

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2026

LA CITTADINANZA AL TEMPO DELLE MIGRAZIONI: OLTRE LO IUS SANGUINIS, MA CON RAGIONEVOLEZZA

di Elisa Cavasino

Abstract: *L'articolo discute la necessità di ricercare un equilibrio ragionevole fra la centralità storicamente assunta nell'accesso alla cittadinanza italiana dal criterio dello ius sanguinis ed altri criteri volti ad accertare la sussistenza di una relazione fra persona, comunità politica e territorio. Nel disciplinare questa materia, ascritta tradizionalmente all'area della più ampia discrezionalità legislativa, sussistono dei limiti costituzionali (artt. 1 co. 2°, 2, 3, 22, 11 e 117 co. 1° Cost.) ed assumono crescente rilievo il diritto UE e CEDU. Lo studio analizza la l. n. 91 del 1992 ed i fenomeni che conducono a ritenere che sia necessaria una riforma che adegui al contesto attuale regole pensate prima dell'introduzione della cittadinanza dell'UE; del manifestarsi di importanti flussi migratori e dell'estensione del diritto costituzionale di voto agli italiani residenti all'estero. La disciplina italiana non ha compiutamente recepito l'effetto della trasformazione della cittadinanza nazionale in uno status giuridico potenziato prodotto dalla disciplina della cittadinanza dell'UE ed in uno status che non può avere carattere discriminatorio, essendo strumento per integrare il singolo in una comunità politica organizzata in forma democratica. Ci si sofferma infine sull'irragionevolezza del d.l. n. 35 del 2025 che introduce una ipotesi di deprivazione di massa della cittadinanza con norme retroattive di difficile compatibilità con il quadro delle norme costituzionali, UE ed internazionali.*

Abstract: *The article discusses the need to seek a reasonable balance between the historical centrality of ius sanguinis and other criteria aimed at ascertaining the existence of a relationship between the individual, the political community and the territory. It highlights the growing importance of EU law and the ECHR in matters of deprivation of citizenship and, more recently, also of acquisition. In regulating access to citizenship, a matter traditionally attributed to the area of broader legislative discretion, there are constitutional limits (Articles 1(2), 2, 3, 22, 11 and 117(1) of the Constitution). It is therefore examined Law No. 91 of 1992 and the phenomena that lead to believe that a reform is necessary to adapt the rules, which were conceived before the introduction of EU citizenship, the emergence of significant migratory flows and the extension of the constitutional right to vote to Italians residing abroad. Italian legislation has not fully incorporated the effect of the transformation of national citizenship into an enhanced legal status produced by EU citizenship and into a status that cannot be discriminatory, as it is a tool for integrating individuals into a democratic political community. Finally, there is a focus on the unreasonableness of the reform of the ius sanguinis referred to in Decree Law No. 35 of 2025, which introduces a scenario of mass deprivation of Italian citizenship that is difficult to reconcile with the framework of constitutional, EU and international norms.*

LA CITTADINANZA AL TEMPO DELLE MIGRAZIONI: OLTRE LO *IUS SANGUINIS*, MA CON RAGIONEVOLEZZA

di Elisa Cavasino*

SOMMARIO: 1. La ricerca di un equilibrio ragionevole nella disciplina dei modi d'acquisto della cittadinanza. – 2. Legami familiari e *ius sanguinis*: l'impianto tradizionale e la necessità di una riforma. – 3. Trasformazioni dell'assetto dei modi d'acquisto della cittadinanza e limiti costituzionali. – 3.1. Discrezionalità del legislatore e principio di ragionevolezza in materia di accesso alla cittadinanza. – 4. La coerenza logica della legislazione sull'accesso alla cittadinanza prima del d.l. n. 36 del 2025: quale punto di equilibrio si era raggiunto con la l. n. 91 del 1992? – 5. Lo *ius sanguinis* puro e senza limiti e la natura residuale dello *ius soli*: l'acquisto a titolo originario e il nodo dell'effettiva connessione con la comunità politica e il territorio dello Stato. – 6. Il diritto dell'Unione europea e le scelte legislative in materia di accesso e perdita della cittadinanza degli Stati membri. – 7. Il temperamento dello *ius sanguinis*: l'art. 3-bis l. n. 91 del 1992, in parte irragionevole.

1. La ricerca di un equilibrio ragionevole nella disciplina dei modi d'acquisto della cittadinanza

La legislazione relativa ai modi d'acquisto ed alla perdita della cittadinanza persegue un fine politico fondamentale: assicurare l'esistenza del popolo, elemento costitutivo dello Stato¹. Disciplinare l'acquisto e la perdita della cittadinanza significa incidere sulla struttura del popolo e, a seconda del tipo di norme introdotte, significa manipolare, direttamente o indirettamente, anche la struttura del corpo elettorale².

Nel quadro della Costituzione repubblicana, la decisione politica sull'accesso alla cittadinanza impone al legislatore una ricerca dell'equilibrio con il principio democratico, di uguaglianza e personalista.

Il complesso dei modi d'acquisto a titolo originario e derivato; delle ipotesi di acquisto *ipso iure* e delle forme di concessione della cittadinanza, deve restituire un quadro normativo *ragionevole*³, ossia coerente al suo interno e, in ipotesi di modifiche limitative dei diritti dei singoli, anche proporzionato rispetto al fine perseguito.

Certo, la discrezionalità del legislatore in materia è molto ampia, dato che i Costituenti non definirono limiti espliciti alla scelta dei modi d'acquisto e perdita della cittadinanza, eccetto che per quanto dispone l'art. 22 Cost., relativo al divieto di privazione della cittadinanza per motivi politici e agli artt. 16 e art. 48 ultimo comma Cost., che hanno rilievo

* Ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università degli studi di Palermo, Dipartimento di giurisprudenza.

1. Al di là della questione se l'attribuzione dei diritti politici possa essere estesa ai non cittadini ex artt. 2 e 3 Cost., è indubbio che gli artt. 48, 51, 56, 57, 75, 138 Cost. attribuiscono i diritti politici ai cittadini. L'art. 48 ultimo comma Cost. stabilisce che «[i]l diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge» e l'art. 22 Cost. che «Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome.».

2. Così, correttamente, ord. Trib. di Mantova n. 4 del 24 ottobre 2025 in GURI I SS Corte costituzionale n. 2 del 14 gennaio 2026; ord. Trib. di Campobasso, RG n. 1234/2026 del 5 febbraio 2026 che rimettono questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis l. n. 91 del 1992.

3. Per le varie classificazioni del giudizio o controllo di ragionevolezza si vedano almeno cfr. J. Luther, (voce) *Ragionevolezza della legge*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, 1997, XII, Torino, 1997, p. 341 ss. e L. Paladini, (voce) *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. Dir.*, Agg. 1997, p. 899 ss., spec. par. 4.

in materia di privazione della cittadinanza. L'art. 16 Cost. assume rilievo centrale fra i limiti *esterni* alla discrezionalità del legislatore in materia di privazione della cittadinanza perché la libertà di circolazione e soggiorno è garantita ad *ogni cittadino* e le sue limitazioni, «che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza», non possono essere determinate «da ragioni politiche». Sempre l'art. 16 garantisce ad *ogni cittadino* la libertà di emigrazione e di immigrazione «dal territorio della Repubblica [...], salvo gli obblighi di legge».

Inoltre, rispetto ai cittadini titolari dei diritti politici, assume rilievo, sempre come limite esterno alla discrezionalità del legislatore, l'art. 48 Cost. perché impedisce la privazione del diritto di voto «se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge».

Sino ad oggi, però, nel controllo di legittimità costituzionale delle leggi questi tre ordini di limiti esterni alla discrezionalità legislativa hanno assunto poco o nullo rilievo.

Il controllo di legittimità costituzionale delle scelte legislative in materia di cittadinanza è stato costantemente condotto dalla Corte costituzionale italiana in modo deferente rispetto alla discrezionalità legislativa, seguendo il canone della manifesta irragionevolezza⁴.

Dato che ogni intervento riformatore dei modi d'acquisto della cittadinanza può incidere su una variegata platea di situazioni giuridiche soggettive ad essa corrispondenti, quando si è proceduto ad una riforma parziale della disciplina sull'accesso alla cittadinanza, per la Corte costituzionale è stato necessario confrontarsi anche con il principio di ragionevolezza-proporzionalità.

Quest'ultimo tipo di controllo è stato svolto innanzitutto per valutare se le scelte legislative avessero determinato forme di discriminazione tali da incidere sul nucleo duro del principio di uguaglianza (art. 3 co. 1° Cost.)⁵.

Il controllo di proporzionalità-ragionevolezza ha misurato la distanza o la coerenza delle modifiche alla legislazione con un assetto storicamente consolidato dei modi d'acquisto della cittadinanza⁶.

Questa linea argomentativa seguita dal giudice costituzionale ha consentito di valutare la coerenza fra scelta legislativa (mezzo) e obiettivi perseguiti (fine) e per osservare, appunto, in chiave storico-dinamica quanto tali modifiche abbiano inciso in senso limitativo o espansivo sulle situazioni giuridiche soggettive dei singoli.

In definitiva, per il legislatore che intende riformare la disciplina dei modi d'acquisto della cittadinanza tutto ciò significa che è necessario valutare se le alterazioni che le modifiche introdotte producono all'equilibrio già presente nella legislazione determinino o meno un risultato manifestamente irragionevole anche sotto il profilo della violazione del canone della ragionevolezza-proporzionalità.

L'esperienza italiana mostra che le modifiche alla legislazione sulla cittadinanza sono state il frutto di tre diversi fattori: il progressivo adattamento della legislazione pre-costituzionale ai nuovi principi costituzionali; l'effetto del processo d'integrazione europea;

4. Da ultimo Corte cost. n. 142 del 2025.

5. In tal senso la giurisprudenza costituzionale sulle discriminazioni basate sul genere in materia di perdita automatica (per matrimonio) o di trasmissione della cittadinanza.

6. Si richiama nuovamente, come esempio recente, Corte cost. n. 142 del 2025.

la connessione sempre più stretta fra politiche sull'accesso alla cittadinanza e politiche migratorie⁷.

Quest'ultimo punto appare di particolare interesse nel momento storico attuale. La cittadinanza italiana, infatti, è oggi divenuta uno status giuridico potenziato dalle situazioni giuridiche soggettive collegate alla titolarità della cittadinanza dell'Unione⁸ ed è, soprattutto, uno *status* che non può avere carattere discriminatorio, essendo lo strumento più potente di integrazione della persona nella comunità politica organizzata in forma democratica⁹.

Nei paragrafi seguenti si cercherà di riflettere su tutti questi aspetti, mostrando che non sempre le spinte trasformative della cittadinanza che sono state appena descritte hanno condotto a scelte normative coerenti con il quadro costituzionale e, nel paragrafo conclusivo, si mostrerà quanto costituzionalmente problematica sia la disciplina di recente introduzione che limita la portata del criterio dello *ius sanguinis* con effetto retroattivo (art. 3-*bis* d.l. n. 35 del 2025).

2. Legami familiari e *ius sanguinis*: l'impianto tradizionale e la necessità di una riforma

Nella legislazione italiana sulla cittadinanza, la filiazione e i legami familiari con cittadini italiani hanno storicamente rappresentato il principale canale di riconoscimento dell'appartenenza alla comunità politica ed il criterio dello *ius sanguinis* ha costituito il perno intorno al quale ha ruotato la disciplina sull'accesso alla cittadinanza¹⁰.

È stato in larga parte attraverso il *filtro* dei legami familiari che si è normativamente definito il perimetro dello Stato-comunità, proiettato poi al di fuori del territorio dello Stato, per effetto di fattori demografici, economici e sociali¹¹.

7. Sul tema R. Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge (Ma.), 1992; C. Joppke, *Citizenship and Immigration*, Cambridge, 2023; S. Benhabib, *The Rights of Others. Aliens, residents and Citizens*, New York, 2004.

8. Si tratta di una *super-cittadinanza*, come sostiene D. Kochenov, *Citizenship*, Cambridge (Ma.), 2019, trad. it. *Cittadinanza*, Bologna, 2020.

9. Sul significato di democrazia nelle relazioni fra persone H. Kelsen, *Forme di governo e concezioni del mondo*, in Id., *Il primato del Parlamento*, Milano, 1982 a cura di C. Geraci, trad. it di P. Petta, 39; sulla cittadinanza come strumento di integrazione l'ormai classico di T.H. Marshall, *Citizenship and social class*, trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, a cura di S. Mezzadra, Roma-Bari, 2002.

10. Non è un caso che S. Romano, *Il diritto pubblico italiano*, Milano, 1988, nel trattare della cittadinanza con riferimento alla l. n. 555 del 1912, ordina dapprima la trattazione dei modi d'acquisto della cittadinanza collocando in apertura la *cittadinanza originaria* fra cui trova collocazione come principale modo d'acquisto lo *ius sanguinis* rispetto allo *ius soli* (p. 67), per giungere poi alla individuazione fra i titoli che danno luogo all'acquisto della cittadinanza non per nascita la *iuris communicatio*.

11. S. Romano ha insistito proprio sull'aspetto comunitario dell'Ente giuridico Statale in *Principii di diritto costituzionale generale*; II ed., Milano, 1946, rist. in *L'ultimo Santi Romano*, Milano, 2013, p. 237, si afferma: «Terzo elemento essenziale dello Stato è l'insieme delle persone che, per la loro appartenenza ad esso, ne costituiscono i cittadini o i sudditi permanenti, cioè il popolo. E per popolo si intende non soltanto gli individui che esistono in un dato momento, ma la collettività di essi, in sé e per sé considerata nel suo complesso e nella sua unità, che non viene meno e non muta con l'incessante mutarsi dei suoi componenti. Per tale suo elemento, lo Stato rientra nella categoria degli enti che si possono designare col nome di "comunità" o "corporazioni"» e in *Il diritto pubblico italiano*, Milano, 1988, pp. 66-67 che: «[I]a cittadinanza, per conseguenza, implica un rapporto con lo Stato, ma implica anche, specialmente in certi Stati come il nostro, un rapporto fra i singoli cui si riferisce tale qualità: quest'ultimo rapporto è quello di concittadinanza e ha un particolare rilievo nella figura dei diritti politici, che hanno carattere corporativo. È in base ad esso che lo Stato, insieme alla natura di una istituzione, ha anche quella, come si è visto, di una corporazione, sebbene, più direttamente ed esattamente, una corporazione, senza però una personalità propria, sarebbe non lo Stato, ma quel suo elemento che è costituito dalla

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione si è posto il problema di ricondurre i modi d'acquisto della cittadinanza entro i caratteri dell'ordinamento costituzionale, post-liberale e post-fascista. Ciò ha richiesto, inevitabilmente, un temperamento del criterio dello *ius sanguinis* e l'abolizione di ogni forma di discriminazione, in particolare quelle basate sul genere, presente nei meccanismi di trasmissione o riconoscimento della cittadinanza.

La ragione del temperamento dello *ius sanguinis* è stata rinvenuta nella necessità di dare maggior rilievo alla «connessione reciproca tra i requisiti della territorialità e della sovranità, come pure il rapporto caratterizzante di entrambi nei confronti del dato-base, costituito dalla comunità ordinata sotto specie di “popolo”»¹².

Per chi ritiene che dalla trama costituzionale emerga l'idea della connessione reciproca fra persona-cittadino, territorio e sovranità dello Stato¹³, il legislatore italiano avrebbe dovuto intervenire sull'assetto dei modi d'acquisto della cittadinanza, troppo “sbilanciato” sui vincoli di sangue e familiari. In particolare, sarebbe stato necessario integrare nei criteri sull'acquisto automatico, per *iuris communicatio* o per concessione, anche altri «fattori unificanti di natura etnica o razziale o culturale o territoriale»¹⁴, per determinare l'appartenenza ad uno Stato. Soltanto in tal modo la legislazione sull'acquisto e la perdita della cittadinanza avrebbe potuto avere una sua coerenza con i principi democratico, di uguaglianza e personalista ed una sua coerenza logica: avrebbe finalmente raggiunto un equilibrio *ragionevole*.

3. Trasformazioni dell'assetto dei modi d'acquisto della cittadinanza e limiti costituzionali

Nella definizione dei modi d'acquisto della cittadinanza italiana, gli automatismi che hanno consentito l'acquisto a titolo originario o la configurazione di un diritto soggettivo al riconoscimento della cittadinanza (*iuris communicatio*) saranno sempre necessariamente

collettività dei cittadini». Il criterio dello *ius sanguinis* ben si confaceva alla storia di un Paese in cui l'emigrazione aveva costantemente caratterizzato l'evoluzione della demografia e della società italiana dell'Otto-Novecento. Questo argomento ricorre praticamente in tutti gli studi sulla disciplina della cittadinanza italiana. Per tutti si vedano i fondamentali contributi di R. Clerici, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova, 1993; E. Castorina, *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Milano, 1997, M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Verona, 1997, E. Grosso, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici i modelli storici di riferimento*, Padova, 1997. Per una sintesi efficace ed aggiornata dell'evoluzione della disciplina italiana R. Barel, *Cittadinanza*, in P. Morozzo della Rocca, *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Santarcangelo di Romagna, 2024, p. 433 ss.; A. Rauti, *La decisione sulla cittadinanza. Tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Napoli, 2020;

12. V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale. I. Introduzione al diritto costituzionale italiano*, II ed., Padova, 1970, p. 57 ss. ove si precisa a p. 59 «è da avvertire che soltanto la comune, stabile e generale sottoposizione ad un potere effettivo e indipendente costituisce una qualsiasi collettività umana in “popolo” propriamente detto: non bastando, di per sé, il manifestarsi di interessi comuni, più o meno intensi e sentiti, né la presenza di fattori unificanti di natura etnica o razziale o culturale o territoriale, poiché tutte queste circostanze, o talune di esse, possono ricorrere, e non di rado ricorrono nella storia, senza che ci sia l'unità statale; o possono trascenderne l'ambito; od essere variamente limitate a gruppi più circoscritti entro la sfera di uno Stato». Va ricordato che in quel contesto, la nozione di popolo veniva strettamente collegata a «quella di convivenza territoriale», di sottoposizione «in modo *permanente, necessario e generale* ad un potere tendenzialmente illimitato ed esclusivo» (*ivi*, p. 60).

13. Qui si segue questa linea argomentativa, tracciata da V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., pp. 59-60.

14. V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 59. Anche C. Mortati, che pure insiste sull'elemento della *continuità storica* per rappresentare il popolo, sulla base della tradizione del diritto romano giunge alla conclusione che «[l]a parola cittadino (*civis*) esprime precisamente il possesso di uno *status* (*status civitatis*) derivante dall'organico collegamento dei singoli al territorio dello stato (e originariamente alla *civitas*, ossia allo stato-città come tale, in contrapposto al “gentile”, il cui *status* era determinato in base all'appartenenza alla *gens*» C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, X ed., 1991, pp. 121-122.

presenti, perché ciò assicura la continuità dell'elemento personale dello Stato, l'esistenza e la continuità del popolo.

Per chi segue la tesi per cui la cittadinanza è appartenenza ad una comunità politica e (o) la connessione con il territorio dello Stato, gli automatismi legislativi sono però altamente problematici, perché implicitamente assumono che la presenza di una data circostanza di fatto configuri una sorta di *presunzione iuris et de iure* di appartenenza alla comunità e (o) la connessione con il territorio.

La sussistenza del vincolo di sangue o familiare ha per lungo tempo dimostrato automaticamente l'appartenenza alla comunità politica.

Ma l'adesione *storica* della legislazione italiana al vincolo di sangue e familiare non può produrre un effetto di tipo prescrittivo, capace di cristallizzare l'assetto dei modi d'acquisto della cittadinanza che per tradizione il legislatore ha da sempre utilizzato.

In ogni caso, laddove il legislatore intenda intervenire sui modi di acquisto che configurano diritti soggettivi al riconoscimento dello *status* di cittadino¹⁵, dovrà comunque fare attenzione a non intaccare in modo irragionevole situazioni giuridiche soggettive già consolidate.

Dunque, ad esempio, è ben possibile temperare lo *ius sanguinis* puro ed espandere la portata dello *ius soli*, rintracciando un nuovo punto di equilibrio fra i modi d'acquisto a titolo originario e a titolo derivato caratterizzati da automatismi legislativi, procedendo anche ad una riforma complessiva dei modi d'acquisto della cittadinanza che, come la naturalizzazione, sono caratterizzati dall'esercizio di poteri discrezionali eccessivamente ampi della pubblica amministrazione¹⁶.

Insomma, uno studio ed una riflessione sui modi d'acquisto e di perdita della cittadinanza va condotto *immergendosi* nel diritto costituzionale positivo ed evitando la tentazione di cristallizzare l'istituto giuridico della cittadinanza¹⁷.

Questo perché la funzione della cittadinanza nella storia costituzionale cambia ed è già cambiata, come dimostra la stessa esperienza repubblicana¹⁸.

Oggi, in particolare, per effetto delle clausole di *apertura* all'ordinamento dell'Unione europea ed al diritto internazionale (artt. 10, 11, 117 co. 1° Cost.) e a seguito dell'espansione delle competenze dell'Unione in materia di cittadinanza europea e d'immigrazione, i modi di accesso e perdita della cittadinanza sono sempre più in stretta connessione con le politiche

15. Si veda *infra* sul tema della ragionevolezza il par. 3.1.

16. Sulla naturalizzazione si vedano le considerazioni di M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza: problemi e prospettive*, Santarcangelo di Romagna, 2022, spec. p. 158 ss. e di C. Cudia, *Acquisto della cittadinanza per naturalizzazione e questioni di giurisdizione: alla ricerca della legalità sopita*, in questa *Rivista*, n. 2.2022, p. 2 ss. e C. Cudia, *Giurisdizione e cittadinanza: questioni di vocabolario?*, in *Questione Giustizia*, 18.1.2022.

17. Lo fanno i già citati studi di M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit. ed E. Grosso, *Le vie della cittadinanza*, cit. e in chiave critica con riferimento ad esperienze comparate D. Kochenov, *Citizenship*, Cambridge (Ma.), 2019, trad. it. *Cittadinanza*, Bologna, 2020 e M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza*, cit.

18. Si vedano i volumi di P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa* (spec. *La civiltà liberale*, vol. 3, Roma-Bari, 2002 e 4, *L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Roma-Bari, 2002). Come dimostra C. De Fiores, *Nazione e Costituzione*, I, Torino, 2005, II ed., 379, si è perso gradualmente il nesso fra cittadinanza e nazione e lo dimostra la tendenza degli Stati europei a partire dalla II metà del XIX secolo a spostare dal livello costituzionale al livello legislativo la disciplina della cittadinanza. Secondo l'A. «il *declassamento* (dalla Costituzione al legislatore ordinario) della disciplina sulla cittadinanza voleva significare, sul piano giuridico e simbolico, la risolutiva rottura del nesso sovranità-nazione e la definitiva regressione della cittadinanza a mero connotato formale dello *status* giuridico del cittadino.»

d'immigrazione e tendono ad assicurare che la cittadinanza sia riconosciuta soltanto a coloro che dimostrano un legame effettivo con il territorio o la comunità politica¹⁹.

Nei paragrafi successivi si cercherà quindi di sviluppare il seguente argomento: l'assenza di una disciplina costituzionale sull'accesso alla cittadinanza non significa che il legislatore non incontri alcun limite costituzionale quando disciplina l'acquisto e la perdita della cittadinanza.

Questo perché diversi principi costituzionali hanno un impatto diretto su questi ambiti materiali. In particolare, il principio democratico, quello personalista ed il principio di uguaglianza-ragionevolezza, richiedono di calibrare la disciplina sull'accesso e la perdita della cittadinanza nel senso della proporzionalità rispetto agli scopi che il legislatore intende o deve perseguire: la funzione *identitaria* di definire il *popolo* (art. 1 Cost.)²⁰ e le finalità costituzionali di ricondurre lo *status* di cittadinanza entro il perimetro degli strumenti di garanzia della libertà, della partecipazione, dell'uguaglianza (artt. 2 e 3 Cost.)²¹.

Inoltre, in Costituzione vi sono espressi riferimenti alla cittadinanza (a partire dall'art. 22 Cost.) che impongono al legislatore di disegnare la disciplina sull'accesso e la perdita della cittadinanza muovendo dalla matrice antifascista e democratica della Costituzione²². Ciò conduce a rinnegare la sovrapposizione fra *nazione* e *cittadinanza* e la contrapposizione fra

19. Per un'analisi del nesso fra cittadinanza ed immigrazione in chiave sociologica C. Joppke, *Citizenship and Immigration*, cit.; per le considerazioni legate all'evoluzione del diritto UE R. Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, cit. Nella giurisprudenza della Corte di giustizia UE ciò emerge in particolare nella sentenza CGUE Grande sez., sent. 29.4. 2025 *Commissione c. Repubblica di Malta*, caso C-181/23.

20. R. Brubaker, *Citizenship and Nationhood*, cit., pp. 180-182 sottolinea che «Citizenship is special because admission to its prerogatives, within the very wide bounds set by international law, is entirely at the discretion of the state. The regulation of membership is an essential attribute of sovereignty; the principle of the liberty of the state in the attribution of citizenship is firmly established in international law. [...] The politics of citizenship today is first and foremost a politics of nationhood. As such, it is a *politics of identity*, not a *politics of interest* (...). It pivots more on self-understanding than on self-interest. The "interests" informing the politics of citizenship are "ideal" rather than material. [...]».

21. Per M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., p. 121 ss.: «si impone un radicale mutamento di metodo nello studio dell'istituto: anziché muovere da una nozione preconstituita di cittadinanza, per poi passare ad esaminarne gli effetti in relazione alle singole libertà costituzionali, occorrerà infatti muovere dall'analisi delle disposizioni costituzionali in cui tale riferimento è contenuto, e da qui tentare la ricostruzione di una (ipotetica) nozione *costituzionale* di "cittadino". In una simile prospettiva, il rapporto costruito dalla dottrina tradizionale tra cittadinanza e libertà costituzionali risulta completamente rovesciato: non è più infatti la cittadinanza a porsi quale *fonte* di determinate situazioni soggettive ma, all'opposto, sono le stesse libertà costituzionali che, in quanto testualmente riferite ai "cittadini", devono dirci *chi sia* il cittadino, quali effetti l'ordinamento possa riconnettere a tale qualifica e fino a qual punto lo stato sia libero di attribuirle» (p. 122) e quanto si possa differenziare la condizione giuridica del cittadino rispetto al non cittadino. Ma, cosa ancor più rilevante ai fini di una riflessione sull'accesso e la perdita della cittadinanza, se si muove dalle libertà costituzionali e dalla «l'esigenza di assicurarne l'armonico e integrale funzionamento», si può definire il popolo attraverso «la struttura e l'ambito soggettivo di applicazione di ciascuna delle differenti libertà costituzionali attraverso il cui esercizio la sovranità popolare si esplica e si compie».

22. Nella accezione di H. Kelsen, *Forme di governo e concezioni del mondo*, cit., pp. 44-45: «[i] senso più profondo del principio democratico è che il soggetto politico vuole la libertà non solo per sé ma anche per gli altri, l'io la vuole anche per il tu: e ciò perché l'io percepisce il tu come identico a sé. Così, affinché si pervenga al concetto di forma sociale democratica, è necessario che all'idea di libertà si aggiunga, limitandola, l'idea di uguaglianza. [...] Se si chiede a quale tipo caratteriologico si attagli una simile veduta politica, nella quale l'anelito per la libertà viene modificato dal sentimento di uguaglianza, si può rispondere che è chiaramente quello in cui l'esperienza del proprio io non è così elementare, così diversa da tutte le altre esperienze, dall'esperienza di tutti gli altri, dall'esperienza del non-io, che l'io non possa, immedesimandosi, onorare la pretesa del tu di essere riconosciuto come un io. [...] Questo tipo di personalità si riconosce nell'altro, sperimenta *a priori* l'altro non come un essere estraneo, un nemico, ma come un uguale e quindi un amico».

amico e nemico nel disegnare i contenuti «dei diversi *status*» fra coloro che appartengono alla comunità politica dei cittadini e coloro che non ne fanno parte²³.

L'art. 22 Cost., in particolare, impedisce di strutturare qualsiasi riforma della cittadinanza in modo che essa incida su situazioni giuridiche soggettive già consolidate (situazioni di diritto soggettivo all'accesso alla cittadinanza) in senso limitativo mediante *atti politici*, ove per atti politici non s'intendono soltanto provvedimenti singolari quali quelli disciplinati dall'art. 10-bis l. n. 91 del 1992 sulla *revoca* della cittadinanza, ma anche provvedimenti *generali* quali sono ad esempio atti normativi con effetti generalizzati ed indiscriminati sui destinatari delle norme. In tal senso militano anche il testo dell'art. 16 Cost. e dell'art. 48 ultimo comma Cost.

L'art. 16 presidia la libertà di circolazione e soggiorno sul territorio nazionale vietandone la privazione per motivi politici e consentendone la limitazione solo per via generale e per motivi di sanità e sicurezza. Lo stesso art. 16 co. 2° Cost. garantisce ai cittadini la libertà di entrare ed uscire dal territorio nazionale con l'unico limite del rispetto degli obblighi di legge. Infine, l'art. 48 ultimo comma Cost. vieta la privazione del diritto di voto e ne consente la limitazione soltanto «per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge».

Coglie bene i termini della questione, dunque, chi ha sostenuto che l'art. 22 Cost. mira a «circoscrivere al massimo» se non ad «escludere del tutto, la portata dell'apprezzamento discrezionale dello stato in ordine alla perdita della cittadinanza: perdita che non potrebbe dunque in nessun caso farsi discendere da un atto "politico", da un atto soggetto cioè solo all'insindacabile apprezzamento dello stato, e che viene ricollegata invece alla legalità nella sua funzione tradizionale ed essenziale di garanzia della libertà [...]. Il destino dello *status civitatis* sarebbe dunque totalmente sottratto alla sfera di un apprezzamento insindacabile e sovrano dell'autorità per essere ancorato al rispetto di parametri oggettivi, al pari di qualunque evento che incida sulle libertà fondamentali dei singoli; quanto poi alle indicazioni circa i singoli casi ipotizzabili di perdita della cittadinanza [...] in nessun caso questa potrebbe ricollegarsi ad un atteggiamento ideologico del soggetto»²⁴.

Non sarebbero possibili, poi, provvedimenti generali adottati dal legislatore volti a privare intere categorie di persone della cittadinanza, ossia norme che deprivano con effetto retroattivo della cittadinanza coloro che già la possiedono e che, evidentemente mirano ad

23. Per alcune ipotesi di privazione della cittadinanza possono assumere rilevanza anche gli artt. 24, 25, 27 e 111, 113 Cost., laddove il legislatore le configuri come misure di carattere sanzionatorio. Ciò ad esempio rileva per l'art. 10-bis l. n. 91 del 1992. Sul tema M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza*, p. 195 ss. Sull'art. 22 Cost. si segue quindi la linea interpretativa prospettata da U. De Siervo, *Art. 22 Cost.*, in G. Branca, *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1978, p. 1 ss. con le precisazioni di M. Cuniberti, *La cittadinanza*, pp. 120-121 per cui la privazione della cittadinanza non potrebbe essere disciplinata configurando come atto politico insindacabile la perdita della cittadinanza né ancorandola ad «un atteggiamento ideologico del soggetto, nel senso non solo di una contrapposizione rispetto agli orientamenti delle forze politiche al governo, ma anche di un radicale dissenso riguardo agli stessi caratteri fondamentali dell'ordinamento democratico accolto dalla costituzione italiana». Con riferimento alla disciplina della "revoca" della cittadinanza introdotta nella l. n. 91 del 1992 con d.l. n. 113 del 2018 conv. con mod. dalla l. n. 132 del 2018, si rinvia alle considerazioni di M. Benvenuti, *Audizione resa il 16 ottobre 2018 innanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione I (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica nell'ambito dell'esame del disegno di legge recante "Conversione in legge del decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata"*, in *Osservatorio costituzionale*, III-2018, p. 165 ss.

24. M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., p. 120.

intervenire *ex post* sul *fatto* che intere categorie o gruppi di persone sono *già* cittadini italiani ed hanno un diritto soggettivo pieno al riconoscimento dello *status* o l'hanno già ottenuto²⁵.

Infine, assume una crescente portata vincolante rispetto all'esercizio della discrezionalità legislativa l'esigenza di rendere coerente la disciplina della cittadinanza con le norme UE in materia di cittadinanza, immigrazione e asilo²⁶.

In particolare, l'introduzione della cittadinanza dell'Unione e l'evidente interrelazione fra norme sull'acquisto e la perdita della cittadinanza e norme sull'ingresso, il soggiorno e l'accesso al welfare ed ai diritti nella sfera economica, consentono di individuare nuovi limiti euro-costituzionali per il legislatore (artt. 11 e 117 co. 1° Cost.). Questi limiti sono dati dal principio di solidarietà e fiducia reciproca fra Stati membri (art. 4 par. 3 TUE)²⁷ e dal rispetto dei diritti del cittadino dell'Unione (artt. 9 e 20 TUE, artt. 7 e 24 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

3.1. Discrezionalità del legislatore e principio di ragionevolezza in materia di accesso alla cittadinanza

Entro il perimetro dei limiti esterni alla discrezionalità legislativa già descritti, l'assenza di una disciplina costituzionale sulla «definizione di popolo» unitamente all'assenza di norme costituzionali sui modi d'acquisto della cittadinanza²⁸, affidano al legislatore la definizione delle condizioni in presenza delle quali sia possibile attribuire ad un soggetto la cittadinanza, parametrando tali condizioni in relazione ai *fini* dello stesso Stato²⁹.

Ci si chiede, quindi, quali siano i *fini* dello Stato con riferimento alla cittadinanza.

Secondo la giurisprudenza costituzionale essi sono la partecipazione politica ed il godimento dei diritti politici; la titolarità (non esclusiva per i soli cittadini) di diritti e doveri costituzionali; la «appartenenza a una comunità che ha comuni radici culturali e linguistiche» ma che è anche «aperta al pluralismo e che tutela le minoranze» e, la «correlazione fra cittadinanza e territorio dello Stato, in quanto luogo che riflette un comune *humus* culturale e la condivisione dei principi costituzionali»³⁰.

25. Questo, come si vedrà nel paragrafo conclusivo, dovrebbe condurre a dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 3-bis l. n. 91 del 1992 introdotto con d.l. n. 36 del 2025 (e modificato dalla legge di conversione) nella parte in cui rende applicabile a persone già nate al momento dell'entrata in vigore la nuova disciplina che tempera il criterio dello *ius sanguinis*. Sembra evidente, infatti, che il legislatore ha violato gli artt. 2, 3, 22 Cost. dando effetto retroattivo alla riforma della l. n. 91 del 1992, poiché ha inteso incidere retroattivamente, annullandone completamente la tutela, su situazioni giuridiche di diritto soggettivo (acquisto della cittadinanza a titolo originario). La disciplina di cui si discute, in particolare, non prevede alcun rimedio avverso la deprivatione della cittadinanza, mancando, ad esempio, finestre temporali o procedure ad hoc che consentano ai destinatari della misura retroattiva di deprivatione della cittadinanza di riacquistarla. L'assenza di misure che consentano di rendere in qualche modo azionabile il diritto soggettivo che il legislatore ha retroattivamente compresso per effettuare un nuovo bilanciamento con interessi pubblici di rilievo costituzionale e con gli obblighi derivanti dal diritto UE rende dunque irragionevole la normativa con effetto retroattivo.

26. Anche qui, interessante l'intuizione dello stesso R. Brubaker, *Citizenship and Nationhood*, p. 179 ss.

27. CGUE Grande sez., sent. 29.4.2025 *Commissione c. Repubblica di Malta*, caso C-181/23; CGUE Grande sez., sent. 18.1.2022 *JY c. Wiener Landesregierung*, caso C-118/20, CGUE Grande sez., sent. 5.9.2023 *X c. Udlaendige-og Integrationsministeriet* caso C- 689/21 (sulla disciplina danese della privazione della cittadinanza); CGUE Grande sez. sent. 12.3.2019 *Tjebbes*; CGUE Grande sez., sent. 2.3.2010 *Rottmann*, caso C-135/08.

28. Corte cost. n. 142 del 2025 par. 11.2. *cons. in diritto*.

29. Il riferimento ai fini è di C. Mortati, *Istituzioni*, I, cit., p. 122: «essendo la cittadinanza una situazione esclusivamente giuridica che, come dice il Kelsen, costituisce la sfera personale di validità dello stato, essa assume quella estensione che il diritto di ogni stato ritiene di doverle conferire, in relazione alle sue particolari finalità.»

30. Corte cost. n. 142 del 2025 par. 11.2. *cons. in diritto*. La giurisprudenza costituzionale sembra insomma porsi sulla scia dell'insegnamento di V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 59.

Di conseguenza, il legislatore dovrà integrare nel quadro della legge sulla cittadinanza una pluralità di criteri e di indici di riconoscimento dell'appartenenza alla comunità politica e della connessione con il territorio.

La necessità di assicurare continuità all'elemento personale dello Stato (il popolo) giustifica la presenza di automatismi legislativi che conducono all'attribuzione della cittadinanza per nascita (cittadinanza a titolo originario). In nome del principio di ragionevolezza e proporzionalità, il complesso degli altri modi d'acquisto della cittadinanza andrà però calibrato e organizzato in sistema rispetto all'opzione prescelta per l'acquisto a titolo originario, per assicurare una complessiva coerenza logica all'impianto legislativo.

Così, se il legislatore imposta l'acquisto a titolo originario sulla base del criterio dello *ius sanguinis* senza alcun limite generazionale, costituendo un diritto soggettivo perfetto in capo al richiedente, gli altri modi d'acquisto dovranno essere calibrati in modo coerente con l'opzione "principale", per assicurare, come si è detto, la ragionevolezza come coerenza intrinseca e la ragionevolezza come proporzionalità della legislazione.

Bisogna ora chiedersi se il principio di ragionevolezza costituisca un parametro normativo che costituisce un limite *interno* ad un impianto normativo eccessivamente sbilanciato o sullo *ius sanguinis* o sullo *ius soli* perché, di per sé, né l'uno né l'altro, soprattutto se presi isolatamente, possono essere idonei ad essere qualificati come criteri necessari e sufficienti per l'acquisto della cittadinanza a titolo originario. Se così fosse, il controllo di costituzionalità della legge sull'acquisto della cittadinanza a titolo originario potrebbe spingersi molto in profondità.

Oppure, il principio di ragionevolezza costituisce soltanto un limite *esterno* alla discrezionalità del legislatore? Se così fosse, il controllo di costituzionalità delle norme sull'accesso alla cittadinanza non potrebbe sindacare l'irragionevole combinazione fra *ius sanguinis*, *ius soli* ed altri criteri di accesso alla cittadinanza identificati dal legislatore, ma soltanto valutare la *coerenza interna* alla legislazione sull'acquisto della cittadinanza.

In quest'ultima ipotesi, ogni modifica dell'equilibrio fra i vari modi d'acquisto della cittadinanza andrebbe vagliata nell'ottica della coerenza logica e della proporzionalità rispetto al fine: mantenere la continuità dell'elemento personale dello Stato e definirlo sulla base di quanto dispongono gli artt. 2 e 3 Cost. In tal caso, la Corte costituzionale non potrebbe spingersi in profondità e intervenire con pronunce manipolative capaci di alterare l'equilibrio definito dal legislatore. Seguendo tale linea argomentativa sarebbero possibili pronunce di accoglimento soltanto in ipotesi di manifesta irragionevolezza della legge e laddove l'effetto ablativo della pronuncia non "chiudesse" del tutto l'accesso ad una *delle vie* per l'acquisto della cittadinanza. Ad esempio, non sarebbe possibile dichiarare incostituzionale con una pronuncia di accoglimento secco la disciplina dell'acquisto *iure sanguinis*.

Ma cosa emerge dalla giurisprudenza costituzionale rispetto ai due possibili effetti prima enunciati del principio di ragionevolezza in materia di accesso alla cittadinanza? Il quadro è composito.

Il "nucleo duro" del principio di uguaglianza, il divieto di discriminazioni (art. 3 co. 1° Cost.), costituisce chiaramente un limite intrinseco alla discrezionalità legislativa³¹. Al di fuori di tale limite, il principio di ragionevolezza sembra invece fungere da limite estrinseco

31. Corte cost. n. 30 del 1984; Corte cost. n. 258 del 2017.

alla discrezionalità legislativa, la quale risulta sindacabile soltanto per evidenti vizi di coerenza logica³².

La Corte costituzionale sembra avere adottato un approccio particolarmente deferente rispetto alla discrezionalità del legislatore, ritenendo che in alcune ipotesi le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai rimettenti non sembrano consentire né un intervento *a rime obbligate* né un intervento *a rime libere*³³.

In particolare, con la sentenza n. 142 del 2025, proprio con riferimento all'acquisto a titolo originario della cittadinanza *iure sanguinis*, il Giudice delle leggi non ha ritenuto possibile individuare una disciplina che potesse fungere da quadro normativo di riferimento nelle more dell'esercizio della discrezionalità legislativa, dopo l'eventuale l'intervento demolitivo di una pronuncia di accoglimento, e che dunque l'unica alternativa praticabile fosse una pronuncia di inammissibilità e di rigetto, lasciando però emergere tra le trame della motivazione l'accertamento di un vizio di irragionevolezza della legge³⁴.

4. La coerenza logica della legislazione sull'accesso alla cittadinanza prima del d.l. n. 36 del 2025: quale punto di equilibrio si era raggiunto con la l. n. 91 del 1992?

Quanto detto rispetto alla tradizione dello *ius sanguinis*³⁵ ed ai limiti del sindacato di costituzionalità³⁶ ha determinato che nella legislazione successiva all'entrata in vigore della Costituzione del 1948 ed in particolare nella l. n. 91 del 1992, sia rimasto fermo come tratto caratteristico delle vie d'accesso alla cittadinanza la sussistenza del rapporto di filiazione o di un legame familiare con un cittadino o con una cittadina italiana. Tali situazioni di fatto danno luogo ad una situazione giuridica avente la natura di diritto soggettivo al riconoscimento dello *status* di cittadino italiano³⁷.

Di contro, il criterio dello *ius soli* e la disciplina della naturalizzazione sono rimasti modi d'acquisto con carattere residuale³⁸.

32. La Corte costituzionale, in particolare, ha affermato che sussiste un elevato grado di discrezionalità in materia di attribuzione della cittadinanza e che, pertanto, «le norme dettate in materia, non diversamente da altre discipline connotate da elevata discrezionalità non si sottraggono per questo al giudizio di costituzionalità, in quanto devono pure sempre essere compiute secondo canoni di non manifesta irragionevolezza e di proporzionalità rispetto alle finalità perseguite. In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha escluso che un criterio fondativo della cittadinanza possa essere connotato in termini discriminatori». Corte cost. n. 142 del 2025 par. 11.1. *cons. in diritto*.

33. Sul concetto di rime libere e la distanza dalle rime obbligate S. Leone, *La stagione giurisprudenziale delle "rime possibili". Ovvero del lasciare il (quasi) certo per l'incerto*, Riv. Gruppo di Pisa, Fasc. speciale monografico n. 10 del 2024 che raccoglie gli Atti del Seminario tenutosi il 19 gennaio 2024, nell'Università degli Studi di Milano, *Le decisioni del Giudice costituzionale e i loro effetti*, a cura di M. D'Amico e N. Fiano, p. 145 ss.

34. Non si potrebbe in definitiva far ricorso neppure alla tecnica "Cappato" per rendere giustizia costituzionale. Per un'analisi dei limiti del sindacato di costituzionalità in riferimento alla discrezionalità legislativa M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Milano, 2023, spec. cap. IV, pp. 181-224 e N. Zanon, *VII. Sorprese delle "rime possibili": la Corte elimina la sanzione amministrativa e la riattiva attraverso un singolare patchwork normativo (sentenza n. 40 del 2023)*, in Id., *Le opinioni dissenzienti in Corte costituzionale. Dieci casi*, Bologna, 2024, p. 103 ss.; S. Leone, *La stagione giurisprudenziale delle "rime possibili"*, cit. e Id., *La Corte costituzionale censura la pena accessoria fissa per il reato di bancarotta fraudolenta. Una decisione a "rime possibili"*, in *Quad. cost.*, 2019, p. 183 ss.

35. *Supra* paragrafo 2.

36. *Supra* paragrafi 3 e 3.1.

37. Corte cost. n. 195 del 2022.

38. In particolare, mentre lo *ius soli* configura un titolo d'acquisto originario ed un diritto soggettivo al riconoscimento della cittadinanza, nell'ipotesi della naturalizzazione la situazione giuridica soggettiva del richiedente non

La più recente organica riforma sulla cittadinanza, la l. n. 91 del 1992, in perfetta continuità con la disciplina degli Stati pre-unitari³⁹, ha continuato ad individuare come modo principale d'acquisto originario della cittadinanza lo *ius sanguinis*. L'art. 1 co. 1 lett. a) l. 91 del 1992, si apre infatti con la seguente disposizione: «È cittadino per nascita il figlio di padre o di madre cittadini»⁴⁰.

Dalla giurisprudenza emerge poi che il sistema dei modi d'acquisto della cittadinanza italiana è stato costantemente costruito e applicato sulla scorta dell'idea che attraverso la mera sussistenza di un legame familiare o di filiazione si possa assicurare la trasmissione della cittadinanza. L'appartenenza alla comunità politica italiana è stata così costruita sulla base dell'affiliazione a comunità familiari *fondate* da italiani⁴¹.

La giurisprudenza di legittimità, in particolare, ha ritenuto che tale criterio è stato adottato dal legislatore perché sulla base dello stesso è possibile ritenere che sussista effettivamente, ossia in modo non fittizio, un legame effettivo fra la persona cui è riconosciuto lo *status* di cittadino e lo Stato-comunità.

Il fatto dell'essere stati "generati" (o adottati) da italiani o da stranieri poi divenuti italiani o il fatto di essere o essere stati uniti in matrimonio "non fittizio" con italiani per un determinato periodo di tempo⁴² è stato costantemente ritenuto dal legislatore come criterio sufficiente per configurare un diritto soggettivo a titolo originario o per *iuris communicatio* alla cittadinanza italiana.

In definitiva, il criterio dello *ius sanguinis* puro, senza limiti, è stato storicamente centrale nella definizione dei casi di acquisto a titolo originario della cittadinanza italiana.

È stato così in epoca liberale (codice civile del 1865 e riforma del 1912) ed in epoca fascista.

Nel corso dell'esperienza repubblicana si è registrata essenzialmente una forma di adattamento del modo di trasmissione della cittadinanza per vincolo di sangue al principio costituzionale di non discriminazione.⁴³

può essere qualificata come diritto soggettivo e l'Amministrazione esercita poteri discrezionali e non di mero accertamento di un diritto nella definizione dell'istanza del richiedente. Molto interessante l'analisi in prospettiva critica di questo assetto svolta da C. Cudia, *Acquisto della cittadinanza per naturalizzazione e questioni di giurisdizione*, cit. e Id., *Giurisdizione e cittadinanza: questioni di vocabolario?*, cit.

39. Per una ricostruzione approfondita dell'evoluzione della disciplina sulla cittadinanza nell'esperienza costituzionale italiana cfr. Relazione di accompagnamento al d.d.l. di conversione del d.l. n. 36 del 2025, XIX Leg. A.S. n. 1432 *Conversione in legge del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, recante disposizioni urgenti in materia di cittadinanza*, p. 3 ss. par. I *Evoluzione storica della disciplina*.

40. È stato il rapporto di filiazione di per sé e senza limiti di generazione in generazione ad aver consentito l'acquisto a titolo originario della cittadinanza italiana, certo, prima dell'entrata in vigore della Costituzione ciò s'inquadrava in una impostazione patriarcale della legislazione (impediva la trasmissione della cittadinanza per via materna), successivamente, questa discriminazione di genere è stata rimossa. Ma ciò che conta è che il vincolo di sangue è rimasto l'elemento che il legislatore ha posto alla base dell'idea di appartenenza alla comunità politica.

41. Cass. n. 25317 del 2022 e Cass. SU civ. n. 25318 del 2022 definiscono lo *ius sanguinis* come criterio «intimamente legato alla storia italiana ed alla specifica scelta, costante e centenaria, del legislatore italiano di mantenere (attraverso il vincolo di sangue per l'appunto) il rapporto tra l'Italia ed i suoi "figli" ovunque essi nascessero e vivessero».

42. L'art. 5 l. n. 91 del 1992 com'è noto individua quale indice di autentica ed attuale sussistenza del vincolo matrimoniale ai fini del riconoscimento della cittadinanza per *iuris communicatio*, la durata del matrimonio, graduandola in modo differente a seconda della residenza sul territorio italiano (2 anni) o estero (3 anni) o della nascita di figli (riduzione della metà dei predetti periodi di durata). La Corte costituzionale, in relazione alla sopravvenuta morte del coniuge si è pronunciata.

43. Art. 3 co. 1° Cost., cfr. l. n. 123 del 1983; l. n. 184 del 1983. Può dirsi che, in definitiva, le riforme della legislazione italiana sulla cittadinanza, sino agli anni '90 dello scorso secolo, hanno mantenuto sostanzialmente intatto l'impianto del

Il ruolo centrale dei vincoli di sangue non è stato scalfito durante l'avvio del processo di trasformazione dello *status* di cittadinanza derivante dall'introduzione della cittadinanza dell'Unione europea, che ha arricchito lo *status* con i diritti discendenti dalla cittadinanza dell'Unione, fra cui, *in primis*, la libertà di circolazione e soggiorno negli Stati membri dell'UE.

Anche l'estensione del diritto di elettorato attivo e passivo agli italiani residenti all'estero non ha condotto ad un ripensamento dello *ius sanguinis* puro, nonostante la l. cost. n. 1 del 2000⁴⁴ abbia consentito di estendere i diritti politici anche a quei cittadini che potevano anche aver ormai perso una connessione stabile con il territorio e la comunità politica dello Stato.

Insomma, la riforma della cittadinanza del 1992 ha continuato a delineare quale modo principale d'acquisto della cittadinanza lo *ius sanguinis* senza alcun limite o temperamento: l'art. 1 co. 1 lett. a) l. n. 91 del 1992 riconosce dunque la cittadinanza italiana «a chi è figlio di cittadino o di cittadina italiani, senza che a ciò sia ostativa un'eventuale diversa regola vigente al momento in cui sorge il vincolo di filiazione. La nascita, infatti, rappresenta il presupposto acquisitivo dello *status filiationis* (al pari del riconoscimento e dell'adozione), ma è lo stato di figlio, in quanto tale, che costituisce il titolo acquisitivo dello *status civitatis*»⁴⁵.

Se è lo stato di figlio, in quanto tale, a costituire il titolo acquisitivo dello *status civitatis* e se si è in presenza di un impianto legislativo in cui il criterio dello *ius sanguinis* è stato strutturato come requisito centrale per l'acquisto della cittadinanza a titolo originario, il principio di non discriminazione di genere (art. 3 co. 1° Cost.) dovrebbe comportare ed ha già comportato l'incostituzionalità di tutte quelle norme che impediscono la trasmissione della cittadinanza attraverso il rapporto di filiazione per via matrilineare⁴⁶.

vincolo di sangue e del vincolo familiare come titolo per l'acquisto della cittadinanza, rimuovendo gradualmente le forme di discriminazione di genere che la legislazione pre-repubblicana aveva previsto. Le norme discriminatorie antecedenti alla Costituzione impedivano la trasmissione della cittadinanza per linea materna e prescrivevano la perdita automatica della cittadinanza italiana alle donne italiane unite in matrimonio con non italiani. La giurisprudenza costituzionale ha poi equiparato la filiazione naturale a quella legittima e all'adozione e il legislatore ha successivamente proceduto a sistematizzare con la l. n. 91 del 1992 quanto già era presente nel tessuto ordinamentale per effetto della giurisprudenza del Giudice delle leggi e della linea interpretativa seguita dai giudici di legittimità. Cass. SU n. 4466 del 2009 per cui è il rapporto di filiazione (non la nascita) che consente la trasmissione dello *status* di cittadinanza senza discriminazioni sulla base del genere del genitore.

44. Disciplina costituzionale attuata con la l. n. 459 del 2001.

45. Corte cost. n. 142 del 2025 par. 10.1 *cons. in diritto*.

46. Di conseguenza, anche tutte quelle norme che comportavano la deprivatione della cittadinanza italiana per susseguente matrimonio di una cittadina con un non cittadino, operando una discriminazione di genere sarebbero incostituzionali. Così, se è vero che la Corte costituzionale ha scrutinato la legittimità costituzionale di un quadro normativo carente di «una norma che consentisse l'acquisto della cittadinanza anche per linea materna (sentenza n. 30 del 1983)» ma non ha giudicato della «mancanza di una norma che limitasse il meccanismo acquisitivo *iure sanguinis* per persone nate all'estero, ivi residenti e con la cittadinanza di un altro Stato». È evidente che un quadro normativo di natura discriminatoria dovrà essere dichiarato incostituzionale e non potrà trovare applicazione nella ricostruzione della catena genealogica di chi richiede il riconoscimento dello *status* di cittadino *iure sanguinis* se consente la trasmissione della cittadinanza per linea paterna e non per linea materna (Corte cost. n. 142 del 2025 par. 9.1. *cons. in diritto*). Nella relazione di accompagnamento al d.d.l. di conversione del d.l. n. 36 del 2025, AS n. 1432, 10-11 si legge: «[p]ur in presenza di un principio di diritto enunciato dalle Sezioni Unite secondo cui il figlio nato prima del 1 gennaio 1948 acquista la cittadinanza italiana dalla madre a partire da tale data (e non dalla data della nascita) non risulta chiaro al momento quale sia l'orientamento nel caso in cui la madre cittadina sia morta prima dell'entrata in vigore della Costituzione (e quindi non potesse trasmettere una cittadinanza che non possedeva più) né nel caso in cui il figlio della madre cittadina sia egli stesso morto prima del 1 gennaio 1948. È tuttavia verosimile concludere che, nell'applicazione delle Corti di merito, queste questioni siano semplicemente

5. Lo *ius sanguinis* puro e senza limiti e la natura residuale dello *ius soli*: l'acquisto a titolo originario e il nodo dell'effettiva connessione con la comunità politica e il territorio dello Stato

Lo *ius sanguinis* puro e senza limiti dà origine ad una situazione giuridica soggettiva avente la natura di diritto soggettivo perfetto, non soggetto a prescrizione o decadenza né rinuncia per il fatto del suo mancato esercizio⁴⁷.

Così, si è divenuti italiani per oltre 160 anni per il solo fatto di discendere o di appartenere a famiglie – secondo il modello patriarcale prima e poi anche per via matrilineare – di sangue italiano, anche se non residenti sul territorio nazionale o non in contatto con la comunità politica italiana⁴⁸.

Potremmo dire che, per certi aspetti, questa impostazione della legislazione italiana sulla cittadinanza, storicamente centrata sullo *ius sanguinis* puro, che ha utilizzato il criterio dello *ius soli* soltanto come criterio di chiusura della disciplina, volto ad evitare l'apolidia⁴⁹, ha ruotato intorno ad una visione etno-culturale della nazionalità, organicistica e comunitarista⁵⁰, che ha valorizzato eccessivamente il vincolo di sangue rispetto alla ricerca di criteri che assicurano il riconoscimento della cittadinanza soltanto in presenza di una effettiva connessione fra la persona, comunità politica e territorio.

È soprattutto a seguito dell'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 2000 che sarebbe stato necessario ripensare il criterio dello *ius sanguinis* introducendo degli ulteriori indici volti ad assicurare che i cittadini italiani per vincolo di sangue avessero anche una effettiva connessione con lo Stato o con la comunità politica⁵¹, onde evitare effetti distorsivi di tale criterio anche sul circuito della rappresentanza politica.

La legislazione italiana sui modi d'acquisto della cittadinanza è dunque stata eccessivamente sbilanciata su criteri *presuntivi ed automatici* di acquisto a titolo originario legati prevalentemente o al vincolo di sangue o al vincolo familiare. Adottare tali criteri in

non più considerate, arrivandosi a intendere che la cittadinanza si sia sempre trasmessa per via materna e in via originaria. La questione, estremamente rilevante anche in termini quantitativi (il bacino dei potenziali richiedenti potrebbe potenzialmente aumentare in modo significativo), è lungi dall'essere chiarita e un intervento del legislatore è doveroso per dare necessaria certezza». In realtà in ipotesi in cui tali norme siano state già dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale, si tratta soltanto di definire quali fattispecie sono investite dagli effetti della dichiarazione d'illegittimità costituzionale e quali ne sono invece escluse. In particolare, è possibile ritenere che il rapporto giuridico di chi chiede il riconoscimento della cittadinanza italiana in quanto discendente da donna italiana sia da considerarsi come rapporto giuridico ancora azionabile e rispetto al quale la sentenza di accoglimento della declaratoria d'illegittimità costituzionale di norme discriminatorie in materia di cittadinanza spiega pienamente i suoi effetti.

47. Cass. SU n. 25317 del 2022 «[L]a cittadinanza per fatto di nascita si acquista a titolo originario *iure sanguinis*, e lo stato di cittadino, una volta acquisito, ha natura permanente, è imprescrittibile e giustiziabile in ogni tempo in base alla semplice prova della fattispecie acquisitiva integrata dalla nascita da cittadino italiano». Corte cost. n. 142 del 2025 nei passaggi già citati.

48. «[È] cioè sufficiente per il discendente manifestarsi in qualsiasi momento lo ritenga conveniente, allegando e dimostrando solo il susseguirsi di generazioni, senza neppure l'onere di dimostrare che non si siano prodotti fatti interruttivi del diritto», Relazione di accompagnamento al d.d.l. di conversione del d.l. n. 36 del 2025 AS n. 1432, pp. 9-10.

49. Art. 1 co. 1 lett. b) e co. 2 l. n. 91 del 1992.

50. R. Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge (Ma.), 1992, riconduce alla tradizione tedesca questa impostazione, in opposizione a quella francese, che definisce invece stato-centrica ed assimilazionista, valorizzando il rilievo che ha assunto lo *ius soli* nella disciplina francese.

51. Sulla scorta delle considerazioni di V. Crisafulli sul rapporto fra popolo e territorio in precedenza richiamate.

forma pura porta inevitabilmente a «conseguenze aberranti»⁵², consentendo il riconoscimento di un diritto alla cittadinanza a titolo originario in capo a soggetti che *il legislatore ha presunto, in via generalizzata, che avessero un collegamento sufficiente* ad assicurare l'appartenenza alla comunità politica anche in mancanza di alcun collegamento effettivo con lo Stato e la comunità.

C'è da chiedersi se questa disciplina si ponga in contrasto con il principio di ragionevolezza e proporzionalità della legge, come rilevato in alcune questioni di legittimità costituzionale sollevate avverso l'art. 1 co. 1 lett. a) l. n. 91 del 1992⁵³. Rispetto a tali questioni la Corte costituzionale, come si è detto, ha ritenuto di doversi pronunciare nel senso dell'inammissibilità perché attinenti alla discrezionalità del legislatore⁵⁴, senza peraltro intervenire sulla questione della compatibilità fra la disciplina italiana e il diritto dell'Unione europea in materia di cittadinanza dell'Unione.

Qui interessa soprattutto riflettere su uno dei tratti delle questioni di costituzionalità relative allo *ius sanguinis*: esse sono state centrate sugli artt. 1 e 3 co. 1° Cost.

Ma, forse, ci si dovrebbe anche porre il problema di valutare la compatibilità della disciplina sullo *ius sanguinis* rispetto agli artt. 2 e 3 co. 2° Cost.

Se la cittadinanza è appartenenza e partecipazione alla vita della comunità politica e se lo è anche il legame con il territorio, come la stessa Corte costituzionale ha rilevato, e, infine, se la cittadinanza è istituto volto ad assicurare l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori alla vita politica, economica e sociale del Paese, come dispone l'art. 3 co. 2° Cost., il suo riconoscimento, al di là di quanto strettamente necessario per evitare l'apolidia ed assicurare l'unità familiare, dovrebbe essere anche necessariamente agganciato a criteri normativi volti ad assicurare che chi partecipa alla vita politica, economica e sociale del Paese possieda lo *status* di cittadino.

Sarebbe quindi irragionevole, in tale prospettiva, non soltanto il criterio dello *ius sanguinis* puro, ma anche l'assenza di norme che valorizzino il legame fra persona e territorio ai fini dell'accesso alla cittadinanza. Ad esempio, l'art. 1 co. 1 lett. b) l. n. 91 del 1992, nella parte in cui dispone che è cittadino chi è nato nel territorio della Repubblica soltanto «se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono», appare irragionevole come è sembrato esserlo lo *ius sanguinis* puro poiché non considera in alcun modo che molti fra i nati sul territorio della Repubblica sono persone legalmente residenti sul territorio, anche se figlie di non cittadini, che partecipano alla vita politica economica e sociale del Paese. Si pensi ai figli di cittadini dell'Unione nati sul territorio italiano ed ai figli di cittadini

52. Così C. Mortati, *Istituzioni*, cit., p. 125 con riferimento allo *ius soli* «quando è applicato con carattere di assolutezza»; e in tale direzione anche V. Crisafulli, *Lezioni*, cit., pp. 58-59 che insiste molto sulla «necessaria corrispondenza fra territorialità e politicità» di un gruppo e a p. 62 in cui si guarda con favore alla progressiva correzione ed integrazione «con opportuni accorgimenti il rigore del principio del vincolo di sangue».

53. Cfr. spec. Tribunale di Bologna ord. n. 247 del 26 novembre 2024 in GURI I SS n. 4 del 22 gennaio 2025, p. 17 ss., spec. p. 26 (per un commento della quale si veda N. Brutti, *Il "sottile vincolo": dubbi e prospettive sulla cittadinanza "iure sanguinis"*, in *Federalismi.it*, 13/2025; F. Corvaja, *Quando i nodi vengono al pettine: il riconoscimento della cittadinanza italiana iure sanguinis senza limiti tra vincoli di diritto internazionale, condizionamenti europei e ordinamento costituzionale*, in *Eurojus*, 1/2025, p. 389 ss.); Tribunale di Roma ord. n. 65 del 21 marzo 2025 in GURI I SS n. 16 del 16 aprile 2025, p. 148 ss.; Tribunale di Milano ord. n. 66 del 3 marzo 2025, *ivi*, p. 157 ss. Le questioni di legittimità costituzionale sono state decise con sentenza d'inammissibilità (Corte cost. n. 142 del 2025).

54. Corte cost. n. 142 del 2025 par. 12.2.1-12.2.3. *cons. in diritto*: «In definitiva, quello che si richiede a questa Corte è un intervento manipolativo oltremodo complesso che potrebbe attingere a un ventaglio quanto mai ampio di opzioni, rispetto alle quali si impongono scelte intrise di discrezionalità e che hanno incisive ricadute a livello di sistema».

di Stati terzi dell'Unione che possiedono validi titoli di soggiorno sul territorio italiano per motivi di lavoro e studio.

In definitiva, il tema del riequilibrio fra *ius sanguinis* e *ius soli* nella prospettiva costituzionalmente orientata alla garanzia di tutte le dimensioni dell'eguaglianza (art. 3 co. 1° e 2° Cost.), è oggi da trattarsi in una luce in parte differente, poiché la disciplina nazionale dei modi d'acquisto della cittadinanza è da mettere a sistema con il diritto dell'immigrazione e della cittadinanza dell'Unione europea.

6. Il diritto dell'Unione europea e le scelte legislative in materia di accesso e perdita della cittadinanza degli Stati membri

Gli anni '80 e '90 del Novecento hanno determinato un profondo cambiamento del significato e della funzione della cittadinanza degli Stati membri dell'Unione europea.

In seguito alla dissoluzione della geopolitica dei blocchi est-ovest, prima con gli Accordi di Schengen (1985) e la Convenzione di Dublino (1992) e poi con il Trattato di Maastricht (1993) ed il trattato di Amsterdam (1998), il processo d'integrazione europea ha intrapreso la via della costruzione dello spazio giuridico europeo senza frontiere interne e forme di armonizzazione sempre più spinte delle norme sul controllo delle frontiere esterne, dell'immigrazione, dell'asilo e dei visti.

Il Trattato di Lisbona (2011) consolida questa linea di tendenza.

Alle quattro libertà dei Trattati della Comunità economica europea si sono aggiunte le norme sulla cittadinanza dell'Unione europea, in un momento in cui iniziavano a manifestarsi fenomeni storici di rilevanza epocale. La riunificazione tedesca e l'allargamento ad Est hanno sviluppato imponenti movimenti migratori da est a ovest e la globalizzazione e le crescenti diseguaglianze mondiali hanno aperto sempre nuove rotte migratorie che oggi muovono anche dal sud al nord del mondo⁵⁵.

L'Unione europea ha mirato ad una forma d'integrazione politica sempre più stretta proprio con l'introduzione di quella che oggi è la cittadinanza dell'Unione europea, ma l'avvio di questo percorso doveva assicurare la salvaguardia del dominio sovrano degli Stati membri sulla «questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato membro»⁵⁶.

Così, la cittadinanza dell'Unione è stata prefigurata come uno *status* giuridico derivato dalla titolarità della cittadinanza di uno Stato membro. Uno *status* che «si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce» (art. 20 TFUE, art. 9 TUE) anche se «l'art. 20 TFUE conferisce a chiunque posseda la cittadinanza di uno Stato membro lo *status* di cittadino dell'Unione, il quale è destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri»⁵⁷.

55. Si vedano le considerazioni di J. Habermas, *Morale, diritto, politica*, Torino, 1992, p. 105.

56. Dichiarazione n. 2 sulla cittadinanza di uno Stato membro, allegata all'Atto finale del Trattato sull'Unione europea (GUCE 1992, C 191, 98). Analogamente Consiglio europeo di Edimburgo, 11-12 dicembre 1992, concernente alcuni problemi attinenti al Trattato sull'Unione europea sollevati dalla Danimarca (GUCE 1992, C 348, 1).

57. CGUE Grande sez. sent. 8.5.2018 C- 82/16 *K.A. ed altri contro Belgische Staat*, par. 47: «per consolidata giurisprudenza della Corte, l'articolo 20 TFUE conferisce a chiunque posseda la cittadinanza di uno Stato membro lo *status* di cittadino dell'Unione, il quale è destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri (v., in particolare, sentenze del 20 settembre 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458, punto 31; dell'8 marzo 2011, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, EU:C:2011:124, punto 41, e del 13 settembre 2016, *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675, punto 69 e giurisprudenza ivi citata)». Analogamente, le prime sentenze della ormai lunga serie in cui la Corte di giustizia sta ridefinendo il quadro degli obblighi discendenti dall'introduzione degli Stati membri in materia di accesso e perdita della

Il processo d'integrazione europea avrebbe dovuto seguire linee parallele in entrambi i domini tradizionalmente riservati alla sovranità dello Stato – cittadinanza ed immigrazione⁵⁸ – ma così non è stato.

La riarticolazione dei poteri sovrani sul livello sovranazionale non ha impedito agli Stati membri di definire le norme sull'acquisto e la perdita della cittadinanza senza considerare l'impatto di sistema che esse potevano produrre nel contesto del processo d'integrazione europea e tralasciando anche la questione dei nuovi confini di *status* derivanti dalle norme sulla cittadinanza e sull'immigrazione.

Per i decenni successivi ai Trattati di Maastricht e di Amsterdam ogni Stato membro dell'Unione europea ha mantenuto ferma la sua *identità* in materia di politiche sulla cittadinanza, nonostante le regole sull'accesso e la perdita della cittadinanza nazionale abbiano particolare rilievo per il funzionamento del sistema euro-nazionale di decisione politica ed abbiano anche una stretta correlazione con le politiche di governo dei flussi migratori.

Proprio perché la cittadinanza dell'Unione europea consente libertà di ingresso, circolazione e soggiorno nell'intero spazio giuridico dell'Unione europea⁵⁹, l'unione fra cittadinanza nazionale e cittadinanza dell'Unione europea ha configurato uno *status* giuridico potenziato e particolarmente vantaggioso se paragonato alla condizione giuridica della maggior parte della popolazione mondiale. Questo *status* può essere definito come *cittadinanza euro-nazionale* ed è una *super-cittadinanza*⁶⁰.

In un mondo ancora organizzato in comunità politiche basate su aggregazioni stato-centriche, sono cresciute le diseguaglianze economiche, sociali e politiche e la cittadinanza è divenuta uno *status* giuridico «sempre più importante nella vita di tutti: le cittadinanze consentono l'accesso al territorio dove la tutela dei diritti avviene nella pratica e dove si concretizzano le opportunità di vita, privilegiate o mortificate»⁶¹.

Esistono oggi profonde diseguaglianze determinate dal casuale possesso di una cittadinanza rispetto ad un'altra, diseguaglianze di *status* tali da determinare in capo solo ad alcuni una vasta platea «di opportunità e di possibilità di vita». Soltanto alcuni esseri umani, insomma, «sono resi più potenti dalla loro cittadinanza» e ne «percepiscono la sua funzione principale – la creazione e il controllo di confini arbitrari e impenetrabili – in modo diverso dalla maggioranza della popolazione mondiale», che invece *subisce* la cittadinanza come *status* che costituisce un limite alle proprie opportunità di vita perché impedisce la mobilità sul globo terrestre⁶².

cittadinanza, CGUE Grande sez. sent. 12.3.2019 C-221/17 *Tjebbes* par. 31; CGUE Grande sez. sent. 2.3.2010, *Rottmann*, C-135/08, par. 43.

58. Lo faceva notare R. Brubaker, *Citizenship and Nationhood*, cit., p. 179 ss.

59. Si vedano le considerazioni di D. Kochenov, *Cittadinanza*, cit., spec. cap. p. 204 ss.

60. La nozione di *super-cittadinanza* è di D. Kochenov, *Cittadinanza*, cit., p. 204 ss. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, è in evoluzione: mentre la sentenza *Micheletti* (Corte di giustizia CE sent. 7 luglio 1992, *Micheletti e a.* C-369/90) non sembrava per nulla centrata sul nesso fra attribuzione della cittadinanza e legame effettivo fra Stato e cittadino, nella sentenza *Commissione c. Repubblica di Malta* (CGUE Grande sez. sent. 29.4.2025 C-181/23, par. 96) dagli obblighi per gli Stati membri derivanti dall'art. 2 TUE e 20 TFUE si deduce che la disciplina sulla cittadinanza dell'Unione presuppone una concezione della cittadinanza nazionale secondo cui «il fondamento del vincolo di cittadinanza di uno Stato membro risiede nel particolare rapporto di solidarietà e di lealtà esistente tra tale Stato e i suoi cittadini nonché nella reciprocità di diritti e di doveri», si veda più dettagliatamente *infra* per un'analisi di questa giurisprudenza.

61. D. Kochenov, *Cittadinanza*, cit., pp. 204-205.

62. D. Kochenov, *Cittadinanza*, cit., pp. 204-205 che descrive questa condizione come quella dei titolari delle *super-cittadinanze*. Gli effetti discriminatori della cittadinanza nel contesto attuale sono evidenziati anche da P. Bonetti, *Migrazioni e stranieri di fronte alla costituzione: una introduzione*, in *Diritto costituzionale*, 2-2020, p. 13 ss.

Secondo la Commissione europea, spostare sul livello sovranazionale competenze sovrane in materia di immigrazione e costruire lo spazio giuridico europeo e lo *status* giuridico di cittadino dell'Unione avrebbe dovuto implicare che il principio di solidarietà e di fiducia reciproca fra gli Stati membri si basasse, in materia di cittadinanza, su una *comune concezione* della cittadinanza, fondata sulla *sussistenza di un legame effettivo fra Stato e cittadino*⁶³.

La Corte di Lussemburgo ha ritenuto che il principio del primato ed il principio di fiducia reciproca e di solidarietà fra gli Stati membri (art. 4 par. 3 TUE) abbiano l'effetto di limitare l'esercizio dei poteri sovrani dello Stato nei domini ad esso riservati. Gli Stati, nell'esercizio delle loro prerogative sovrane in materia di accesso e perdita della cittadinanza non devono interferire con gli obiettivi perseguiti dall'Unione. Essi sono tenuti ad esercitare la propria sovranità nel rispetto del diritto dell'Unione⁶⁴, mirando in particolare al mantenimento dello spazio senza frontiere interne⁶⁵.

63. È uno degli argomenti spesi dalla Commissione europea nel caso *Commissione c. Repubblica di Malta* (CGUE Grande sez. sent. 29.4.2025 C-181/23 parr. 50 e 51): «[p]er quanto riguarda, più in particolare, la fiducia reciproca, la Commissione rileva che, acconsentendo a concedere i diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione e ad estendere tale solidarietà ad altri, gli Stati membri si basano su una concezione fondamentale comune della cittadinanza di uno Stato membro, secondo la quale essa rispecchia la manifestazione di un legame effettivo tra uno Stato membro e i suoi cittadini. Infatti, sin dal 1980 la Corte avrebbe riconosciuto che il particolare rapporto di solidarietà e di lealtà tra uno Stato membro e i suoi cittadini nonché la reciprocità di diritti e di doveri costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza. [...] [I]l consenso di ciascuno Stato membro all'estensione automatica e incondizionata di taluni diritti ai cittadini di tutti gli altri Stati membri, conformemente al principio della fiducia reciproca, si basa sul postulato secondo cui tali altri Stati membri accordano la cittadinanza solo sulla base di un legame effettivo con il richiedente interessato. Orbene, un siffatto consenso incondizionato sarebbe compromesso se gli Stati membri non potessero fare affidamento sul fatto che le decisioni relative alla concessione della cittadinanza sono fondate su tale nozione comune di "cittadinanza di uno Stato membro". A tal riguardo, la Commissione osserva che dalla sentenza del 7 luglio 1992, *Micheletti e a.* (C-369/90, EU:C:1992:295), risulta che esiste, tra gli Stati membri, un obbligo di mutuo riconoscimento delle decisioni in materia di cittadinanza di uno Stato membro.»

64. Così nel caso *Rottmann* (CGUE Grande sez. sent. 2.3.2010, *Rottmann*, C-135/08) par. 41 la Corte di giustizia afferma che «il fatto che una materia rientri nella competenza degli Stati membri non impedisce che, in situazioni ricadenti nell'ambito del diritto dell'Unione, le norme nazionali di cui trattasi debbano rispettare quest'ultimo [v., in tal senso, sentenze 24 novembre 1998, causa C-274/96, *Bickel e Franz*, Racc. pag. I-7637, punto 17 (riguardo ad una normativa nazionale in materia penale e di procedura penale); 2 ottobre 2003, causa C-148/02, *Garcia Avello*, Racc. pag. I-11613, punto 25 (in relazione a norme nazionali in materia di nome delle persone); 12 luglio 2005, causa C-403/03, *Schempp*, Racc. pag. I-6421, punto 19 (relativamente a norme nazionali in materia di fiscalità diretta), e 12 settembre 2006, causa C-145/04, *Spagna/Regno Unito*, Racc. pag. I-7917, punto 78 (riguardo a norme nazionali che individuano i titolari del diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni del Parlamento europeo)]» e nella fondamentale sentenza *Commissione c. Repubblica di Malta* (CGUE Grande sez. sent. 29.4.2025 C-181/23 par. 81) che «secondo una giurisprudenza costante, se è vero che la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza di uno Stato membro rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro, tale competenza deve essere esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione [sentenze del 7 luglio 1992, *Micheletti e a.*, C-369/90, EU:C:1992:295, punto 10; del 2 marzo 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, punto 45, e del 5 settembre 2023, *Udlændinge- og Integrationsministeriet* (Perdita della cittadinanza danese), C-689/21, EU:C:2023:626, punto 30 nonché giurisprudenza citata]. Sulla sentenza *Commissione c. Malta* si veda A. Bufalini, *Sulla "vendita" della cittadinanza europea: quale sindacato sul potere degli Stati di attribuire la cittadinanza?*, in *Riv. dir. internaz.*, 2025, p. 829 ss.

65. CGUE Grande sez. sent. 29.4.2025 C-181/23 par. 85.

In materia di accesso e perdita della cittadinanza dell'Unione sono così stati definiti in via pretoria alcuni principi che gli Stati membri sono tenuti a rispettare sia nella definizione delle norme nazionali, sia nella loro interpretazione ed applicazione ai casi concreti⁶⁶.

In particolare, è stato ritenuto che «l'esercizio da parte degli Stati membri della loro competenza per definire i requisiti per la concessione della cittadinanza di questi ultimi incide sul funzionamento dell'Unione in quanto ordinamento giuridico comune»⁶⁷.

La Corte di giustizia si è spinta ad affermare che la cittadinanza dell'Unione è il precipitato normativo del principio di solidarietà fra gli Stati «facendo parte, di conseguenza, dell'identità dell'Unione in quanto ordinamento giuridico peculiare, accettato dagli Stati membri a condizione di reciprocità» e che il principio di leale cooperazione (art. 4 par. 3 TUE) impone agli Stati di «astenersi da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione»⁶⁸.

Sulla base di ciò è stato ritenuto che «l'esercizio della competenza degli Stati membri in materia di definizione dei requisiti per la concessione della cittadinanza di uno Stato membro non è, alla stregua della loro competenza in materia di definizione delle condizioni di perdita della cittadinanza, illimitato. La cittadinanza dell'Unione si fonda infatti sui valori comuni contenuti nell'articolo 2 TUE e sulla fiducia reciproca che gli Stati membri si accordano quanto al fatto che nessuno di essi eserciti tale competenza in un modo che sia manifestamente incompatibile con la natura stessa della cittadinanza dell'Unione»⁶⁹.

La Corte di giustizia inferisce così dall'art. 2 TUE quella concezione comune della cittadinanza fra gli Stati membri secondo cui: «il fondamento del vincolo di cittadinanza di uno Stato membro risiede nel particolare rapporto di solidarietà e di lealtà esistente tra tale Stato e i suoi cittadini nonché nella reciprocità di diritti e di doveri»⁷⁰.

Poiché l'art. 20 TFUE potenzia lo *status* di cittadinanza nazionale con quello UE conferendo diritti e doveri ai cittadini degli Stati membri sulla base del vincolo di solidarietà fra gli Stati, gli stessi Stati membri nell'esercizio della competenza ad essi riservata in materia di accesso e perdita della cittadinanza, devono *rispettare* il diritto dell'Unione, assicurando che i criteri per l'acquisto e la perdita della cittadinanza siano coerenti con il riconoscimento di diritti e obblighi discendenti dalla cittadinanza dell'Unione⁷¹.

I criteri in materia di acquisto della cittadinanza nazionale devono quindi riflettere una concezione della cittadinanza in cui il legame fra Stato e cittadino è basato sulla lealtà e sulla solidarietà.

66. CGUE Grande sez. sent. 2.3.2010, *Rottmann*, C-135/08; CGUE Grande sez. 18.1.2022 C-118/20 *JY c. Wiener Landesregierung*. Sull'impatto della giurisprudenza della Corte di Lussemburgo sull'istituto della cittadinanza cfr. E. Rigo, *Cittadini europei (e no). Alcune riflessioni sull'attivismo della Corte di giustizia dell'Unione europea in tempo di crisi*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2015, p. 407 ss.

67. CGUE Grande sez. sent. 29.4.2025 C-181/23 par. 89.

68. CGUE Grande sez. sent. 29.4.2025 C-181/23 parr. 92-93.

69. CGUE Grande sez. sent. 29.4.2025 C-181/23 par. 95.

70. CGUE Grande sez. sent. 29.4.2025 C-181/23 par. 96 in cui si richiama la «giurisprudenza consolidata» citando le «sentenze del 17 dicembre 1980, Commissione/Belgio, 149/79, EU:C:1980:297, punto 10; del 3 luglio 1986, Lawrie-Blum, 66/85, EU:C:1986:284, punto 27; del 26 aprile 2007, Alevizos, C 392/05, EU:C:2007:251, punto 70; del 2 marzo 2010, Rottmann, C 135/08, EU:C:2010:104, punto 51, e del 25 aprile 2024, Stadt Duisburg (Perdita della cittadinanza tedesca), da C 684/22 a C 686/22, EU:C:2024:345, punto 37».

71. CGUE Grande sez. sent. 29.4.2025 C-181/23 par. 99 secondo cui il diritto primario dell'Unione osta a criteri di concessione della cittadinanza che mercificano la concessione della cittadinanza, perché alla base degli stessi non è posto alcun legame di solidarietà e lealtà fra cittadino e Stato.

La giurisprudenza della Corte di giustizia, poi, nelle sentenze rese su rinvio pregiudiziale dei giudici nazionali ha adottato pronunce essenzialmente orientate ad assicurare che nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto degli Stati membri in materia di privazione della cittadinanza venissero assicurate la tutela giurisdizionale effettiva avverso decisioni delle autorità degli Stati di privazione della cittadinanza.

In particolare, la Corte di Lussemburgo ha ritenuto che dall'art. 20 TFUE e dall'art. 9 TUE derivasse un limite per le autorità nazionali in materia di privazione della cittadinanza. Tale limite consiste innanzitutto nella necessità, per lo Stato membro, di perseguire con la privazione della cittadinanza delle finalità legittime quali la tutela della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico o la sussistenza di un legame effettivo fra la persona e lo Stato. Il perseguimento di tali finalità non rende di per sé incompatibile la disciplina sulla privazione della cittadinanza con il diritto dell'Unione, lasciando però impregiudicata la questione dei possibili conflitti fra il diritto dello Stato e il diritto internazionale in materia di contrasto dell'apolidia⁷².

Ma, soprattutto, la disciplina statale sulla privazione della cittadinanza e la sua interpretazione ed applicazione devono rispettare il principio di proporzionalità con riferimento alle conseguenze della perdita dei diritti connessi alla titolarità anche dello *status* di cittadino dell'Unione.

Il rispetto del principio di proporzionalità, in questo contesto, impone agli Stati membri che basano la privazione della cittadinanza sull'assenza di un legame effettivo fra la persona e lo Stato, una serie di obblighi che limitano il potere dello Stato di ritenere assente *in via generalizzata e presuntiva* tale legame solo per il fatto di non essere o non essere stato residente da lungo tempo sul territorio e dato il possesso della cittadinanza di un Paese terzo.

L'art. 20 TFUE e l'art. 9 TUE impongono allo Stato membro di definire un quadro normativo che consenta l'accertamento in concreto della connessione effettiva fra la persona e lo Stato e che garantisca al singolo una decisione su base individuale in cui la persona interessata possa esercitare il proprio diritto di difesa.

Così, sono state dichiarate in contrasto con il diritto dell'Unione europea prassi statali basate su un quadro normativo nazionale che non consentivano l'esame in concreto delle circostanze che dimostravano l'assenza del legame effettivo fra cittadino e Stato; norme statali che conducevano alla perdita *ipso iure* della cittadinanza (automatismi legislativi); norme e prassi che non consentivano alle persone interessate dal provvedimento di denazionalizzazione di «presentare, entro un termine ragionevole, una domanda di mantenimento o di riacquisto della cittadinanza, che consenta alle autorità competenti di esaminare la proporzionalità delle conseguenze della perdita di tale cittadinanza sotto il profilo del diritto dell'Unione e, se del caso, di concedere il mantenimento o il riacquisto *ex tunc* di detta cittadinanza»⁷³.

Il diritto dell'Unione impone agli Stati membri anche che i termini allo scadere dei quali si perde la cittadinanza siano determinati in modo *ragionevole*, ossia che entro il decorso di tali termini la persona interessata possa attivarsi per richiedere il mantenimento o il riacquisto della cittadinanza e che le autorità dello Stato «abbiano debitamente informato detta persona della perdita della sua cittadinanza o dell'imminenza di tale perdita, nonché del suo diritto di domandare, entro detto termine, il mantenimento o il riacquisto di tale

72. CGUE Grande sez. sent. 12.3.2019 C-221/17 *Tjebbes* CGUE Grande sez. sent. 5.9.2023 *Udlændinge-og Integrationsministeriet* (Perdita della cittadinanza danese), C-689/21.

73. CGUE Grande sez. sent. 5.9.2023 *Udlændinge- og Integrationsministeriet* (Perdita della cittadinanza danese), C-689/21.

cittadinanza. In mancanza, dette autorità devono essere in grado di effettuare un siffatto esame, incidentalmente, in occasione di una richiesta, da parte della persona interessata, di un documento di viaggio o di qualsiasi altro documento che ne attesti la cittadinanza»⁷⁴.

Il diritto primario dell'Unione, dunque, osta a una normativa statale che priva un gruppo di persone *ipso iure* ed in via generalizzata della cittadinanza per la presuntiva assenza di un legame effettivo fra tale gruppo e lo Stato. Inoltre osta a norme e prassi statali che non consentono ai singoli di *conoscere* gli effetti di tale disciplina; di poter *contestare* la decisione dello Stato di privazione della cittadinanza o di poter provare la sussistenza del legame effettivo o di manifestare *la volontà* di volerlo rinsaldare, riacquistando la cittadinanza.

7. Il temperamento dello *ius sanguinis*: l'art. 3-bis l. n. 91 del 1992, in parte irragionevole

Alla luce del quadro costituzionale ed europeo fin qui descritto ci si chiede se l'assetto attuale della disciplina italiana in materia di acquisto della cittadinanza presenti un equilibrio ragionevole fra la tutela del diritto all'accesso ed al mantenimento dello *status* di cittadino e l'interesse pubblico a definire criteri legislativi che consentano di riconoscere e mantenere lo *status* di cittadino italiano in capo a persone che hanno un vincolo effettivo con la Repubblica, onde evitare che i canali di accesso alla cittadinanza italiana entrino in conflitto con le linee di politica migratoria dello Stato e dell'Unione europea.

Nel marzo del 2025 il Governo italiano ha adottato il d.l. n. 36 del 2025, poi convertito in legge con emendamenti dalla l. n. 74 del 2025 proprio per perseguire tali finalità⁷⁵.

L'intervento riformatore è stato "giustificato" con l'urgenza di intervenire per ridurre l'eccessivo carico amministrativo degli uffici consolari, comunali e giudiziari della Repubblica derivante dall'ampiezza del fenomeno di richieste di riconoscimento della cittadinanza da parte di discendenti di italiani in possesso di altra cittadinanza.

Il preambolo del decreto legge sottolinea anche la necessità e l'urgenza di evitare che i discendenti da cittadini italiani in possesso di altra cittadinanza e nati all'estero possano utilizzare il criterio dello *ius sanguinis* in modo da poter beneficiare dei diritti derivanti dal possesso della cittadinanza euro-nazionale (in particolare della libertà d'ingresso, circolazione e soggiorno nello spazio giuridico europeo)⁷⁶.

Da qui la ridefinizione dei criteri per l'accesso alla cittadinanza in modo da assicurare che sussista un *vincolo effettivo con la Repubblica*⁷⁷.

L'intervento di riforma della l. n. 91 del 1992 ha quindi condotto al temperamento del criterio dello *ius sanguinis* che oggi non consente più la trasmissione senza limiti della cittadinanza sulla base della mera sussistenza del rapporto di filiazione, per i nati al di fuori del territorio nazionale in possesso di altra cittadinanza.

Laddove invece tali soggetti possano dimostrare che «un ascendente di primo o di secondo grado possiede, o possedeva al momento della morte, esclusivamente la

74. I passaggi tra virgolette sono tratti dal *decisum* di CGUE Grande sez. sent. 5.9.2023 *Udlændinge-og Integrationsministeriet* (Perdita della cittadinanza danese), C-689/21.

75. Per una panoramica M. Infusino, *Cittadinanza italiana 'ius sanguinis': errori e criticità della nuova frontiera*, in *Osservatorio costituzionale*, III-2025, p. 96 ss. e G. Perin, «*La patria dei padri è la patria dei figli*» le conseguenze della riforma della cittadinanza sui minori nati all'estero e residenti in Italia, in questa *Rivista*, n. 3.2025.

76. Preambolo del d.l. n. 36 del 2025 in riferimento alla questione della capacità amministrativa. Relazione di accompagnamento al d.d.l. di conversione del d.l. n. 36 del 2025 XIX Leg. AS. n. 1432, par. IV, per un'analisi approfondita del fenomeno e delle sue conseguenze.

77. Preambolo del d.l. n. 36 del 2025, Relazione di accompagnamento del d.d.l. di conversione del d.l. n. 36 del 2025 XIX Leg. AS. n. 1432.

cittadinanza italiana»⁷⁸ o che «un genitore o adottante è stato residente in Italia per almeno due anni continuativi successivamente all’acquisto della cittadinanza italiana e prima della data di nascita o di adozione del figlio»⁷⁹, è riconosciuto il diritto alla cittadinanza italiana.

Il legislatore ha modificato anche la disciplina della concessione della cittadinanza (art. 9 l. n. 91 del 1992), definendo due ipotesi specifiche che valorizzano o la discendenza da italiani o la nascita ed il radicamento sul territorio nazionale. Così, oggi, può acquistare la cittadinanza italiana lo «straniero del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado *sono o sono stati cittadini per nascita e che risiede legalmente nel territorio della Repubblica da almeno due anni*, comunque fatto salvo quanto previsto dall’articolo 4, comma 1, lettera c)»⁸⁰.

Inoltre, può essere riconosciuta la cittadinanza italiana allo «straniero nato nel territorio della Repubblica che vi risiede legalmente da almeno tre anni»⁸¹. Questa ipotesi di naturalizzazione mira a valorizzare la nascita ed il radicamento sul territorio nazionale. Essa assume un rilievo particolare nel sistema dei criteri per il riconoscimento della cittadinanza adottati nella l. n. 91 del 1992, perché determina un complessivo riequilibrio dei rapporti fra *ius sanguinis* e *ius soli*, espandendo decisamente la portata dello *ius soli* che, da criterio residuale che consente l’acquisto a titolo originario (un diritto soggettivo all’accesso alla cittadinanza), occupa uno spazio più ampio nella legislazione pur se con riferimento alla concessione della cittadinanza e non all’acquisto a titolo originario⁸².

Il legislatore, in sede di conversione, ha poi effettuato un intervento di riforma sul riacquisto della cittadinanza a favore di ex cittadini⁸³ ed ha modificato l’art. 27 d.lgs. n. 286 del 1998 introducendo un nuovo comma (il comma 1-*octies*) che reca una disciplina speciale per l’ingresso ed il soggiorno per motivi di lavoro⁸⁴.

L’intervento sul Testo unico dell’immigrazione consente l’ingresso ed il soggiorno sul territorio nazionale con le procedure di cui all’art. 22 d.lgs. n. 286 del 1998, ai *discendenti di cittadini italiani* in possesso di cittadinanza di *Stati di destinazione di rilevanti flussi di emigrazione italiana*. Tali Stati sono identificati con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale in concerto con i Ministri dell’interno e del lavoro e delle

78. Art. 3-*bis* co. 1 lett. c) l. n. 91 del 1992.

79. Art. 3-*bis* co. 1 lett. d) l. n. 91 del 1992.

80. Questa ipotesi era già presente nella l. n. 91 del 1992 ed è stata parzialmente modificata. Il testo sopra riportato dell’art. 9 co. 1 lett. a) l. n. 91 del 1992, contiene in corsivo le parti modificate dalla l. n. 74 del 2025.

81. Art. 9 co. 1 lett. a)-*bis* l. n. 91 del 1992 modificato per effetto della l. n. 74 del 2025.

82. La giurisprudenza amministrativa è costante nel ritenere che nel procedimento di naturalizzazione non è configurabile un diritto soggettivo perfetto all’accesso alla cittadinanza. Tuttavia, questa ipotesi di naturalizzazione sembra limitare in modo più puntuale i poteri discrezionali dell’Amministrazione, rispetto alla previgente disciplina della naturalizzazione su cui si rinvia a M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza*, cit., e a C. Cudia, *Acquisto della cittadinanza per naturalizzazione*, cit.

83. Modifiche agli artt. 9-*bis* co. 2 e 17 co. 1 l. n. 91 del 1992 ad opera dell’art. 1-*ter* d.l. n. 36 del 2025, introdotto dalla l. n. 74 del 2025.

84. Art. 1-*bis* d.l. n. 36 del 2025 introdotto dalla l. n. 74 del 2025 rubricato *Disposizioni per favorire il recupero delle radici italiane degli oriundi e il conseguente acquisto della cittadinanza italiana*. Tale articolo consente «l’ingresso e il soggiorno per lavoro subordinato allo straniero residente all’estero, discendente di cittadino italiano e in possesso della cittadinanza di uno Stato di destinazione di rilevanti flussi di emigrazione italiana, individuato con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell’interno e del lavoro e delle politiche sociali».

politiche sociali⁸⁵. Questo nuovo canale d'ingresso sul territorio nazionale si rivolge ad un'ampia platea di soggetti che prima della riforma della legge sulla cittadinanza avrebbero potuto ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana a titolo originario sulla base dell'art. 1 l. n. 91 del 1992.

Il decreto legge n. 36 del 2025 e la legge di conversione n. 74 del 2025 danno effetto retroattivo alla riduzione della portata applicativa dello *ius sanguinis* tentando al contempo un riassetto dei criteri per l'acquisto della cittadinanza ed interventi sulla disciplina dell'immigrazione volti a temperare gli effetti della deprivatione della cittadinanza.

L'intervento di riforma sullo *ius sanguinis* si applica infatti a tutti coloro che sono già nati, con l'eccezione di chi ha già ottenuto il riconoscimento della cittadinanza italiana, o presentato domanda giudiziale o presso gli uffici consolari o comunali per l'accertamento dello *status* di cittadino o ha inoltrato richiesta di appuntamento presso gli uffici consolari o comunali⁸⁶.

Di conseguenza, la nuova disciplina dispone una generalizzata ed automatica privazione della cittadinanza italiana (privazione della cittadinanza *ope legis et ipso iure*) senza prevedere alcuna forma di accertamento individuale della sussistenza del *vincolo effettivo* fra cittadino e Stato, né misure che consentono il riacquisto o il mantenimento della cittadinanza, né un termine ragionevole entro cui l'interessato può contestare il provvedimento di denazionalizzazione o richiedere il mantenimento o il riacquisto della cittadinanza.

Sembra, poi, che la disciplina introdotta nel Testo unico dell'immigrazione sia stata immaginata come una sorta di "correttivo" agli effetti derivanti dalla perdita *ipso iure* della cittadinanza. Mentre la modifica allo *ius sanguinis* evita che l'accesso alla cittadinanza *iure sanguinis* si trasformi in un anomalo canale d'immigrazione, capace di alterare anche le linee di politica migratoria euro-nazionali, la nuova disciplina sull'accesso al territorio nazionale dedicata ai discendenti di italiani "restituisce" loro in parte la libertà di ingresso e soggiorno sul territorio nazionale di cui erano stati privati con la stessa riforma dello *ius sanguinis*.

Il fine, pur legittimo, perseguito dal legislatore di mettere a sistema norme sull'accesso della cittadinanza e norme in materia d'ingresso e soggiorno sul territorio dello Stato per i

85. Modifica introdotta dalla l. n. 74 del 2025 (ora art. 1-*octies* d.l. n. 36 del 2025). È stato già adottato il provvedimento ministeriale che identifica gli Stati di provenienza dei richiedenti il permesso di soggiorno. Si tratta del decreto min. AA.EE. coop. internaz. 17 novembre 2025 *Individuazione degli Stati di destinazione di rilevanti flussi di emigrazione italiana ai cui cittadini, se discendenti di cittadino italiano, è consentito l'ingresso e il soggiorno in Italia per lavoro subordinato al di fuori delle quote di cui all'articolo 3, comma 4, del decreto-legislativo 25 luglio 1998, n. 286*, in G.U. n. 273 del 24.11.2025. Gli stati identificati sono: Argentina, Brasile, Stati Uniti d'America, Australia, Canada, Venezuela e Uruguay.

86. Art. 3-*bis* co. 1 lett. a), a-*bis*) e b) l. n. 91 del 1992: «In deroga agli articoli 1, 2, 3, 14 e 20 della presente legge, all'articolo 5 della legge 21 aprile 1983, n. 123, agli articoli 1, 2, 7, 10, 12 e 19 della legge 13 giugno 1912, n. 555, nonché agli articoli 4, 5, 7, 8 e 9 del codice civile approvato con regio decreto 25 giugno 1865, n. 2358, è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo ed è in possesso di altra cittadinanza, salvo che ricorra una delle seguenti condizioni: a) lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti non oltre le 23:59, ora di Roma, della medesima data; a-*bis*) lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti nel giorno indicato da appuntamento comunicato all'interessato dall'ufficio competente entro le 23:59, ora di Roma, della medesima data del 27 marzo 2025; b) lo stato di cittadino dell'interessato è accertato giudizialmente, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda giudiziale presentata non oltre le 23:59, ora di Roma, della medesima data».

non cittadini, però, non consente di affermare che la disciplina di nuova introduzione sia coerente con quanto dispongono gli artt. 2, 3, 16 e 22 Cost. né assicura in alcun modo il rispetto dei vincoli sovranazionali in materia di cittadinanza dell'Unione e immigrazione.

La misura della perdita generalizzata ed *ipso iure* della cittadinanza (art. 3-*bis* l. n. 91 del 1992), per come è formulata, comporta, infatti, la radicale eradicazione di tutte le situazioni giuridiche soggettive connesse al possesso dello *status* di cittadino euro-nazionale ed è dunque sproporzionata rispetto ai fini perseguiti, oltreché irrazionale, perché introduce nuove e generalizzate presunzioni e nuovi e generalizzati automatismi che consentono di ritenere sussistente o meno il legame effettivo fra chi viene considerato cittadino dal legislatore e la Repubblica.

La disciplina transitoria poi appare in evidente contrasto con il principio di ragionevolezza in materia di retroattività della legge, con la certezza del diritto e la tutela dei diritti quesiti⁸⁷ ed i divieti di discriminazione in base alla nascita, principi ancorati sia agli artt. 2, 3, 16, 22, 24, 48 Cost., sia al diritto dell'Unione europea (art. 9 TUE, 20 TFUE, artt. 21 e 47 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

Inoltre, l'art. 3-*bis* co. 1 l. n. 91 del 1992, è di dubbia compatibilità con l'art. 8 CEDU, poiché, laddove i soggetti che sono stati privati *ipso iure* della cittadinanza italiana dimostrino che la disciplina di cui qui si discute ha un impatto sulla loro vita privata e familiare, si sarebbe in presenza di una arbitraria interferenza con il diritto protetto dall'art. 8 CEDU⁸⁸.

L'obbligo di tutela del diritto alla vita privata e familiare impone allo Stato parte della CEDU di prevedere apposite garanzie sostanziali e procedurali a tutela del singolo, in assenza delle quali la privazione della cittadinanza viene considerata arbitraria e di conseguenza sussisterà una violazione dell'art. 8 CEDU⁸⁹ (dunque anche una violazione dell'art. 117 co. 1° Cost.).

Ebbene, la disciplina recata dall'art. 3-*bis* co. 1 l. n. 91 del 1992 non soltanto è dotata di effetto retroattivo ed incide su diritti quesiti, deprivando il soggetto degli stessi, ma non prevede nessuna delle garanzie previste dallo stesso art. 8 CEDU. In particolare, manca, come si è detto una valutazione della proporzionalità della misura né è possibile ritenere che mediante una tale previsione di legge le autorità dello Stato abbiano agito «*diligently and swiftly in deciding to deprive the applicant of his citizenship*»⁹⁰, poiché l'intervento del Governo (arbitrario anche perché carente dei presupposti costituzionali per l'adozione del decreto legge) non appare in alcun modo calibrato al fine di evitare l'effetto lesivo della vita privata e familiare.

La disciplina di cui qui discute introduce infatti una presunzione generalizzata che tutte le persone già nate e già in possesso della cittadinanza italiana per nascita poiché nate

87. L. Lorello, *La tutela del legittimo affidamento tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 1998, pp. 190-191 sottolinea che la protezione dei diritti quesiti con riferimento al diritto dell'Unione, peraltro, costituisce un aspetto del principio della certezza del diritto «che richiede che alle situazioni giuridiche sia garantita stabilità e sicurezza nel caso di eventuali cambiamenti normativi. [...] Ciò che differenzia il diritto quesito dall'aspettativa legittima è la diversa capacità di "resistere" alle innovazioni legislative. Il primo, infatti, configurandosi come posizione giuridica soggettiva oramai acquisita e consolidata, non può essere arbitrariamente rimosso, né per effetto di cambiamenti normativi, né a causa di una modifica della situazione del singolo».

88. ECHR case of *Ramadan v. Malta* (Application no. 76136/12) judg. 17.10.2016; case of *K2 v. the United Kingdom* (Application no. 42387/13) judg. 9.3.2017.

89. ECHR case of *Ramadan v. Malta* (Application no. 76136/12) judg. 17.10.2016; case of *K2 v. the United Kingdom* (Application no. 42387/13) judg. 9.3.2017.

90. ECHR case of *K2 v. the United Kingdom* (Application no. 42387/13) judg. 9.3.2017.

all'estero ed in possesso di altra cittadinanza, al di fuori dei casi di cui alle lettere *b)* e *c)* dell'art. 3-*bis* co. 1 l. n. 91 del 1992, non abbiano mantenuto legami familiari, politici, economici, sociali, culturali con la comunità ed il territorio italiano e non consente ad essi di provare la sussistenza di tale legame al fine di difendere il loro *status* di cittadino⁹¹.

Ma al di là dei dubbi di compatibilità con la CEDU della generalizzata ed automatica privazione della cittadinanza *ipso iure* con norme di carattere retroattivo, che involgerebbero quindi anche la violazione dell'art. 117 co. 1° Cost., l'intervento del legislatore appare di dubbia legittimità costituzionale anche per altri aspetti.

L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sulla retroattività della legge valorizza sempre più gli effetti sulle situazioni giuridiche soggettive ancorate ai diritti costituzionali della norma retroattiva. Essa tiene anche presente il rilievo delle situazioni giuridiche soggettive intaccate con le norme retroattive (peraltro non di carattere interpretativo) nello scrutinio di stretta ragionevolezza della legge. Con il decreto legge n. 36 del 2025 il legislatore ha inciso sul diritto soggettivo all'accesso ad uno *status* giuridico di fondamentale costituzionale annullandone ogni forma di tutela: si tratta di una misura fortemente lesiva del diritto quesito ad essere riconosciuto cittadino, che è un diritto inviolabile (artt. 2 e 22 Cost.)⁹².

Il tipo ed il modo di alterazione dello *status* della persona prodotto dal d.l. n. 36 del 2025 conv. con mod. dalla l. n. 74 del 2025 viola il canone di ragionevolezza-proporzionalità della legge nella parte in cui dota di effetto retroattivo norme che privano della cittadinanza in via automatica e generalizzata un *gruppo specifico* di persone, individuate sulla base della *nascita* e della titolarità di *altra cittadinanza*⁹³. Si tratta, evidentemente, di una forma di discriminazione irragionevole fra cittadini (art. 3 Cost.)⁹⁴.

91. Per una attenta analisi delle questioni legate al divieto di retroattività delle leggi nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo, mettendola in relazione con gli orientamenti della Corte costituzionale, cfr. M. Massa, *Le leggi interpretative retroattive nella diversa impostazione di Corte Edu e Corte costituzionale*, in *Questione giustizia*, nr. speciale a cura di F. Buffa e M.G. Civinini, *La Corte di Strasburgo*, nr. speciale, aprile 2019. Si può inoltre, anche considerare che il diritto al riconoscimento dello *status* di cittadino intaccato dall'intervento retroattivo del legislatore, considerando che tale *status* comprende una platea ampia di diritti, potrebbe farsi ricadere nell'ambito di applicazione dell'art. 1 protocollo 1 della CEDU, ossia nel diritto al sereno godimento del proprio patrimonio, e, se così fosse, potrebbe ritenersi applicabile al caso di cui qui si tratta, anche l'art. 6 CEDU con tutti i corollari relativi al divieto di retroattività di leggi che incidono su diritti quesiti.

92. Si vedano anche le argomentazioni di ord. Trib. Mantova n. 4 del 24 ottobre 2025, di rimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis* l. n. 91 del 1992, cit., punto 9.

93. Sul tema si condividono le considerazioni di V. Marcenò, *Qualche riflessione sui pretesi effetti retroattivi di alcune disposizioni del "Decreto sicurezza"*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018 cui si rinvia per i richiami alla giurisprudenza costituzionale, e Id., *A chi spetta decidere sulla retroattività di una legge? Considerazioni intorno alla decisione della Corte di Cassazione sul decreto sicurezza*, commento a Corte Cass SU 13 novembre 2019, n. 29459 (Min. interno vs R.M.M.), in *Giur. cost.*, 2020, p. 956 ss. Sulla giurisprudenza costituzionale relativa alla legge retroattiva, in senso critico, L. Nivarra, *La retroattività della legge civile*, in *Europa e diritto privato*, 2017, p. 1219 ss. Si vedano poi C. Pinelli, *Retroattività della legge penale più favorevole fra cedu e diritto nazionale*, in *Giur. cost.*, 2011, p. 3047 ss.; A. Olessina, *Il caso delle «pensioni svizzere»: Corte costituzionale e Corte EDU a confronto*, in *RDSS*, 2021, p. 507 ss.

94. Considerazioni di questo genere sono contenute nell'ordinanza di rimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis* l. n. 91 del 1992 del Tribunale di Mantova del 24 ottobre 2025 in GURI I SS Corte costituzionale 14 gennaio 2026 n. 2, ai parr. 11 e 12: «l'art. 3-*bis* legge n. 91/1992 [...] intervenendo a escludere o limitare retroattivamente il riconoscimento della cittadinanza italiana a cittadini stranieri che l'abbiano già acquisita *iure sanguinis*, si pone in contrasto anche con l'art. 1, comma 2, della Costituzione che riconosce la sovranità popolare e con gli articoli 56 e 58 della Costituzione, che sanciscono il diritto di voto riservato ai cittadini. La cittadinanza italiana, infatti, rappresenta il presupposto indefettibile dell'esercizio dei diritti politici attivi e passivi, in particolare del diritto di voto per la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica (articoli 56 e 58 della Costituzione), nonché per i *referendum ex art. 75 della Costituzione*».

Non ci sono previsioni che consentono di ritenere che il legislatore abbia rispettato il principio di proporzionalità fra il legittimo fine perseguito e il mezzo utilizzato. Vediamo perché.

La nuova disciplina mira ad assicurare in modo più efficace la sussistenza del legame effettivo fra persona, territorio e comunità politica italiana rispetto a quanto consentisse il criterio dello *ius sanguinis* puro.

Tuttavia, la scelta di far avere effetto retroattivo all'art. 3-bis l. n. 91 del 1992 determina un effetto irragionevole e sproporzionato: la perdita *ipso iure* della cittadinanza, senza possibilità di superare la presunzione di legge o di reintegro nella posizione giuridica originaria. La sproporzione della misura emerge anche dall'ambito di efficacia soggettivo: questa forma di privazione della cittadinanza colpisce una vastissima platea di cittadini annullando la tutela dei diritti connessi al *diritto ad avere diritti*⁹⁵, ossia al diritto alla cittadinanza. A tal riguardo va considerato che la nuova disciplina relativa al titolo d'ingresso e soggiorno prefigurato dalla l. n. 74 del 2025 (art. 1-*octies* d.l. n. 36 del 2025) non prevede, com'è ovvio, il riconoscimento dei diritti e dei doveri discendenti dal possesso della cittadinanza italiana (artt. 16 e 48 *in primis*)⁹⁶ e dalla cittadinanza dell'Unione, ma, soprattutto, non ammette la possibilità di richiedere il mantenimento o la reintegrazione della cittadinanza italiana.

Si tratta insomma di una riforma che ha un impatto di sistema anche sulle politiche migratorie dell'Unione europea e sugli obblighi sovranazionali in materia di cittadinanza dell'Unione.

Data la rilevanza della disciplina introdotta in termini di efficacia oggettiva e soggettiva, il legislatore avrebbe dovuto formulare la disciplina transitoria in modo differente, considerando anche quanto già si è detto sulla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di acquisto e di perdita della cittadinanza, che impone di assicurare la conoscenza degli effetti per i destinatari e la possibilità, per loro, di contestare la decisione amministrativa e di poter essere eventualmente reintegrati nella condizione giuridica, più vantaggiosa, di cittadino dello Stato membro.

D'altro canto, la scelta del legislatore di adottare con decreto legge una misura così ampia in materia di privazione della cittadinanza per un gruppo particolare di cittadini – nati all'estero, in possesso di altra cittadinanza, discendenti da emigrati italiani – al di là della questione relativa alla violazione dell'art. 77 e dell'art. 72 co. 4° Cost., trattandosi di materia coperta da riserva di assemblea, e trattandosi di un intervento di riforma in cui sembrano evidentemente mancanti i casi straordinari di necessità e d'urgenza⁹⁷, appare evidentemente incompatibile con gli artt. 2, 3, 16, 22, 24, 48 Cost.

95. H. Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, New York, 1948, trad. it. *Le origini del totalitarismo*, Torino, 2004 e 2009 (sull'edizione americana del 1966), p. 409.

96. Nell'ordinanza di rimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis l. n. 91 del 1992 del Tribunale di Mantova del 24 ottobre 2025, cit, al par. 11 si argomenta sul contrasto con gli artt. 1 co. 2, 57 e 58 Cost.

97. La stessa Relazione di accompagnamento dimostra che il fenomeno di cui si occupa il legislatore è risalente nel tempo e ben noto all'Amministrazione dello Stato. Sul punto si vedano i condivisibili argomenti spesi da ord. Trib. Torino 25.6.2025 n. 167 che rimette questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis, introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74, in GURI I Serie Speciale - Corte costituzionale n. 38 del 17 settembre 2025; ord. Trib. di Mantova n. 4 del 24 ottobre 2025 in GURI I SS Corte costituzionale n. 2 del 14 gennaio 2026; ord. Trib. di Campobasso, RG n. 1234/2026 del 5 febbraio 2026 che rimettono questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis l. n. 91 del 1992; Audizione prof. E. Grosso presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica, sul disegno di legge n.

L'art. 22 Cost., in particolare, non ammette né provvedimenti individuali né misure generalizzate di privazione della cittadinanza sottratte ai canoni ed agli strumenti di garanzia propri del principio di legalità⁹⁸.

Inoltre, poiché si tratta di una precisa scelta politica dello Stato che ridefinisce il diritto all'appartenenza alla comunità politica, tale scelta avrebbe dovuto essere strutturata secondo procedure e pratiche non discriminatorie nei fini, trasparenti nella formulazione e nell'esecuzione e giustiziabili⁹⁹.

È quindi necessario un intervento di modifica dell'art. 3-*bis* co. 1 lettere a), a-*bis*), b) l. n. 91 del 1992 nel senso di prevedere forme di accertamento individuale della sussistenza del *vincolo effettivo* fra cittadino e Stato e che consentano il riacquisto o il mantenimento della cittadinanza dando un termine ragionevole entro cui l'interessato può contestare il provvedimento di denazionalizzazione o richiedere il mantenimento o il riacquisto della cittadinanza¹⁰⁰.

Alcuni Tribunali della Repubblica hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis* l. n. 91 del 1992 proprio con riferimento alla disciplina transitoria e retroattiva che comporta la privazione della cittadinanza ai discendenti di italiani (già) nati all'estero e in possesso di altra cittadinanza. A differenza delle questioni sollevate sull'art. 1 l. n. 91 del 1992 di cui si è detto nei paragrafi precedenti, che erano state decise con sentenza d'inammissibilità (Corte cost. n. 142 del 2025), queste ordinanze di rimessione, per come formulano le questioni di legittimità costituzionale, sembrano consentire un intervento demolitivo della Corte costituzionale senza pregiudizio della discrezionalità del legislatore ed a tutela del diritto quesito all'accesso alla cittadinanza¹⁰¹.

In altre parole, tali questioni di costituzionalità potrebbero condurre ad una sentenza di accoglimento parziale che dichiari l'incostituzionalità dell'art. 3-*bis* co. 1 lett. a), a-*bis*), b) l. n. 91 del 1992 nella parte in cui si applica alle persone già nate al momento dell'entrata in vigore della legge. Ciò non determinerebbe alcun vuoto normativo in materia di criteri per l'acquisto originario della cittadinanza e non altererebbe il bilanciamento fra i vari criteri selettivi per l'acquisto della cittadinanza, come sarebbe invece accaduto nel caso deciso con sentenza n. 142 del 2025 nell'ipotesi di sentenza di accoglimento.

Certo, dato l'impatto che avrebbe una pronuncia di accoglimento parziale della disciplina transitoria contenuta dall'art. 3-*bis* co. 1 lettere a), a-*bis*), b), l. n. 91 del 1992 sia

1432 (d.l. 36/2025 - disposizioni urgenti in materia di cittadinanza) e sui disegni di legge nn. 98 e conn. (disposizioni in materia di riacquisto della cittadinanza italiana) mercoledì 9 aprile 2025. Per la violazione dell'art. 72 co. 4 Cost., purtroppo deve riscontrarsi una costante violazione della previsione costituzionale anche ad opera dello stesso Parlamento: sono state diverse le ipotesi di approvazione di riforme della cittadinanza in commissione (fra cui la stessa l. n. 91 del 1992).

98. M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., pp. 120-121.

99. Così S. Benhabib, *The Rights of Others*, cit., 2004, p. 4: «The right to political membership must be accommodated by practices that are non-discriminatory in scope, transparent in formulation and execution, and justiciable when violated by states and other state-like organs. The doctrine of state sovereignty, which has so far shielded naturalization, citizenship, and denationalization decisions from scrutiny by international as well as constitutional courts, must be challenged».

100. Si veda il paragrafo precedente sulla giurisprudenza della Corte di giustizia UE ed in particolare sul caso danese CGUE Grande sez., sent. 5.9.2023 *X c. Udlaendige- og Integrationsministeriet* caso C- 689/21 e maltese CGUE Grande sez., sent. 29.4. 2025 *Commissione c. Repubblica di Malta*, caso C-181/23.

101. Ord. Trib. Torino 25.6.2025 n. 167 che rimette questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis*, introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74, in GURI I Serie Speciale - Corte costituzionale n. 38 del 17 settembre 2025; ord. Trib. di Mantova n. 4 del 24 ottobre 2025 in GURI I SS Corte costituzionale n. 2 del 14 gennaio 2026; ord. Trib. di Campobasso, RG n. 1234/2026 del 5 febbraio 2026 che rimettono questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis* l. n. 91 del 1992.

sull'Amministrazione che, soprattutto, sui singoli, la Corte costituzionale potrebbe anche optare per il ricorso ad una pronuncia additiva di principio o ricorrere ad una tecnica decisoria alternativa alla pronuncia di accoglimento: il rinvio della questione a nuovo ruolo, adottando un'apposita ordinanza che sposti in avanti il momento della decisione della questione¹⁰².

L'opportunità di adottare una tale soluzione, anzi, è di tutta evidenza, considerando anche che in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis* l. n. 91 del 1992 sussistono evidenti profili di violazione del diritto dell'Unione europea.

Si è insomma dinanzi ad un caso particolare di doppia pregiudizialità, in cui un nuovo intervento del legislatore, che possiede ampi margini di discrezionalità in materia di accesso e privazione della cittadinanza, è necessario per rimuovere al contempo il *vulnus* ai principi costituzionali (artt. 2, 3, 22 Cost. in special modo) ed europei (artt. 11, 117 co. 1° Cost., 2, 3, 4, 9 TUE e 20 TFUE).

L'intervento di riforma del 2025 è infatti manifestamente irragionevole per la parte in cui conferisce effetti retroattivi alla disciplina che, invece, legittimamente, trova un nuovo punto di equilibrio all'interno della legislazione sull'acquisto della cittadinanza e tiene conto dell'interferenza fra norme sull'accesso alla cittadinanza nazionale e norme sulla cittadinanza dell'Unione e sull'immigrazione.

La particolare responsabilità del Giudice delle leggi viene oggi da taluni prospettata come la ricerca di tecniche decisorie adatte allo sviluppo di un costituzionalismo a rete di tipo collaborativo¹⁰³ e, dato che i giudici rimettenti sembrano aver prescelto la via del controllo di costituzionalità prima di rimettere questioni pregiudiziali d'interpretazione alla Corte di Lussemburgo, sarebbe auspicabile, a differenza di quanto si è visto con la sentenza n. 142 del 2025, una pronuncia di accoglimento che si ponga all'esito di un tentativo di dialogo con il legislatore, chiamato necessariamente a riformulare la normativa transitoria per renderla coerente con i principi costituzionali ed UE.

Nell'ipotesi in cui la Corte costituzionale dovesse pronunciarsi, invece, nel senso dell'inammissibilità della questione, l'alternativa per i giudici nazionali sarebbe quella di rimettere una questione pregiudiziale d'interpretazione alla Corte di giustizia UE. Inoltre, i ricorrenti dei giudizi principali potrebbero adire la Corte di Strasburgo per censurare gli

102. Come già accaduto a partire dal "Caso Cappato", ma seguendo le correzioni al modello proposte da M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto*, cit., p. 197 ss. e tenendo presenti anche i rischi di tale tecnica decisoria evidenziati da A. Pugiotta, *Da tecnica a tattica decisoria. L'incostituzionalità dell'ergastolo ostativo differita per la seconda volta*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2022, p. 76 ss. (commento a Corte costituzionale ord. n. 122 del 2022). Per una opinione favorevole alla adozione della tecnica *Cappato* M. Ruotolo, *Le tecniche decisorie della Corte costituzionale, a settant'anni dalla legge n. 87 del 1953*, Relazione presentata al Convegno annuale dell'Associazione *Gruppo di Pisa*, Como, 26 e 27 maggio 2023, in *Dir. soc.*, 2023, p. 1 ss.

103. A. Kavanaugh, *Collaborative Constitutionalism*, Cambridge, 2025; G. Pitruzzella, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel "dialogo" tra Corte di giustizia e Corti costituzionali*, Relazione al V Incontro quadrilaterale tra i Tribunali costituzionali di Spagna e Portogallo, la Corte costituzionale italiana e il Consiglio costituzionale di Francia, sul tema "Corti costituzionali, attori del costituzionalismo europeo", Madrid 26-28 settembre 2024, disponibile sul sito web della Corte costituzionale italiana. In tale direzione sembra anche orientarsi C. Caruso, *Le funzioni politiche della giustizia costituzionale*, in *Lo Stato*, 2025, p. 11 ss. Non è possibile qui analizzare gli argomenti spesi a sostegno di tale tesi, ma si avverte che il dibattito sul ruolo della Corte costituzionale e sul "dialogo" delle Corti vede anche opinioni differenti, in una fase in cui si è ormai superato il "modello Granital" (ma si vedano le precisazioni di G. Sorrenti, *CDFUE e rapporti "inter privatos" ovvero «l'essenziale è invisibile agli occhi»? (ancora sulla doppia pregiudizialità ... passando per Saint Exupéry)*, in *Consulta online*, I-2021, p. 1 ss.). Si vedano ad esempio le considerazioni di R. Bin, *Giurisdizione e ruolo delle Corti costituzionali nel processo di integrazione europea. Una conclusione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3-2019, p. 905 ss. e per la doppia pregiudizialità G. Scaccia, *Diritti fondamentali, legislazione, giurisdizione. Scritti scelti*, Napoli, 2024.

effetti retroattivi ed automatici della misura privativa della cittadinanza¹⁰⁴. Entrambe le vie andrebbero percorse, per evitare che arbitrarie e irrazionali misure legislative in materia di accesso e perdita della cittadinanza italiana continuassero a spiegare i loro effetti violando il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto dell'Unione europea.

104. Per un'analisi ragionata degli orientamenti della Corte costituzionale e della Corte EDU sulla retroattività della legge ed i suoi limiti costituzionali e relativi alla tutela dei diritti nel sistema CEDU e nell'ordinamento sovranazionale C. Di Martino, *La retroattività legislativa*, Torino, 2024.