivo.

Volendo aderire a questa impostazione, l’unico caso di cittadinanza multipla costituzionalmente rilevante diverrebbe quello (oggettivamente “di scuola”) in cui a possedere la cittadinanza straniera oltre a quella italiana fosse un numero di componenti del Governo talmente elevato da esercitare un’influenza decisiva sul Consiglio dei Ministri e, conseguentemente, sull’indirizzo politico nazionale.

Una ricostruzione in questi termini, tuttavia, non convince, se non altro con riferimento alla figura del Presidente del Consiglio, che ai sensi dell’articolo 95 Cost. dispone di prerogative costituzionali (di direzione, promozione, coordinamento) e di funzioni di rappresentanza della Repubblica all’estero (cfr. §3) che, se potevano essere “temperate” dal principio collegiale (ma, forse, soprattutto dal sistema dei partiti) nella fase storica della cosiddetta “Prima Repubblica”, non conoscono oggi simili contropoteri, alla luce del già richiamato accentuarsi del principio monocratico, della marginalizzazione del Parlamento<sup>125</sup> e dell’avvento dei partiti *leaderistici*<sup>126</sup>, che hanno caratterizzato le ultime tre decadi. È proprio in forza di queste prerogative, del resto, che il Presidente del Consiglio resta sempre, anche nei momenti di massima prevalenza del principio collegiale, un *primus inter pares*, abilitato a esercitare un’influenza diretta sull’indirizzo politico di governo e, dunque, a incidere sensibilmente sull’interesse nazionale<sup>127</sup>.

Conseguentemente, la tesi in esame potrebbe essere forse riferibile, al più, al caso individuale del singolo Ministro, specie se “tecnico” (si immagini, ad esempio, il caso, che non apparirebbe particolarmente problematico, di un Governo “tecnico” o “di scopo”<sup>128</sup>, in cui il dicastero dell’Economia venisse affidato a un economista di fama mondiale con doppia cittadinanza). Ciò comunque tenendo sempre a mente che, da un lato, se è vero che il singolo Ministro è sprovvisto delle medesime prerogative del Presidente del Consiglio, egli partecipa in ogni caso, con influenza tutt’altro che trascurabile, alla determinazione dell’indirizzo politico da parte del Consiglio dei Ministri, e dall’altro che il singolo Ministro rappresenta la Repubblica in seno al Consiglio dei Ministri dell’Unione europea. Inoltre, il singolo Ministro potrebbe ben essere titolare di poteri “propri” – come quelli di controfirma degli atti presidenziali, di promovimento di azioni (ad esempio disciplinari) o di nomina – a loro volta suscettibili di interferire (se usati in modo distorto) con l’interesse nazionale.

In definitiva, quindi, l’impostazione in esame potrebbe indurre l’interprete, al massimo (eventualmente), a differenziare le posizioni del Presidente del Consiglio e dei Ministri, riconducendo solo al primo, e non anche ai secondi, le criticità costituzionali relative al “conflitto di fedeltà”

<sup>124</sup> L’impostazione riecheggia, per certi versi, forse, quella sottesa a una delle difese dell’ex Ministro dell’Interno Salvini nel cosiddetto caso “*Open Arms*”, tesa a valorizzare la collegialità della decisione (in seno al Governo Conte I), nell’agosto 2019, di impedire lo sbarco dei migranti a bordo della omonima imbarcazione.

<sup>125</sup> Cfr. note 100 e 101.

<sup>126</sup> Si vedano sul tema: L. TRUCCO, *Rosatellum-bis e la forma di governo “leadercratica” sul far del nascere della XVIII legislatura*, in [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), n. 3, 2018; M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza, 2000; S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 3, 2012.

<sup>127</sup> Su tale assetto del Governo si vedano, *ex multis*: G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all’Assemblea Costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, 73 ss.; L. PRETI, *Il governo nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1954, 20 ss.; E. CHELI, *Il coordinamento delle attività di Governo nell’attuale sistema italiano*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1969; S. MERLINI, *Presidente del Consiglio e collegialità di Governo*, in *Quaderni costituzionali*, 1982; I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, cit., 58 ss. In senso analogo si è espressa anche la giurisprudenza della Corte costituzionale. Cfr.: Corte cost., sentt. nn. [7/1996](http://www.corteconstituzionale.it) e [262/2009](http://www.corteconstituzionale.it).

<sup>128</sup> Sulle caratteristiche dei Governi “tecnici” e sulla difficoltà nell’operare una netta separazione tra Governi “tecnici” e Governi “politici” si veda, per tutti, N. LUPO, *I “governi tecnici”. Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2015.

potenzialmente derivante, ex articoli 54 e 93 Cost, dal possesso di cittadinanze multiple, ma non sembra risolvere il problema nella sua interezza.

Infine, una ulteriore via che potrebbe essere esplorata per negare la rilevanza dei casi in esame è quella di risolvere il “conflitto di fedeltà” derivante dalla cittadinanza multipla secondo un criterio “cronologico”, valorizzando il fatto che il giuramento ex articolo 93 Cost. del Presidente del Consiglio (e dei Ministri) avverrebbe in un momento successivo rispetto alla acquisizione (a prescindere da come essa si sia in concreto verificata) della cittadinanza straniera. Si è infatti sostenuto in dottrina, con riferimento non già al caso specifico della doppia cittadinanza, ma in generale ai “conflitti di fedeltà” dei titolari dei “supremi uffici”, che il giuramento costituzionale avrebbe proprio la funzione di prevenire eventuali “conflitti di fedeltà” facendo leva sull’impegno morale del giurante<sup>129</sup>, e che pertanto esso avrebbe “funzione risolutiva” (implicita) di eventuali obblighi incompatibili con quelli della carica assunta, con conseguenze “analoghe a quelle derivanti dall’articolo 98 comma 3 Cost.”<sup>130</sup>.

Si potrebbe riconoscere, in altri termini, al giuramento ex articolo 93 Cost. una sorta di *implicita* efficacia “caducante” rispetto ai precedenti doveri di fedeltà gravanti sull’interessato, facendo leva sulla sua intrinseca natura di “contratto politico” (cfr. §2). La chiara e solenne volontà manifestata di assumere l’ufficio pubblico nel Governo della Repubblica, e il coesenziale impegno a esercitare le relative funzioni costituzionali nell’interesse esclusivo della nazione (italiana) sarebbe, in questa prospettiva, sufficiente a “liberare” (evidentemente solo “agli occhi” dell’ordinamento italiano) il componente dell’Esecutivo da ogni onere che con tale impegno risultasse incompatibile.

Sarebbe lo Stato straniero di cui il membro del Governo italiano è cittadino, allora, a dover trarre le conseguenze dal giuramento ex articolo 93 Cost. da questi pronunciato e, se del caso, a dover valutare se l’assunzione dell’ufficio di Presidente del Consiglio della Repubblica italiana sia compatibile (o meno) con il mantenimento della cittadinanza straniera (ed eventualmente, se consentito in tale ordinamento, a dover procedere alla revoca della cittadinanza).

Una simile impostazione non risulta però ancora del tutto soddisfacente, dal momento che essa risolve la questione sul piano formale-interno (rapporto tra l’ordinamento costituzionale italiano e l’individuo con cittadinanza multipla), ma non elimina le criticità evidenziate sul piano sostanziale-esterno, in cui il “conflitto di fedeltà” permane, non avendo ovviamente il giuramento ex articolo 93 Cost. alcun potere “ultra-nazionale” (nell’ordinamento straniero). In altri termini, il giuramento ex articolo 93 Cost. potrebbe forse essere sufficiente a “liberare” il cittadino “agli occhi” della Repubblica, ma resta il dato per cui egli rimarrebbe, nei fatti, in possesso della cittadinanza straniera in questione “agli occhi” dello Stato interessato, che potrebbe ben continuare a pretendere l’adempimento dei doveri che da tale cittadinanza discendono<sup>131</sup>.

Inoltre, tale soluzione non risulterebbe applicabile al caso in cui la cittadinanza straniera sia acquisita successivamente all’assunzione della carica costituzionale nell’ordinamento italiano.

Nondimeno, l’ipotesi in esame sembra avvicinare l’interprete al corretto inquadramento della questione, nella misura in cui riconduce il problema nella dimensione più propriamente politica-sostanziale (e non solo giuridica-formale) che caratterizza le funzioni e i doveri dei componenti del Governo in generale, e il giuramento di cui all’articolo 93 Cost. in particolare (cfr. §2 e §3).

Venendo poi alle soluzioni “radicali” di segno diametralmente opposto rispetto a quelle sinora vagliate, sembra dover essere scartata, sempre per quanto già argomentato nel paragrafo precedente, l’opzione per un reciso divieto di cittadinanza multipla per i componenti dell’Esecutivo, fondata su di un’interpretazione originalista del combinato disposto degli articoli 51 e 92 Cost.

<sup>129</sup> Si veda A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, cit., 18.

<sup>130</sup> In questo senso G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 161 ss.

<sup>131</sup> In questo senso si vedano le analoghe riflessioni di P.J. SPIRO, *Dual nationality and the meaning of citizenship*, cit., 1459, con riferimento all’efficacia meramente “interna” dell’“*oath of allegiance*” statunitense. Il diritto internazionale prevede del resto, come regola generale, che ciascuno Stato sovrano possa regolamentare autonomamente la propria cittadinanza (ed esercitare su tale materia la propria giurisdizione esclusiva).

Come si è visto, il problema della doppia cittadinanza, pur marginale in quella fase storica, era noto al Costituente, che ha scelto di non regolarlo direttamente in Costituzione, con conseguente implicito rinvio della questione delle cittadinanze multiple alla discrezionalità del legislatore ordinario (cfr. §3). La volontà del Costituente in punto è, pertanto, orientata in senso “possibilista” rispetto alle cittadinanze multiple, e non si ravvisano elementi, nei lavori dell’Assemblea (o nei lavori preparatori della legge n. 91/1992), per giungere a una diversa conclusione con riferimento al caso particolare dei componenti dell’Esecutivo.

Allo stesso modo, non sembra possibile ricavare il divieto in parola attraverso l’interpretazione sistematica. Se infatti è, come si è argomentato (cfr. §3), certamente possibile individuare nel combinato disposto degli articoli 54 e 93 Cost. profili di interferenza *potenziale* tra la doppia cittadinanza e i doveri propri dei membri del Governo, non sembra invece possibile spingere tale operazione ermeneutica fino a ricavare dalle medesime norme un divieto *generalizzato* di assunzione di incarichi nel Governo da parte di cittadini italiani che siano in possesso di cittadinanze straniere aggiuntive. Una simile interpretazione finirebbe, infatti, per forzare oltremisura i limiti testuali che lo strumento sistematico deve comunque sempre rispettare.

##### 5. (segue) *La necessità di un controllo del Presidente della Repubblica (e del Parlamento) sui “conflitti di fedeltà”*

Alla luce della ricostruzione sinora operata, non sembra possibile concludere né per una irrilevanza *tout court* della questione della cittadinanza multipla di coloro che ricoprono incarichi di vertice nel Governo, né tantomeno per la sussistenza di un divieto generalizzato di cittadinanza multipla per i membri dell’Esecutivo.

Occorre quindi interrogarsi su possibili soluzioni “intermedie”, che consentano di vagliare, non in assoluto (attraverso un automatismo), ma “caso per caso” (in concreto), la possibile interferenza tra la doppia cittadinanza del Presidente del Consiglio (o del Ministro) e gli obblighi derivanti dal combinato disposto degli articoli 54 e 93 Cost. Occorrerà chiedersi, più precisamente, da un lato secondo quali criteri tale interferenza debba essere saggiata, e dall’altro da parte di quali organi una tale valutazione possa essere compiuta.

Come anticipato, la questione sembra dover essere risolta non già sul piano strettamente giuridico-formale, bensì valorizzando la natura intrinsecamente politica delle funzioni, dei doveri e della responsabilità del Governo nel nostro ordinamento (cfr. §3 e §4).

In questa prospettiva, allora, le criticità relative al caso di un Presidente del Consiglio (o di un Ministro) con cittadinanza multipla dovrebbero essere vagliate nell’ambito dei meccanismi politico-istituzionali del circuito della rappresentanza, circuito che svolge la funzione precipua di garantire, di volta in volta, attraverso i suoi “*checks and balances*”, la rispondenza del funzionamento delle istituzioni rispetto al perseguimento del “bene comune” (e, dunque, che l’indirizzo politico non devii da ciò che è prescritto dalla Costituzione), consentendo il raccordo tra Stato-persona e Stato-comunità.

In quest’ottica, gli organi deputati a vagliare il potenziale “conflitto di fedeltà” del componente del Governo provvisto di cittadinanze aggiuntive rispetto a quella italiana non possono che essere quelli a cui nel nostro sistema costituzionale è affidata la funzione di controllo sull’estrinsecarsi dell’indirizzo politico di governo<sup>132</sup>, e dunque il *Presidente della Repubblica* “a monte” (nell’ambito del procedimento di formazione del Governo, ove l’indirizzo politico di governo è nella sua “fase

---

<sup>132</sup> E del resto, l’indirizzo politico di governo rappresenta la “cerniera” tra la dimensione giuridica e la dimensione politologica, e dunque tra l’osservazione dello Stato *sub specie legis*, come ordinamento giuridico, e *sub specie potestatis*, come sistema politico. Si veda in punto M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1993, §5.

genetica”<sup>133</sup>) e il *Parlamento* “a valle” (nell’ambito delle attività del Governo in carica, ove l’indirizzo politico di governo si inverte).

Più precisamente, il controllo del Presidente della Repubblica dovrebbe svolgersi sia nelle fasi “istruttorie” della formazione del Governo, e cioè nelle fasi delle consultazioni e dell’incarico, ove egli può verificare con i partiti (attraverso i gruppi parlamentari) l’opportunità di incaricare una personalità in possesso di cittadinanza multipla, che nelle fasi “costitutive” del medesimo procedimento, e in particolare nella fase della nomina, ove il Capo dello Stato dispone del potere di rifiutare la nomina di un individuo laddove ritenga che la sua assunzione di un incarico nell’Esecutivo possa pregiudicare gravemente uno o più interessi costituzionalmente rilevanti<sup>134</sup>. Trattasi di potere di controllo iper-politico<sup>135</sup> che il Capo dello Stato svolge nell’ambito della sua funzione di indirizzo politico costituzionale<sup>136</sup>, e dunque a tutela del delicato equilibrio di valori fondamentali riassunti nella formula della “unità nazionale”<sup>137</sup>, rispetto ai quali andrà valutata l’interferenza (con riferimento agli articoli 54, 93 e 95 Cost.) prodotta dalla cittadinanza multipla di uno o più componenti dell’Esecutivo.

A ciò non sembra ostare il fatto che il “conflitto di fedeltà” sia, in questa fase (prima dell’assunzione dell’incarico di governo con la nomina) ancora “latente”<sup>138</sup>, posto che il ruolo di garanzia e controllo del Presidente della Repubblica, in un procedimento “misto” (politico e costituzionale)<sup>139</sup> come quello della formazione del Governo, involge necessariamente elementi di valutazione “prognostica” sugli *effetti* (anche “potenziali”) che la nomina a Presidente del Consiglio o a Ministro di un dato individuo avrebbe con riferimento alla tenuta dell’ordinamento costituzionale.

Il caso in cui un controllo preventivo siffatto ha dato esito negativo si è avuto, del resto, recentemente, all’avvio della XVIII legislatura, quando il Presidente della Repubblica, adducendo la necessità di una “difesa della Costituzione e dell’interesse della nostra comunità nazionale”, ha rifiutato di nominare Paolo Savona (che aveva teorizzato in passato la possibile uscita dell’Italia dall’euro) Ministro dell’Economia, ritenendo che tale nomina avrebbe quasi certamente pregiudicato molteplici interessi e diritti costituzionalmente rilevanti<sup>140</sup>.

<sup>133</sup> Si veda A. LUCARELLI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2018, 1002.

<sup>134</sup> Sul tema e per la ricostruzione delle elaborazioni dottrinali in materia, sia consentito il rinvio a G. CAVAGGION, *La formazione del governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, cit., 99 ss.

<sup>135</sup> Nel senso di potere “al di sopra” della politica e “sulla” politica. Così A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 12, 2018, 9. In senso analogo D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, Milano, Giuffrè, 2011, 210 ss.

<sup>136</sup> Secondo la teoria dell’indirizzo politico costituzionale, come noto, è “precipuo compito” del Capo dello Stato, nella forma di governo italiana, quello di “controllare l’indirizzo [politico] di maggioranza”, “ed eventualmente di correggerlo per allinearli alla attuazione dei fini costituzionali”. Si veda P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, 308 ss.

<sup>137</sup> Si veda A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013, 8. In senso analogo: M. DOGLIANI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2018, 999; A. MORELLI, *Mandati esplorativi, incarichi e preincarichi: di cosa stiamo parlando?* in [laCostituzione.info](http://laCostituzione.info), 9 maggio 2018.

<sup>138</sup> *Contra* si veda, tuttavia, A. MORELLI, *Il dovere di fedeltà alla Repubblica*, cit., 190, che ritiene che i “conflitti di fedeltà” acquistino rilevanza giuridica solo nel momento in cui viene meno la loro “latenza”.

<sup>139</sup> Si veda in questo senso, per tutti, L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, §2.

<sup>140</sup> Sul “caso Savona” si vedano in questi termini almeno: M.C. GRISOLIA, *Intervento al Seminario “Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali”*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018, 3 ss.; R. BIN, *Mattarella non poteva, ma doveva rifiutare la nomina*, in [laCostituzione.info](http://laCostituzione.info), 29 maggio 2018; A. D’ALOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso ‘Savona’*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018, 3 ss.; A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al “populismo sovranista”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1° giugno 2018, 5 ss.; A. MANZELLA, *Centralità proclamata ma difficile senza rispetto per opposizione e minoranze*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2018, 670; M. SICLARI, *Primi rilievi sulla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018, 2; A. ANZON DEMMIG, *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018; A. PALANZA, *Intervento al Seminario “Contesto politico, forma di governo e*

Il Parlamento, invece, dovrebbe svolgere il proprio controllo sul potenziale “conflitto di fedeltà” del Presidente del Consiglio (o del Ministro) in sede di dibattito e voto sulla fiducia iniziale ex articolo 94 comma 3 Cost., ovvero, laddove il “conflitto di fedeltà” dovesse emergere (o concretizzarsi) solo dopo che la fiducia iniziale è stata accordata, attraverso lo strumento della mozione di sfiducia ex articolo 94 comma 5 Cost.<sup>141</sup>.

Proprio perché non sembra possibile ricorrere ad automatismi (cfr. §4), sia il controllo del Presidente della Repubblica che quello del Parlamento (nei termini appena descritti) dovranno necessariamente focalizzarsi non già sul dato meramente *formale* del possesso (da parte del Presidente del Consiglio o del Ministro) della cittadinanza straniera, bensì sul dato *sostanziale* della sussistenza di rischi concreti (per quanto, eventualmente, anche “latenti”) per l’intersezione di beni costituzionalmente rilevanti riassunti dalla formula dell’“interesse esclusivo della nazione”.

Per quanto riguarda, invece, i criteri che il Presidente della Repubblica e le Camere dovrebbero utilizzare per vagliare i casi in parola – fermo il parametro di un pericolo concreto per l’“interesse esclusivo della nazione” –, essi non potranno che afferire alle peculiarità del caso specifico.

In questa prospettiva, si potrebbe ragionevolmente immaginare di valorizzare nell’ambito di tale valutazione, in primo luogo, il profilo e la storia del singolo individuo, ai fini di determinarne quella che è stata definita in dottrina come “cittadinanza *sostanziale*” o “cittadinanza *effettiva*”, e cioè la “trama di rapporti concreti tra un individuo ed una comunità”, che consente di individuare a quale Stato (o a quali Stati) egli deve *concretamente* la propria lealtà<sup>142</sup>. La valutazione potrebbe avere esito negativo, in questa prospettiva, solo laddove la “cittadinanza sostanziale” della personalità in questione sia diversa da quella italiana (o dubbia).

Potrebbe essere poi valorizzata, in secondo luogo, la natura dei doveri che discendono, per l’interessato, dalla specifica cittadinanza dello Stato straniero in questione, ai fini di verificare caso per caso la loro compatibilità (o meno) con i doveri e l’impegno dei componenti del Governo italiano ex articoli 54 e 93 Cost. Ciò consentirebbe di individuare i casi effettivamente problematici, e di confrontarsi quindi con i “conflitti di fedeltà” non già sul piano meramente teorico (e dunque per via del solo fatto che il cittadino italiano sia in possesso di una cittadinanza straniera aggiuntiva), bensì sul piano concreto (e dunque solo laddove detta cittadinanza straniera aggiuntiva imponga uno specifico dovere che effettivamente confligge con i doveri propri dell’incarico di governo cui il cittadino italiano è chiamato).

In questa prospettiva, il “conflitto di fedeltà” astratto potrebbe allora essere “ignorato” laddove, sul piano concreto, lo Stato straniero non richieda ai suoi cittadini l’adempimento di doveri di fedeltà assoluti (ad esempio garantendo un elevato livello di apertura internazionalista e alle cittadinanze multiple), o comunque richieda l’adempimento di doveri “tenui” (potrebbe essere questo, ad esempio, il caso della Svizzera). Laddove, invece, l’ordinamento costituzionale straniero richieda l’adempimento di doveri di fedeltà “intensi” (e si pensi ad esempio al caso, già richiamato, degli Stati Uniti d’America, che richiedono l’abiura di ogni alleanza e fedeltà ad altri Stati e la difesa, se necessario impugnando le armi, della Costituzione e delle leggi statunitensi contro ogni nemico, interno ed esterno) si potrebbe immaginare di giungere a una diversa soluzione.

---

relazioni tra gli organi costituzionali”, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018, 1 ss.; M. PIAZZA, “Mattarella vs Savona”: un caso, non-caso, non a caso, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 aprile 2019. Attesa la natura “di garanzia” del controllo in esame, sembra inoltre possibile quantomeno interrogarsi sulla facoltà, per l’interessato, di sindacarne l’eventuale esito negativo dinanzi alla Corte costituzionale attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione tra poteri. Sulla possibile legittimazione del Presidente del Consiglio incaricato (o nominato) in sede di conflitto tra poteri sia consentito il rinvio a G. CAVAGGION, *La formazione del governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, cit., 119 ss.

<sup>141</sup> Trattasi, in questo caso, di controllo squisitamente politico, e come tale, sembra, insindacabile da parte dell’interessato in caso di esito negativo.

<sup>142</sup> Si veda in punto M. CUNIBERTI, *Art. 22*, cit., §2.3.3, che riprende la tesi di R. MONACO, *Doppia cittadinanza e tutela della cittadinanza*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1950.

In definitiva, pare corretto, nel nostro sistema, affidare la risoluzione del possibile “conflitto di fedeltà” del Presidente del Consiglio (o del Ministro) agli organi costituzionali che nella forma di governo sono preposti al controllo sull’indirizzo politico, che potranno liberamente apprezzare se la cittadinanza multipla sia passibile di influenzare l’indirizzo politico di governo (o l’esercizio delle funzioni del Governo in generale) in senso negativo rispetto all’interesse nazionale (e a ciò che è costituzionalmente prescritto). Nessun problema di ordine costituzionale potrebbe essere adombrato, in altri termini, se il Presidente della Repubblica, che rappresenta l’unità nazionale (articolo 87 comma 1 Cost.), nella sua funzione di indirizzo politico costituzionale ritiene di incaricare e di nominare Presidente del Consiglio un individuo con cittadinanza multipla, e se i parlamentari direttamente eletti dal popolo, che rappresentano la nazione senza vincolo di mandato (articolo 67 Cost.), nell’esercizio della funzione di controllo sull’Esecutivo svolta dalle Camere, ritengono di accordare la fiducia al Governo che da detto individuo è presieduto.

Rimangono sempre possibili, in questa cornice di riferimento, ovviamente, da un lato il ricorso alla mozione di sfiducia laddove il “conflitto di fedeltà” dovesse manifestarsi solo successivamente all’immissione nella pienezza delle funzioni di governo, e dall’altro il sindacato successivo dell’autorità giudiziaria laddove il “conflitto di fedeltà” dovesse tradursi, in un caso concreto, in comportamenti che integrino “reato ministeriale” (ai sensi dell’articolo 96 Cost. e della legge costituzionale n. 1/1989).

Resta allora da chiedersi quale sia il “rimedio” a disposizione dell’interessato per rimuovere il “conflitto di fedeltà” laddove esso sia ritenuto effettivamente sussistente nel caso concreto (ad esempio, dal Presidente della Repubblica nella formazione del Governo, o da una minoranza qualificata di parlamentari attraverso la proposizione di una mozione di sfiducia).

Per quanto sinora argomentato la soluzione non potrebbe che essere, in questi casi, la rinuncia alla cittadinanza straniera, dovendosi ritenere sufficiente, a tal fine, la formale rinuncia dell’interessato, a prescindere dal fatto che essa produca o meno effetti concreti (si pensi al caso di un ordinamento straniero che non consenta la rinuncia alla cittadinanza, o che rigetti la rinuncia nel caso specifico). La rinuncia appare, in effetti, a differenza del giuramento, atto idoneo a rimuovere in radice le possibili interferenze con i doveri del componente del Governo e a superare il “conflitto di fedeltà”, palesandosi, in tal modo, la fedeltà esclusiva del cittadino alla Repubblica e l’impegno effettivo ad adempiere ai doveri discendenti dagli articoli 54 e 93 Cost., oltre che la volontà di svincolarsi dai doveri (di fedeltà e non) che discendono dalla cittadinanza straniera. Se infatti dal giuramento ex articoli 54 e 93 Cost. tali elementi potrebbero essere desunti solo in modo *implicito* (cfr. §4), dalla rinuncia formale alla cittadinanza straniera essi emergerebbero, invece, in modo *esplicito*.

Alla rinuncia non sembra ostare, peraltro, l’articolo 22 Cost. (che potrebbe essere invocato argomentando che l’imposizione della rinuncia alla cittadinanza equivalga a una “privazione” della stessa), poiché detta norma sembra riferibile unicamente alla cittadinanza italiana (non potendo la Repubblica italiana “privare” un individuo di una cittadinanza straniera).

#### *6. Prospettive future: l’evoluzione della cittadinanza europea e la (possibile) revisione semipresidenziale o neoparlamentare della forma di governo*

Posto che, come si è tentato di argomentare nei paragrafi precedenti, il caso di un componente del Governo con cittadinanza multipla appare destinato a inverarsi in un futuro tutt’altro che remoto, e che esso, al suo verificarsi, dovrà essere affrontato dall’ordinamento con il dovuto riguardo sia alle norme costituzionali applicabili, che alle peculiarità della situazione concreta, ci si deve soffermare conclusivamente su alcuni profili evolutivi che potrebbero spostare, in qualche misura, il baricentro della ricostruzione sinora operata.

In primo luogo, occorre chiedersi che impatto potrà avere sulle problematiche in esame il progressivo sviluppo della cittadinanza europea che, come noto, a partire dal 1992 (con il Trattato di

Maastricht), affianca quella degli Stati membri nel tentativo (a oggi per la verità largamente incompiuto) di forgiare un reale *demos* europeo<sup>143</sup>.

Se la cittadinanza europea viene considerata nel suo stato attuale (di “cittadinanza” solo in senso lato e transnazionale<sup>144</sup>), essa non sembra poter spostare in modo significativo i termini della questione.

Sul piano sostanziale, vero è che è dato rilevare un livello di convergenza più elevato tra gli interessi della Repubblica (l’“interesse nazionale”) e quelli degli altri Stati membri, rispetto a quanto accade nei rapporti con Stati extra-europei, ma vero è altresì che sono frequenti (come testimoniato da alcuni degli esempi che si sono richiamati<sup>145</sup>) i casi in cui detti interessi entrano in contrasto (complice, in particolare, l’assenza di una reale politica estera ed economica comune<sup>146</sup>). Conseguentemente, l’integrazione europea (e la cittadinanza europea), nel quadro attuale, sembrano al massimo poter “mitigare” o “mascherare” il “conflitto di fedeltà” dell’individuo con la cittadinanza di due o più Stati membri, ma non eliminarlo in radice.

Sul piano formale, invece, l’obbligo attualmente esistente, per i cittadini degli Stati membri, nei confronti dell’Unione europea (*rectius*, delle sue istituzioni), è un obbligo di leale collaborazione<sup>147</sup> (e non invece di fedeltà), per di più indiretto, in quanto mediato dai principi costituzionali fondamentali nazionali (nel caso dell’Italia, dagli articoli 2 e 11 Cost.)<sup>148</sup>. L’inesistenza di un’entità statale europea, di un “popolo” europeo e di una cittadinanza europea (nel senso pieno del termine), fa sì, infatti, che non possa essere realisticamente richiesto ai cittadini europei, da parte delle istituzioni dell’Unione, un adempimento solidarista equivalente a quello imposto ai cittadini italiani in favore della Repubblica dai doveri costituzionali inderogabili (specie di fedeltà e difesa)<sup>149</sup>, poiché tali doveri trovano la loro ragion d’essere nel legame che insiste tra un popolo e uno Stato-istituzione<sup>150</sup> (con particolare riferimento alle categorie della sovranità e della rappresentanza<sup>151</sup>, non ancora pienamente sviluppatesi nella costruzione eurounitaria<sup>152</sup>). I cittadini europei sono legati da

<sup>143</sup> Si vedano, sul tema: P. BILANCIA, *La nuova governance dell’eurozona: alla ricerca del demos*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi*, Napoli, Jovene, 2012; T. PADOA-SCHIOPPA, *Demos e Crazia in Europa*, in [Astrid Rassegna](#), 26 aprile 2009.

<sup>144</sup> Si vedano, per tutti: C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali I, Milano, Giuffrè, 2007; P. BILANCIA, *The dynamics of the EU integration and the impact on the national constitutional law*, Milano, Giuffrè, 2012, 5 ss.; S. BARTOLE, *La cittadinanza e l’identità europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2000, 39 ss.; S. CASSESE, *La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell’Europa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 5, 1996, 869 ss.; V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, in *il Mulino*, 1994, 21 ss.; A. CELOTTO, *La cittadinanza europea*, in [Il diritto dell’Unione europea](#), n. 2, 2005, 379 ss.

<sup>145</sup> Cfr. §3.

<sup>146</sup> Si vedano in punto: P. BILANCIA, *Il governo dell’economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in [Rivista AIC](#), n. 3, 2014; P. BILANCIA, *La politica estera di sicurezza comune dopo il Trattato di Lisbona*, in [Astrid Rassegna](#), n. 3, 2010.

<sup>147</sup> Si veda in punto A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 10 giugno 2018, 5. Sulla leale collaborazione nell’ordinamento dell’Unione europea si veda F.G. PIZZETTI, *Riflessioni sul principio di leale collaborazione nell’ordinamento comunitario*, in P. Bilancia, F.G. Pizzetti, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Giuffrè, Milano, 2004, 91 ss.

<sup>148</sup> Sia consentito il rinvio, in punto, a G. CAVAGGION, *Riflessioni su principio di solidarietà e processo di integrazione europea nella prospettiva della crisi economico-sanitaria*, in A. Papa, F.G. Pizzetti, F. Scuto (a cura di), *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: Scritti in onore di Paola Bilancia*, in [federalismi.it](#), n. 4, 2022, 248.

<sup>149</sup> E del resto, è vero altresì il contrario, e cioè che i cittadini europei non possono, di norma, pretendere direttamente dall’Unione prestazioni per la tutela dei loro diritti: i diritti riconosciuti dalla cittadinanza europea possono infatti essere fatti valere nei confronti degli Stati membri. Si veda in punto C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, cit.

<sup>150</sup> Si veda in questo senso A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, cit., 12 ss.

<sup>151</sup> Si vedano sul tema: A. PAPA, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1998; M. OROFINO, *Indennità e rappresentanza. Considerazioni su un istituto in trasformazione*, Torino, Giappichelli, 2020.

<sup>152</sup> Si vedano, per tutti: P. BILANCIA, *The European constitutional process: a new step*, in P. Bilancia (a cura di), *Il processo costituente europeo*, Milano, Giuffrè, 2002, specie 5 ss.; E. CASTORINA, *Riflessioni sul processo costituente*



un dovere di fedeltà allo Stato membro di appartenenza e, dal momento che detto Stato membro si è impegnato ad aderire all'Unione, devono essere leali nei confronti di quest'ultima (delle sue istituzioni), fintantoché lo Stato in questione ne farà parte (si potrebbe parlare, in questa prospettiva, di una sorta di “dovere di secondo grado”).

La cittadinanza europea potrebbe fondare quindi, oggi, al più una sorta di “presunzione” di una minore incisività del “conflitto di fedeltà” per i cittadini europei, e dunque la necessità di un vaglio “attenuato” della loro posizione da parte degli organi costituzionali a ciò preposti (cfr. §5). E del resto, come si è ricordato, ai cittadini europei (al contrario che alla generalità dei cittadini stranieri) è già consentito, in forza del d.lgs. n. 165/2001 di assumere incarichi (seppur non implicanti esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri e non attinenti alla tutela dell'interesse nazionale) nella pubblica amministrazione (cfr. §2), oltre che l'esercizio di alcuni (limitati) diritti politici<sup>153</sup>.

Diversa sarebbe, ovviamente, la prospettiva nel caso in cui il processo di integrazione (*rectius*, di “costituzionalizzazione”) europea venisse portato a compimento, e l'Unione assumesse i tratti di una entità statale federale (prospettiva che oggi appare ancora molto lontana nel tempo). In tal caso si aprirebbe la porta a una cittadinanza europea federale in senso stretto, istitutiva di un vero e proprio legame di fedeltà; il che comporterebbe che, come in tutti gli Stati federali, i cittadini della federazione possano assumere incarichi nell'Esecutivo di ciascuno degli Stati membri<sup>154</sup>, risolvendo in via generale, limitatamente a questi casi, il “conflitto di fedeltà”.

In secondo luogo, occorre chiedersi come potrebbe mutare il quadro sinora descritto nel caso in cui dovessero avere successo i tentativi di revisione costituzionale, attualmente in corso, che vorrebbero modificare la forma di governo introducendo, tra le altre cose, l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, così trasformando la forma di governo italiana in un neoparlamentarismo (e dunque in un vero e proprio *unicum* nel panorama comparato del “mondo occidentale”<sup>155</sup>), ovvero introducendo una forma di governo semipresidenziale<sup>156</sup>.

L'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo finirebbe inevitabilmente per “bypassare” i meccanismi costituzionali di controllo descritti nel paragrafo precedente. In una forma di governo neoparlamentare, il Presidente della Repubblica sarebbe sprovvisto, infatti, del potere (sostanziale) di nominare il Presidente del Consiglio (e i Ministri), oltre che, più in generale, di una effettiva funzione di indirizzo politico costituzionale, assumendo invece funzioni di garanzia “in senso

---

*europaeo*, Torino, Giappichelli, 2010, specie 63 ss.; J. LUTHER, *Europa constituenda*, Torino, Giappichelli, 2007, specie 181 ss.

<sup>153</sup> Si tratta dei diritti riconosciuti dall'articolo 20 TFUE.

<sup>154</sup> E possono essere soggetti, al più, a requisiti di residenza continuativa nello Stato membro interessato.

<sup>155</sup> L'unica effettiva applicazione (peraltro parziale) del modello neoparlamentare in una forma di governo nazionale si è avuta in Israele a partire dal 1992, ove è stata abbandonata nel 2001. Si veda sul tema E. OTTOLENGHI, *Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del Primo Ministro in Israele*, in *Rivista italiana di scienza politica*, vol. 32, n. 2, 2002.

<sup>156</sup> Su queste proposte di riforma, a oggi ancora in una fase “genetica”, si vedano: M. BELLETTI, *Il Valore della stabilità di governo e la ricerca della forma migliore. Semipresidenzialismo o Premierato?* F. BERTOLINI, *Ragioni per un'investitura indiretta del potere esecutivo in regime di separazione dei poteri*, M. CAVINO, *Per una via italiana alla forma di governo neoparlamentare. Appunti*, S. CECCANTI, *Per un'efficace (ma non troppo rigida) forma di governo neoparlamentare*, G. CERRINA FERONI, *Rafforzare il Premier per rafforzare la legislatura: spunti per una riforma possibile*, F. FABRIZZI, *Forma di governo neoparlamentare e ruolo delle Camere*, T.E. FROSINI, *Sulla forma di governo del premierato (elettivo)*, E. GROSSO, *Il metadone della Repubblica. Elezione diretta e verticalizzazione del potere: la grande ossessione semplificatrice*, V. LIPPOLIS, *Un modello di forma di governo neoparlamentare per la stabilità degli esecutivi e un diretto collegamento del premier alla volontà popolare*, A. LOIODICE, *Quale dimensione presidenziale nel governo del Paese*, S. MANGIAMELI, *Premierato, elezione del PCM e presidenzialismo: due su tre vanno bene*, R. NANIA, *Stabilizzazione e partecipazione nell'ipotesi dell'elezione diretta del presidente del consiglio*, A. POGGI, *Perché e a che condizioni l'elezione diretta del Presidente del Consiglio può essere utile alla razionalizzazione della forma di governo parlamentare*, O. POLLICINO, *L'instabilità dei governi italiani e la forma di governo neoparlamentare*, G.M. SALERNO, *I principi ispiratori per una revisione della forma di governo parlamentare: la responsabilità e la verticalizzazione, e non la personalizzazione in via elettiva*, A. SIMONCINI, *Sul rafforzamento dell'esecutivo*, V. TONDI DELLA MURA, *Il neoparlamentarismo per una riforma di compromesso rispettosa della prassi politica*, F. VARI, *Per un Esecutivo più stabile. Primi spunti sulle riforme possibili nella XIX Legislatura repubblicana*, tutti in [federalismi.it](http://federalismi.it), 7 giugno 2023.

stretto”<sup>157</sup>. In una forma di governo semipresidenziale, invece, il Parlamento sarebbe sprovvisto, in assenza del vincolo di fiducia, del potere di imporre le dimissioni del Presidente, e dunque il controllo sul “conflitto di fedeltà” del Presidente con doppia cittadinanza sarebbe ridotto ai casi “patologici” che integrassero gli estremi per la messa in stato di accusa.

E del resto, l’assenza di controlli da parte di contropoteri costituzionali in merito all’individuazione della personalità che assume la guida dell’Esecutivo (entro i limiti dei requisiti prescritti dalla Costituzione per accedere a tali cariche) apparirebbe coerente con la scelta di introdurre l’elezione diretta di tale personalità: l’investitura popolare diretta conferisce infatti una forte legittimazione, che vale a indicare che il popolo, nell’esercizio della sovranità riconosciuta dall’articolo 1 Cost., ritiene che l’individuo eletto possa servire adeguatamente l’interesse nazionale, a prescindere dal “conflitto di fedeltà” in cui versa in conseguenza della doppia cittadinanza. E del resto, nel più classico caso di presidenzialismo (gli Stati Uniti d’America) è ormai da lunghissimo tempo in corso il dibattito per revisionare la già richiamata riserva costituzionale dell’ufficio di Presidente ai “*natural born citizens*” consentendo l’accesso alla carica anche ai cittadini naturalizzati, adducendo a motivazione proprio la necessità, in un mondo globalizzato e multiculturale, e in una democrazia “matura” e ormai libera dalla paura ingenerata dai “conflitti di fedeltà”, di lasciare la massima libertà possibile ai cittadini nella scelta del Presidente (e del suo Vice)<sup>158</sup>.

Posto che dunque il controllo di garanzia costituzionale “a monte” risulterebbe, nel caso di revisione in senso semipresidenziale o neoparlamentare della forma di governo, inevitabilmente “affievolito” (se non azzerato), il possibile rimedio, in detti sistemi, per “conflitti di fedeltà” che dovessero tramutarsi in lesioni dei doveri costituzionali di fedeltà del vertice dell’Esecutivo non potrebbe che intervenire “a valle”. In quest’ottica, nel caso di opzione per il semipresidenzialismo, si può immaginare una perdurante valenza (salvo la sua revisione) dell’articolo 90 Cost. (e quindi la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica “infedele” da parte del Parlamento), mentre nel caso di opzione per il neoparlamentarismo il rimedio potrebbe essere, forse, quello della sfiducia parlamentare “distruttiva”, secondo l’automatismo del *simul stabunt vel simul cadent*.

Si tratta indubbiamente di rimedi di *extrema ratio*, ma ciò appare conseguenza obbligata dell’elezione diretta del vertice dell’Esecutivo, che solo in casi di “conflitti di fedeltà” dirompenti potrebbe consentire di revocare in dubbio la scelta dei cittadini-elettori.

## 7. Conclusioni

In conclusione, il tema dell’accesso alle cariche apicali della forma di governo per cittadini con cittadinanze multiple è tema che pare inevitabilmente destinato ad assumere una sua (non trascurabile) rilevanza negli anni a venire, per via delle trasformazioni sociali, politiche, costituzionali

<sup>157</sup> In questo senso, con specifico riferimento al potere del Capo dello Stato di nominare il Presidente del Consiglio e i Ministri, si veda M. CAVINO, *Per una via italiana alla forma di governo neoparlamentare. Appunti*, cit., 6 ss., che sostiene che l’introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio imporrebbe altresì la revisione dell’articolo 92 Cost., introducendo un vincolo per la nomina, da parte del Presidente della Repubblica, con riferimento “all’esito delle elezioni”. Il che ridurrebbe sensibilmente (per non dire azzererebbe), come ovvio, il margine per l’indirizzo politico costituzionale del Capo dello Stato nella scelta della personalità chiamata a formare il Governo.

<sup>158</sup> Sulle ragioni in tal senso delle proposte di riforma, e sui numerosissimi tentativi di riforma dell’articolo II sezione 1 della Costituzione statunitense succedutisi, già a partire dal XIX secolo, e sino ai nostri giorni, si vedano, *ex multis*: A.D. MILLER, *Terminating the just not American enough idea: saying hasta la vista to the natural-born-citizen requirement of presidential eligibility*, cit., 106 ss.; L. FRIEDMAN, *An idea whose time has come the curious history, uncertain effect, and need for amendment of the natural born citizen requirement for the presidency*, cit., 137 ss.; J.M. MEDINA, *The presidential qualification clause in this bicentennial year: the need to eliminate the natural born citizen requirement*, in *Oklahoma City University Law Review*, vol. 12, n. 2, 1987; C. PEASE-WINGENTER, *Empowering our children to dream without limitations: a call to revisit the natural born citizen requirement in the Obama era*, in *Chicana/o-Latina/o Law Review*, vol. 29, n. 1, 2010; S.P. HERLIHY, *Amending the natural born citizen requirement: globalization as the impetus and the obstacle*, cit.

e culturali prodotte dalla sempre crescente apertura internazionale e integrazione degli ordinamenti, dalla globalizzazione, dal multiculturalismo, dai flussi migratori.

Non è neppure da escludersi, a ben vedere, che proprio in forza dell'intensificarsi di tali processi, in futuro il fenomeno del possesso di cittadinanze multiple continui a diffondersi esponenzialmente, al punto da divenire la norma nelle nostre società, così facendo, di fatto, "sfumare" le questioni problematiche che si sono esaminate nel presente lavoro.

Il problema dovrà, pertanto, essere necessariamente inquadrato e dibattuto nell'ambito della più ampia riflessione sulla cittadinanza (e sulla sua ormai indifferibile riforma), sull'integrazione (sociale, economica e culturale) dei migranti (incluse le cosiddette "seconde generazioni") e sull'accesso dei non cittadini ai diritti (e ai doveri) politici, dibattito che già da almeno due decenni ha preso le mosse nel costituzionalismo contemporaneo, senza tuttavia portare (ancora) a risultati soddisfacenti (cfr. §2).

In questa prospettiva, va peraltro osservato che i fenomeni multiculturali e di integrazione in corso sono non solo il motore, ma anche il freno delle trasformazioni costituzionali in atto<sup>159</sup>: se da un lato, infatti, essi impongono e promuovono un maggiore grado di pluralismo e di apertura alle differenze, dall'altro ingenerano nella società una paura (per molti versi incontrollata) della "diluizione" della (reale o immaginata) "identità nazionale" (e, se si vuole, dei valori sottesi ai principi costituzionali fondamentali<sup>160</sup>). Questa paura, a sua volta, determina, se non altro nel breve periodo, una chiusura (per non dire una diffidenza) nei confronti dello "straniero" e, mediamente, per quel che qui interessa, di chi pur essendo cittadino italiano conserva un legame di cittadinanza con un ordinamento straniero.

Se è certamente possibile immaginare un futuro in cui la coppia "cittadinanza – diritti/doveri politici" perderà la sua portata unificante per gli ordinamenti nazionali in forza dell'integrazione europea e internazionale e dell'apertura multiculturale, tale futuro appare, a oggi, ancora (troppo) lontano.

Sino ad allora, singoli casi problematici che coinvolgono le cittadinanze multiple dei titolari delle cariche nel Governo potranno essere affrontati, come si è tentato di argomentare, con gli strumenti di controllo (le "valvole di sfogo") di cui l'ordinamento è già provvisto.

In questo quadro di riferimento (e soprattutto se, in ultimo, non si opterà per l'introduzione in Costituzione dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica o del Presidente del Consiglio), non è da escludersi che si possa assistere a tentativi di regolamentare la questione della cittadinanza multipla per chi accede a cariche costituzionali in modo strutturale (per via legislativa), come è accaduto recentemente, ad esempio, in Svizzera<sup>161</sup>. E del resto, la dottrina italiana aveva già immaginato, in passato, un intervento del legislatore ordinario volto a prevenire i "conflitti di fedeltà", sanzionando direttamente la violazione del giuramento imposto dall'articolo 54 Cost., ovvero inasprendo il trattamento sanzionatorio per fatti illeciti laddove essi siano commessi da un soggetto che da essi avrebbe dovuto astenersi in forza di un giuramento costituzionale<sup>162</sup>.

Nel processo evolutivo in corso occorrerà, però, resistere ai tentativi di chiusura "neonazionalista", populista e sovranista, e tenere sempre a mente le coordinate costituzionali che impongono da un lato l'apertura internazionale (e dunque la promozione fattiva, da parte della Repubblica, della pace e di rapporti costruttivi con gli altri Stati) e dall'altro il pluralismo. Tanto nella regolamentazione strutturale del problema, quanto nella sua risoluzione nell'ambito del circuito

<sup>159</sup> Si veda S.P. HERLIHY, *Amending the natural born citizen requirement: globalization as the impetus and the obstacle*, cit.

<sup>160</sup> Quello che è stato definito il "patrimonio genetico" di ciascun ordinamento costituzionale. Si veda P. BILANCIA, *Società multiculturale: i diritti delle donne nella vita familiare*, in [Dirittifondamentali.it](http://Dirittifondamentali.it), n. 1, 2012, 1.

<sup>161</sup> L'11 dicembre 2018 il Consiglio Nazionale ha respinto l'iniziativa parlamentare 17.468, volta a introdurre il requisito dell'esclusività della cittadinanza svizzera per i componenti del Consiglio Federale, e il simmetrico dovere di rinuncia a eventuali cittadinanze straniere aggiuntive.

<sup>162</sup> Si veda in punto A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, cit., 17 ss.

dell'indirizzo politico costituzionale e di governo, la “stella polare” dovrà essere ricercata proprio nelle già richiamate coordinate costituzionali, che sembrano inevitabilmente prescrivere il massimo grado possibile di apertura alle differenze, al dialogo e all'inclusione (anche sul piano internazionale), secondo lo spirito che ha animato la scrittura della Costituzione repubblicana, e dunque uno sguardo “fiducioso” alle trasformazioni che stanno interessando (e continueranno a interessare) le nostre società in generale, e l'istituto della cittadinanza in particolare. Ciò impone, in definitiva, che i casi di “chiusura” al pluralismo delle cittadinanze debbano essere, necessariamente, l'eccezione, e non possano divenire, invece, la regola.