



La cittadinanza dell'Unione europea come parametro interposto nella valutazione della legittimità costituzionale della legge n. 91/1992.

Riflessioni a margine dell'ordinanza del Tribunale di Bologna n. 3080/2024 del 26 novembre 2024 e del recente d.l. n. 36/2025

CRISTINA DELLI CARRI*

SOMMARIO 1. Premessa: il quesito di legittimità costituzionale sollevato dal Tribunale di Bologna; 2. Il riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis*; 3. Lo *ius sanguinis* nel contesto europeo e il paradosso italiano; 4. La cittadinanza europea nella giurisprudenza della Corte di giustizia; 4.1 La cittadinanza europea: un parametro interposto debole?; 5. Il caso Commissione c. Malta e il futuro delle competenze eurocomunitarie in materia di cittadinanza: sul senso del *genuine link*; 6. Considerazioni conclusive.

1. Premessa: il quesito di legittimità costituzionale sollevato dal Tribunale di Bologna

Con ordinanza del 26 novembre 2024¹, la Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE del Tribunale di Bologna ha sollevato una questione di legittimità costituzionale nel contesto di un giudizio sul riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis*, promosso da 12 cittadini brasiliani discendenti dalla stessa ava, cittadina italiana, nata in Italia nel 1874. L'udienza davanti alla Corte costituzionale è prevista per il prossimo 24 giugno 2025.

Il rinvio si inserisce nel contesto di un diffuso clima ostile intorno alla fattispecie, come testimonia l'ultradecennale dibattito giurisprudenziale riguardo alle sue difficoltà applicative nei confronti dei discendenti delle cittadine italiane coniugate con stranieri,

* Dottoranda in *Intersectoral Innovation* presso il Dipartimento di diritto pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano

¹ Tribunale di Bologna n. 3080/2024 del 26 novembre 2024.

ma soprattutto la recentissima approvazione del decreto-legge del 28 marzo 2025 n. 36², con il quale il Consiglio dei Ministri ha introdotto un limite generazionale al riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis*, prima assente.

Secondo il giudice del rinvio, sarebbe dubbia la legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 1, lett. a) della legge del 5 febbraio 1992, n. 91, che non prevede(va) alcun limite generazionale al riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis* per i discendenti, nati all'estero, di cittadini italiani emigrati. In particolare, il giudice dubita della compatibilità della norma di cui sopra rispetto agli art. 1 c. 1, 3 e 117 della Costituzione, in quanto non impedisce il riconoscimento della cittadinanza italiana anche a soggetti che non vantano alcun legame culturale, sociale o familiare con l'Italia.

Secondo le originali argomentazioni del giudice remittente in relazione alla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità sollevata, gli articoli 1, 3 e 117 della Costituzione presuppongono una nozione di «cittadinanza» e una nozione di «popolo» incompatibili con il tenore letterale dell'art. 1 della legge 91/1992, anche in considerazione dei principi di effettività e genuinità, desumibili dalla sentenza *Nottebohm* della Corte Internazionale di giustizia³, nonché dagli articoli 9 del Trattato sull'Unione Europea e 20 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Non risultano esserci precedenti di rinvii alla Corte costituzionale che mettessero in dubbio la legittimità della norma. Invero, gli unici dubbi di legittimità costituzionale sollevati a partire dalle disposizioni della legge n. 91 del 1992, hanno riguardato: l'assoggettamento alla leva militare degli apolidi legalmente residenti in Italia⁴; l'acquisto della cittadinanza italiana da parte del maggiorenne adottato, che a seguito dell'adozione fosse divenuto apolide⁵; l'assenza di disposizioni concernenti l'accessibilità del giuramento per le persone con disabilità⁶; l'acquisto della cittadinanza *iure matrimonii* a seguito del decesso del coniuge italiano⁷. Soltanto di recente, infine, la Consulta si è pronunciata dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 9.1 della legge di cittadinanza, che imponeva la prova della conoscenza della lingua italiana a tutti gli stranieri che volessero acquisire lo *status civitatis*, senza escludere coloro che fossero oggettivamente impediti ad apprenderla in ragione della disabilità⁸.

Nonostante le argomentazioni del Tribunale di Bologna possano essere considerate una novità rispetto ai rinvii precedentemente operati, è ricco il dibattito dottrinale intorno alle numerose possibili illegittimità costituzionali delle nuove norme in materia di

² Il nuovo art. 3-bis della legge di cittadinanza italiana, introdotto dal decreto-legge n. 36 del 28 marzo 2025, considera non aver mai acquisito la cittadinanza italiana chi è nato all'estero anche prima della sua entrata in vigore, lasciando impregiudicato lo *status* di quanti abbiano già ottenuto il riconoscimento formale della cittadinanza e senza incidere sui procedimenti di riconoscimento introdotti prima del 27 marzo 2025. Pertanto, l'entrata in vigore della nuova normativa non inciderà sul procedimento pendente di fronte alla Consulta. Il decreto-legge è stato accompagnato dalla presentazione di due d.d.l., uno dei quali, oltre a confermare la disciplina del d.l. 36/2025, introduce ulteriori limitazioni al riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis*, tra cui l'obbligo per i cittadini italiani residenti all'estero di registrare l'atto di nascita dei propri figli presso il competente consolato all'estero entro il compimento del 25esimo anno d'età, pena la decadenza dal diritto di chiedere il riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis*.

³ Cour Internationale de Justice, arrêt du 6 Avril 1955, *Nottebohm*, (Liechtenstein c. Guatemala), su cui si tornerà in seguito.

⁴ Sent. 172/1999 - Pres. GRANATA, Red. ZAGREBELSKY.

⁵ Ord. 293/2003 - Pres. CHIEPPA, Red. FINOCCHIARO.

⁶ Sent. 258/2017 - Pres. GROSSI, Red. BARBERA e Ord. 105/2020 - Pres. CARTABIA, Red. BARBERA.

⁷ Sent. 195/2022 - Pres. AMATO, Red. NAVARRETTA

⁸ Sent. del 7 marzo 2025, n. 25 - Pres. AMOROSO, Red. PATRONI GRIFFI

cittadinanza italiana⁹, una legge che a oltre trent'anni dalla sua approvazione fatica a rimanere al passo con le esigenze della comunità che è chiamata a rappresentare.

Secondo il Tribunale di Bologna, la violazione dell'art. 117 Cost., in particolare, sarebbe conseguenza dell'asserita violazione, da parte della legge italiana sulla cittadinanza, degli artt. 9 TUE e 20 TFUE, che dettano la disciplina della cittadinanza dell'Unione europea. Un ragionamento simile è stato portato avanti anche dal Consiglio dei Ministri, che con il d.l. n. 36/2025 ha considerato l'esigenza di assicurare la sicurezza nazionale dell'Italia e degli altri Stati membri dell'Unione europea e dello Spazio Schengen alla base dell'introduzione del limite generazionale per il riconoscimento della cittadinanza italiana¹⁰.

Tuttavia, il riferimento alla cittadinanza dell'Unione, come parametro interposto per valutare la legittimità costituzionale della legge di cittadinanza italiana, sembra scontrarsi con una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia che ha posto il principio di proporzionalità a tutela della posizione giuridica dell'individuo che possa vantare un legame con la cittadinanza dell'Unione europea e con i diritti da essa derivanti.

Inoltre, alla base del rinvio operato dal giudice di Bologna, vi è un'interpretazione della sentenza del caso *Nottebohm* che considera il c.d. principio del *genuine link* come base per il riconoscimento reciproco, all'interno della comunità internazionale, dello *status civitatis* attribuito ad un individuo da uno Stato sovrano. Tale interpretazione, tuttavia, è attualmente in discussione nel contesto della causa *Commissione v. Malta*¹¹, pendente di fronte alla Corte di Lussemburgo, la cui attesa pronuncia potrebbe fortemente incidere sulle modalità con cui gli Stati membri attribuiscono agli stranieri la propria cittadinanza nazionale e, di conseguenza, quella europea.

2. Il riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis*

La legge del 5 febbraio 1992, n. 91, che regola attualmente i casi di acquisto e perdita della cittadinanza italiana, prevede che lo *status civitatis* sia trasmesso automaticamente *iure sanguinis* ai figli di cittadini italiani che siano nati all'estero da genitori espatriati, pure se riconosciuti *iure soli* cittadini di altro Stato. Tale previsione si pone in perfetta continuità con le normative precedentemente vigenti, ovvero il Codice civile del 1865 e la legge n. 555 del 13 giugno 1912. Infatti, i forti flussi emigratori che hanno caratterizzato l'Italia sin dalla fine dell'800 hanno sempre spinto il legislatore nazionale

⁹ Alcuni possibili profili di incostituzionalità della legge di cittadinanza italiana sono stati indagati da G. SANTORO, *I profili di illegittimità costituzionale della legge sulla cittadinanza*, Roma, 2021. Particolarmente discussa è stata l'introduzione nel 2018 dell'art. 10-bis della legge n. 91/1992, che prevede una fattispecie di revoca della cittadinanza italiana, a seguito della condanna per i reati tassativamente elencati, indirizzata esclusivamente ai cittadini che abbiano acquisito la cittadinanza per naturalizzazione, per matrimonio o per nascita e residenza legale ininterrotta fino alla maggiore età in Italia. La differenziazione operata dalla norma tra cittadini per nascita e cittadini per concessione, oltre alla mancata previsione di un correttivo per coloro che abbiano perso la cittadinanza d'origine come conseguenza della naturalizzazione e che, a seguito della revoca della cittadinanza italiana, diventerebbero apolidi, fa dubitare dell'aderenza della norma al dettato costituzionale. Sul tema S. TROZZI, *I dubbi di costituzionalità dell'istituto della revoca della cittadinanza ex art. 10-bis, l. n. 91/1992: profili critici di un automatismo sanzionatorio*, in *Diritto Pubblico Europeo*, 2023, p. 429-460.

¹⁰ Decreto-legge del 28 marzo 2025, n. 36: "Considerato che la possibile assenza di vincoli effettivi con la Repubblica in capo a un crescente numero di cittadini, che potrebbe raggiungere una consistenza pari o superiore alla popolazione residente nel territorio nazionale, costituisce un fattore di rischio serio ed attuale per la sicurezza nazionale e, in virtù dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, degli altri Stati membri della stessa e dello Spazio Schengen; "

¹¹ C-181/23, *Commissione c. Malta*, ECLI:EU:C:2024:849.

a privilegiare il mantenimento dei legami tra l'Italia ed i suoi cittadini espatriati¹². Di fatto, anche la previgente legge di cittadinanza, risalente al 1912, considerava già con favore il fenomeno della cittadinanza plurima, offrendo, ad esempio, ai cittadini italiani in possesso di una seconda cittadinanza acquistata *iure soli*, la facoltà (e non l'obbligo) di rinunciare alla cittadinanza italiana non appena raggiunta la maggiore età¹³. Tale grande apertura del legislatore trovava una limitazione soltanto nell'art. 12 della legge n. 555 del 1912, il quale prevedeva la revoca della cittadinanza italiana per i figli minori del cittadino italiano che decidesse di rinunciare alla stessa, al fine di naturalizzarsi come cittadino del proprio Paese di residenza¹⁴.

Sebbene fin dagli anni '70 del secolo scorso i flussi migratori verso l'Italia superino ormai stabilmente quelli in uscita, la legge del 5 febbraio 1992, n. 91 non ha cambiato la previgente impostazione di apertura circa il riconoscimento della cittadinanza italiana agli oriundi, uno *status* che permette a questi ultimi non solo di essere riconosciuti come parte della comunità politica italiana, ma anche di entrare in possesso di uno dei passaporti più "forti" al mondo¹⁵, nonché di godere dei benefici connessi alla cittadinanza dell'Unione europea.

Fino al 28 marzo 2025, inoltre, il riconoscimento della cittadinanza italiana poteva essere ottenuto senza limiti generazionali, con l'effetto di riconoscere lo *status* italiano ed europeo anche a lontani discendenti di cittadini emigrati. A partire dal 28 marzo 2025, salvo sorprese in sede di conversione del decreto-legge, la cittadinanza italiana potrà invece essere rivendicata soltanto da chi dimostrerà la nascita in Italia di un ascendente cittadino di primo grado dei propri genitori.

Per vedersi riconoscere la cittadinanza italiana *iure sanguinis*, gli oriundi possono avvalersi alternativamente di un doppio binario, potendo scegliere liberamente se intraprendere il procedimento di riconoscimento per via amministrativa, ovvero quello per via giudiziale.

Il procedimento amministrativo per il riconoscimento del possesso della cittadinanza *iure sanguinis* è stato formalizzato dalla Circolare n. K.28.1 del Ministero dell'Interno del 1991, la quale chiarisce alla lettera A che, per i richiedenti iscritti nell'anagrafe della popolazione straniera residente in Italia, l'autorità competente per la certificazione dello *status civitatis* italiano è il sindaco del proprio Comune di residenza, mentre, per gli stranieri che non risultino residenti in Italia, la domanda di accertamento è da inoltrarsi alla Rappresentanza consolare italiana competente in base alla località di dimora abituale. La possibilità di intraprendere un procedimento di riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis* per via giudiziale, al contrario, deriva da un'interpretazione, ormai

¹² C. BERSANI, *Forme di appartenenza e diritto di cittadinanza nell'Italia contemporanea*, in *Le Carte e la Storia*, Rivista di storia delle istituzioni, 1/2011, p. 53-75.

¹³ L'art. 7 della l. 555/1912 così si esprimeva: "Salve speciali disposizioni da stipulare con trattati internazionali, il cittadino italiano nato e residente in uno Stato estero, dal quale sia ritenuto proprio cittadino per nascita, conserva la cittadinanza italiana, ma, divenuto maggiorenne o emancipato, può rinunziarvi".

¹⁴ Secondo l'art. 12 della l. 555/1912 "I figli minori non emancipati di chi perde la cittadinanza divengono stranieri, quando abbiano comune la residenza col genitore esercente la patria potestà o la tutela legale, e acquistino la cittadinanza di uno Stato straniero. Saranno però loro applicabili le disposizioni degli articoli 3 e 9."

¹⁵ Secondo il Global Passport Power Rank 2025, l'Italia vanta il terzo passaporto più forte al mondo. L'indice, che misura la forza di un passaporto in base al numero di Paesi di cui è possibile attraversare le frontiere senza necessità di chiedere un visto, è consultabile al seguente link: <https://www.passportindex.org/byRank.php>

consolidata e più che decennale, della Corte di cassazione, basata sul parallelismo compiuto dal giudice di legittimità tra lo *status civitatis* e quello di apolidia.

Con la pronuncia n. 28873 del 9 dicembre 2008, le Sezioni Unite hanno riconosciuto l'esistenza del doppio binario di giudizio - amministrativo e giudiziale - per l'accertamento dello *status* di apolide. Secondo tale orientamento, accanto all'art. 17 del d.P.R. n. 572/1993, che prevede una procedura amministrativa di accertamento dello *status* di apolide da instaurarsi di fronte al Ministero dell'interno, deve ritenersi alternativamente instaurabile anche un procedimento giudiziale di accertamento davanti al giudice ordinario, come disposto dall'art. 9 c.p.c., secondo cui il tribunale ha competenza esclusiva riguardo alle controversie in materia di stato. La Suprema Corte ritiene che i due procedimenti siano da considerarsi perfettamente alternativi e non sussisterebbe pertanto alcuna pregiudizialità tra il binario amministrativo e quello giudiziale.

Un anno dopo detta pronuncia in tema di apolidia, lo stesso orientamento è stato ripreso dalle Sezioni Unite con la pronuncia n. 4466 del 25 febbraio 2009, con la quale è stata riconosciuta la possibilità di instaurare il medesimo procedimento giudiziale di accertamento davanti al giudice ordinario anche per le controversie in materia di cittadinanza. Secondo le Sezioni Unite, alla base della previsione di un doppio binario perfetto, privo di pregiudizialità, vi è il principio per cui «L'accertamento giudiziale dello stato di cittadino [...] non è vincolato ai medesimi limiti dell'azione della P.A.»¹⁶.

Prima facie, il procedimento di accertamento della cittadinanza *iure sanguinis* per via giudiziale è meno conveniente di quello instaurabile per via amministrativa, dal momento che le due istanze presuppongono gli stessi oneri documentali, a cui si deve aggiungere il costo della difesa tecnica obbligatoria in caso di ricorso davanti al giudice ordinario. Tuttavia, tra le ragioni che portano i discendenti di cittadini italiani ad intraprendere la via giurisdizionale vi sono in primo luogo le lunghe liste d'attesa per incardinare il procedimento amministrativo di riconoscimento della cittadinanza presso i consolati italiani¹⁷. Inoltre, sebbene la Corte costituzionale sia intervenuta per dichiarare illegittime le disposizioni pre-costituzionali che impedivano alle donne italiane di conservare la cittadinanza italiana a seguito del matrimonio con un uomo straniero¹⁸ e di comunicare il proprio *status civitatis* ai figli¹⁹, ancora oggi l'assenza di disposizioni concernenti il riconoscimento della cittadinanza per i discendenti di cittadine italiane espatriate, nati prima del 1948, impedisce a costoro di intraprendere il procedimento di riconoscimento per via amministrativa, costringendoli al ricorso giudiziale, più costoso e complesso, ma più flessibile dal punto di vista dell'ammissione delle prove.

A seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 87 del 1975, che dichiarò illegittima la norma che revocava automaticamente la cittadinanza italiana alla donna convolata a nozze con uno straniero, la legge 151/1975²⁰ modificò le norme sull'acquisto della cittadinanza, adattandole all'orientamento della Consulta. Oltre a prevedere la

¹⁶ Corte di Cassazione, SS.UU., sentenza n. 4466 del 25 febbraio 2009.

¹⁷ Come risulta dal sito web del Consolato italiano a San Paolo, attualmente sono in esame le istanze inoltrate nel 2015. Il sito è consultabile al seguente link: <https://conssanpaolo.esteri.it/it/servizi-consolari-e-visti/servizi-per-il-cittadino-straniero/cittadinanza/riconoscimento-della-cittadinanza-per-discendenza-iure-sanguinis/>

¹⁸ Art. 10, l. 555/1912, dichiarata incostituzionale dalla sent. n. 87 del 16 aprile 1975 della Corte costituzionale – Pres. BONIFACIO, Rel. VOLTERRA.

¹⁹ Art. 1, l. 555/1912, dichiarata incostituzionale dalla sent. n. 30 del 9 febbraio 1983 della Corte costituzionale - Pres. AMADEI - Rel. LA PERGOLA.

²⁰ L. del 19 maggio 1975, n. 151, Riforma del diritto di famiglia.

conservazione della cittadinanza italiana per la donna maritata con uno straniero, la legge n. 151 stabilì all'art. 219 che «la donna che, per effetto di matrimonio con straniero o di mutamento di cittadinanza da parte del marito, ha perduto la cittadinanza italiana prima dell'entrata in vigore della presente legge, la riacquista con dichiarazione resa all'autorità competente a norma dell'articolo 36 delle disposizioni di attuazione del Codice civile».

Anche la legge 91/1992 ha confermato questa impostazione, stabilendo all'art. 17 che «Chi ha perduto la cittadinanza in applicazione degli articoli 8 e 12 della legge 13 giugno 1912, n. 555, o per non aver reso l'opzione prevista dall'articolo 5 della legge 21 aprile 1983, n. 123, la riacquista se effettua una dichiarazione in tal senso entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 219 della legge 19 maggio 1975, n. 151».

Tale dichiarazione, d'altra parte, non si rende necessaria per le donne che abbiano contratto matrimonio con uno straniero dopo il 1° gennaio 1948, quando la Costituzione è entrata in vigore, giacché a tale data risalgono gli effetti retroattivi della sentenza n. 87 del 1975. Ciò è avallato anche dalla Circolare K.28.1 del 1991, che riconosce espressamente la possibilità di attivare la procedura amministrativa per il riconoscimento della cittadinanza anche da parte dei discendenti di cittadina italiana coniugata ad uno straniero, nati dopo il 1° gennaio 1948, in applicazione della sentenza n. 30 del 1983 della Corte costituzionale, relativa alla comunicazione dello *status civitatis* italiano per via materna.

La disparità di trattamento tra le donne che avessero sposato uno straniero prima e dopo l'entrata in vigore della Costituzione (e dei loro discendenti) è stata parzialmente colmata soltanto dalle Sezioni Unite a partire dalla già citata sentenza n. 4466/2009, che ha riconosciuto il riacquisto della cittadinanza italiana automatico anche per le donne che avessero contratto matrimonio prima del 1948. Secondo le Sezioni Unite, infatti, lo *status civitatis* è da considerarsi come «qualità essenziale della persona, con caratteri d'assolutezza, originarietà, indisponibilità ed imprescrittibilità, che lo rendono giustiziabile in ogni tempo e di regola non definibile come esaurito o chiuso, se non quando risulti denegato o riconosciuto da sentenza passata in giudicato»²¹.

Tuttavia, finché non saranno riformati l'art. 219 della legge 151/1975 e l'art. 17 della legge 91/1992, la Pubblica Amministrazione non potrà applicare la giurisprudenza della Corte di Cassazione. Ciò impedisce ai discendenti di cittadine italiane, coniugate con stranieri prima del 1948, di accedere alla procedura amministrativa di riconoscimento della cittadinanza italiana, costringendoli ad esercitare il proprio diritto davanti al giudice ordinario²².

Ed è proprio all'interno di tale lacuna normativa che il caso pendente di fronte al Tribunale di Bologna può essere inquadrato, essendo i ricorrenti discendenti di una cittadina italiana che contrasse matrimonio con un cittadino brasiliano nel 1911 e che vide la sua prima figlia nascere nel 1922, prima dell'entrata in vigore della Costituzione.

Gli interessati, discendenti dell'ava italiana, possono instaurare il procedimento con ricorso da trattarsi attraverso il rito semplificato di cognizione ex art. 281 *decies* e ss. c.p.c.²³. Fino all'entrata in vigore della legge del 26 novembre 2021, n. 206, il Tribunale di Roma era l'unico competente per le cause aventi ad oggetto il riconoscimento della

²¹ Corte di Cassazione, SS.UU., sentenza n. 4466 del 25 febbraio 2009.

²² Per un esame di dettaglio della fattispecie, si veda M. MELLONE, *Disciplina della cittadinanza italiana e donne cittadine. Una discriminazione mai terminata*, Napoli, 2020.

²³ Il previgente rito sommario di cognizione, previsto dall'art. 702 bis c.p.c., è stato abrogato e sostituito dal rito semplificato di cognizione dalla c.d. riforma Cartabia (D. lgs. 10 ottobre 2022, n. 149).

cittadinanza *iure sanguinis* per i discendenti di italiani emigrati all'estero, in quanto foro erariale. Oggi, la competenza è invece attribuita alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea. In particolare, la Sezione specializzata competente è individuata in base al Comune di nascita dell'avo cittadino italiano da cui deriva il diritto al riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* vantato dal richiedente²⁴.

L'attribuzione della nuova competenza in materia di riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis* ha appesantito ulteriormente il lavoro delle Sezioni Specializzate in materia di immigrazione, già particolarmente toccate dal noto arretrato che caratterizza l'amministrazione della giustizia in Italia²⁵.

La persistenza, all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, di tale fattispecie di riconoscimento della cittadinanza senza limiti generazionali, d'altra parte, non è rimasta esente da critiche. Invero, il giudizio incidentale promosso dal Tribunale di Bologna si colloca in un contesto di grande fermento nei confronti del riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* per gli oriundi, culminato con l'approvazione del d.l. n. 36/2025, la cui straordinaria necessità ed urgenza è stata giustificata dal bisogno "di introdurre misure per evitare, nelle more dell'approvazione di una riforma organica delle disposizioni in materia di cittadinanza, un eccezionale e incontrollato afflusso di domande di riconoscimento della cittadinanza, tale da impedire l'ordinata funzionalità degli uffici consolari all'estero, dei comuni e degli uffici giudiziari"²⁶.

Era, inoltre, pendente davanti al Senato più di un disegno di legge diretto a introdurre disposizioni limitative delle possibilità di attuare tale riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis*²⁷. Lo stesso approccio restrittivo era stato fatto proprio anche dalla Corte di cassazione, che è intervenuta a gennaio 2024²⁸ ribaltando una consolidata prassi favorevole al riconoscimento della cittadinanza italiana per i discendenti di cittadini espatriati che avessero rinunciato alla stessa, avendo figli conviventi ancora minorenni, a norma dell'art. 12 della l. 555/1912. La formulazione dell'art. 12 della previgente legge di cittadinanza aveva sempre condotto la Pubblica amministrazione a ritenere privati della cittadinanza italiana i figli minori del cittadino rinunciataro che avessero potuto acquisire una cittadinanza straniera *iure communicationis*, a seguito della naturalizzazione del padre, non considerando come soggetti a detta revoca anche i figli minori del rinunciataro che avessero già acquisito *iure soli* una cittadinanza straniera alla nascita. Al contrario, secondo il nuovo orientamento della Suprema Corte, i figli ancora minorenni (e tutti i loro discendenti) di chi avesse rinunciato alla cittadinanza italiana, per naturalizzarsi come cittadino di altro Stato, sono da considerarsi a loro volta come privati dello *status civitatis* italiano, sia nel caso in cui avessero ottenuto la cittadinanza straniera a seguito della naturalizzazione del genitore, sia che fossero nati cittadini di altro Stato per applicazione di una fattispecie di *ius soli* (a meno che non avessero manifestato la volontà di recuperare la cittadinanza di origine entro un anno dal compimento della maggiore età, ex art. 12, l. 555/1912).

²⁴ L. del 26 novembre 2021, n. 206, art. 1 c. 36, disposizione divenuta efficace a decorrere dal 22 giugno 2022.

²⁵ Sulla condizione delle sezioni specializzate si veda L. PERILLI, *Le sezioni specializzate in materia di immigrazione a cinque anni dalla loro istituzione. Un'indagine sul campo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1/2023, p. 129 ss.

²⁶ Decreto-legge n. 36 del 28 marzo 2025.

²⁷ Uno dei quali, commentato per questa rivista: M. MELLONE, *Italian unlimited ius sanguinis and its proposal of amendment: an EU law perspective*, in *Eurojus*, 2024, n. 2, p. 429 ss.

²⁸ Corte di Cassazione, sez. I civ, 08/01/2024, n. 454.

Tale orientamento, recepito lo scorso ottobre 2024 dalla Circolare ministeriale n. 43347, dimostra l'esistenza di un clima di insofferenza nei confronti di una fattispecie concepita in un contesto storico ormai distante. Eppure, fino alla fine del marzo 2025 sembrava impossibile riuscire a superare la normativa in esame²⁹, se non attraverso la complicazione dei requisiti e della documentazione da produrre per instaurare il relativo procedimento, con l'obiettivo – sebbene non dichiarato – di scoraggiarne l'avvio da parte degli aventi diritto che, prima dell'intervento del d.l. 36/2025, si stimavano essere almeno 60 milioni, con evidenti problemi non solo di ordine prettamente organizzativo per l'Amministrazione, ma anche in relazione alla tenuta democratica del Paese³⁰.

Nella stessa direzione è sembrato procedere anche l'aumento della percezione consolare per l'avvio dei procedimenti amministrativi di riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* che, con la legge di Bilancio 2025, è raddoppiato passando da €300 a €600³¹.

Tali circostanze, d'altra parte, non hanno scoraggiato la Presidente del Consiglio Giorgia Meloni dal “conferire” la cittadinanza italiana *iure sanguinis* al Presidente argentino, Javier Milei, attraverso una procedura prioritaria che non trova riferimenti legislativi e che, anche per questo, non è stata risparmiata da critiche³². Il gesto simbolico sembrava rinnovare l'intenzione politica da parte del Governo italiano di mantenere saldi i rapporti con le famiglie di oriundi in Argentina e in generale con la diaspora italiana, confermando a livello politico la volontà di mantenere in vigore fattispecie di riconoscimento del diritto alla cittadinanza italiana per i discendenti dei cittadini emigrati all'estero a partire dall'Unità d'Italia. Questa impressione non è stata del tutto disattesa: i nuovi limiti generazionali, introdotti dal decreto-legge approvato a soli tre mesi dal solenne conferimento della cittadinanza al Presidente, permetterebbero comunque a quest'ultimo di potersi veder riconoscere la cittadinanza *iure sanguinis*.

3. Lo *ius sanguinis* nel contesto europeo e il paradosso italiano

Nel contesto dell'Unione europea, tutti gli Stati membri riconoscono, all'interno delle rispettive leggi di cittadinanza, l'applicazione del principio dello *ius sanguinis*. Fino al 28 marzo, tuttavia, l'Italia, rimaneva uno dei rarissimi casi in Europa e al mondo in cui fosse previsto il riconoscimento illimitato della cittadinanza anche agli oriundi³³. Nel

²⁹ Già nel 2022, con il disegno di legge A.C. 105-9, aveva preso avvio il dibattito per una riforma organica della legge di cittadinanza italiana, completo anche di proposte per una modificazione restrittiva della disciplina relativa al riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis* senza limiti generazionali. L'*iter legis*, tuttavia, è terminato in un nulla di fatto, a causa della fine anticipata della legislatura.

³⁰ Come evidenziato anche dal Presidente della Corte d'Appello di Venezia nel suo discorso di inaugurazione dell'anno giudiziario 2024.

³¹ Art. 1 commi 639-641, legge del 30 dicembre 2024, n. 207.

³² Non sono state chiarite le modalità in cui sarebbe stato accertato il diritto al riconoscimento della cittadinanza italiana per il Presidente argentino Javier Milei e per sua sorella, la Segretaria di Stato Karina Milei, figli di discendenti italiani sia per parte materna sia per parte paterna. Secondo quanto ricostruito dalla stampa, sarebbe stato il Governo italiano ad agevolare la procedura e la raccolta dei documenti necessari per condurre l'accertamento, in tempi tali da permettere alla Presidente del Consiglio di accogliere l'omologo argentino durante la sua visita in Italia, avvenuta lo scorso dicembre 2024, celebrando pubblicamente il riconoscimento del suo *status* di cittadino italiano. Così ANSA: <https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2024/12/13/meloni-vede-milei-e-riceve-la-cittadinanza-italiana-ff20a76c-9d12-44d4-a081-7f0a31617bfe.html>

³³ Accanto all'Italia, il giudice remittente nomina anche Bulgaria, Armenia, Croazia e Lituania. Sono in realtà diversi gli Stati membri dell'UE che riconoscono la possibilità di includere tra i propri cittadini i discendenti di persone emigrate all'estero, anche se generalmente, affinché tale riconoscimento avvenga, sono richiesti dei requisiti ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla normativa italiana, come periodi di residenza nel territorio nazionale, ovvero un percorso di naturalizzazione semplificato. Così M. ERDILMEN,

corso del '900, infatti, diversi Paesi con una tradizione giuridica assimilabile a quella italiana e caratterizzati da flussi migratori almeno in parte paragonabili, sono intervenuti sulla propria legge di cittadinanza per limitare la trasmissione automatica dello *status* ai discendenti dei propri cittadini emigrati all'estero, eventualmente ampliando al contempo le possibilità di naturalizzazione dei discendenti dei cittadini stranieri residenti sul territorio.

Secondo l'art. 18 del *Code Civil* francese, ad esempio, una persona è considerata cittadina francese se è figlia, legittima o naturale, di almeno un genitore francese. Dal 1945, l'art. 23-6 del *Code Civil* stabilisce la revoca della cittadinanza per chi ha acquisito la cittadinanza francese per discendenza, ma non ha mai vissuto abitualmente in Francia e non vanta il possesso di stato, se anche i suoi ascendenti non hanno vissuto in Francia per più di 50 anni. La perdita della cittadinanza è constatata da una decisione giudiziaria che riconosce l'espatrio come causa effettiva della perdita dello *status*. Allo stesso tempo, dal 2005, l'art. 19-3 del *Code civil* ha (re)introdotto il principio del *doppio ius soli*, che consente ai figli nati in Francia da stranieri a propria volta nati sul territorio nazionale di acquisire la cittadinanza alla nascita. Inoltre, l'art. 21-7 semplifica la naturalizzazione per chi è nato in Francia da genitori stranieri, dimostrando di aver risieduto in Francia per almeno 5 anni a partire dall'età di 11 anni³⁴. L'art. 21-11, infine, consente di acquisire la cittadinanza francese in modo indipendente dai genitori, a partire dall'età di 13 anni, per coloro che siano residenti in Francia almeno dagli 8 anni d'età³⁵.

Un ulteriore esempio, più recente, di limitazione della trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis* agli oriundi proviene dall'ordinamento tedesco, che nel corso degli ultimi 30 anni ha visto la propria legge di cittadinanza essere emendata più volte, al fine di renderla coerente con le esigenze legate alle evoluzioni della comunità residente nel Paese. La legge tedesca, infatti, prevede che non ottengano la cittadinanza nazionale i figli di genitori tedeschi nati all'estero dopo il 31 dicembre 1999 e stabilmente residenti all'estero, se non a seguito di una notifica alla rappresentanza diplomatica da perfezionare entro il primo anno dalla nascita³⁶. Inoltre, nel 2000, la Germania ha introdotto una forma di *ius soli* temperato, atta a conferire la cittadinanza tedesca a chi nasce in Germania da genitori stranieri, a condizione che i genitori siano residenti legali da almeno 8 anni e abbiano un permesso di soggiorno di lungo periodo da almeno 3 anni³⁷.

I. HONOHAN, *Trends in birthright citizenship in EU 28 2013-2020*, GLOBALCIT, Robert Schuman Center for advanced studies, 2020

³⁴ 19 dicembre 2023 il Parlamento francese, dopo un lungo periodo di discussioni, ha approvato una riforma della normativa sull'immigrazione che, tra le sue disposizioni, prevedeva una novazione restrittiva anche in materia di acquisto della cittadinanza per i figli di stranieri nati in Francia. Tuttavia, la proposta di riforma è stata sottoposta al vaglio del *Conseil constitutionnel*, adito da parte del Presidente della Repubblica, dalla Presidente dell'Assemblea Nazionale e da sessanta deputati, per verificare l'adesione del progetto al dettame costituzionale. Con decisione del 25 gennaio 2024, il *Conseil* francese ha censurato la disposizione, decretando il mantenimento della precedente legislazione in materia di *ius soli*.

³⁵ Per la ricostruzione dell'ordinamento francese in materia di cittadinanza, si veda C. BERTSSI, A. HAJJAT, *Country Report: France*, EUDO Citizenship Observatory, revised and updated January 2013.

³⁶ In Italia, il Consiglio dei Ministri ha scelto di operare diversamente, stabilendo che è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore del d.l. n. 36/2025.

³⁷ Sulla cittadinanza tedesca, si veda K. HAILBRONNER, A. FARAHAT, *Country report on Citizenship Law: Germany*, in EUDO Citizenship Observatory, revised and updated January 2020

Secondo Fondazione ISMU³⁸, l'Italia è il terzo Stato membro per numero di decreti di naturalizzazione concessi, se si considera il decennio 2013-2022. Tale valutazione, tuttavia, non comprende nel numero di naturalizzazioni anche i provvedimenti di riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* agli oriundi, sui quali non esiste una statistica ufficiale³⁹.

L'ordinamento italiano si distingue, rispetto a quelli francese e tedesco appena esaminati, per non prevedere alcun meccanismo di naturalizzazione dei minori stranieri in modo autonomo rispetto ai genitori. Infatti, la legge n. 91/1992 permette ai minori di ottenere la cittadinanza *iure communicationis* a seguito della naturalizzazione del genitore (art. 14), ovvero, ai soli nati sul territorio italiano e ivi residenti senza interruzioni fino al compimento della maggiore età, di essere riconosciuti cittadini italiani entro un anno da tale data (art. 4 c. 2). Al di fuori di questi casi⁴⁰, i minori nati in Italia non hanno la possibilità di accedere alla cittadinanza italiana⁴¹, il che comporta la presenza di un alto numero di studenti privi di cittadinanza all'interno delle scuole dell'obbligo italiane⁴², con conseguenze negative non solo sulla formazione dell'identità e sul loro rapporto con la comunità di oggettiva appartenenza⁴³, ma addirittura sul loro rendimento scolastico: come fa notare ISMU, nel report già segnalato, esistono studi emergenti che suggeriscono che la cittadinanza del Paese ospitante influisce positivamente sul rendimento scolastico, sia nelle fasi iniziali che in quelle successive della traiettoria educativa degli studenti⁴⁴. Proprio queste considerazioni hanno riaperto, nel corso dell'estate, il dibattito parlamentare circa la possibilità di introdurre nella legge di cittadinanza italiana una nuova fattispecie di *ius culturae/ius scholae*, ma soprattutto hanno spinto alla presentazione di una proposta di referendum popolare, che mira a (ri)abbassare i tempi

³⁸ Fondazione ISMU ha dedicato l'edizione di novembre della sua newsletter mensile ai dati relativi all'acquisto della cittadinanza italiana. La newsletter può essere visionata al seguente link: <https://mailchi.mp/ismu/news-gennaio-7884806?e=8299aac4c0>

³⁹ Il giudice remittente a fornisce però alcuni dati a tal riguardo a pagina 7 dell'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale: nel 2007, il Ministero degli esteri riferiva che in quel momento erano pendenti davanti ai consolati italiani circa 800.000 procedimenti amministrativi per il riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis*, mentre, nel 2024, davanti al Tribunale di Venezia il 73% delle cause in materia civile aveva ad oggetto lo stesso accertamento.

⁴⁰ All'art. 9, c. 1 lett. a), invero, è prevista un'ipotesi residuale di acquisto della cittadinanza italiana per lo straniero nato in Italia e che ivi abbia risieduto per almeno 3 anni. La fattispecie, tuttavia, pare scarsamente applicata, vista l'assenza di produzione giurisprudenziale in materia.

⁴¹ Sulla conformità delle previsioni italiane in materia di attribuzione della cittadinanza ai minori stranieri residenti sul territorio, si veda L. PANELLA, *L'attribuzione della cittadinanza italiana e la sua compatibilità con il diritto internazionale ed europeo*, in A. DI STASI, M. C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023.

⁴² Secondo i dati raccolti dal Ministero dell'istruzione e del merito, dagli anni '80 ad oggi il numero di studenti senza cittadinanza italiana nelle scuole del territorio non ha mai smesso di crescere e, nell'a.s. 2022/2023, è arrivato a oltre 900.000 studenti, pari a circa l'11% della popolazione studentesca. Il rapporto è consultabile al seguente link: https://www.mim.gov.it/documents/20182/8426729/NOTIZIARIO_Stranieri_2223.pdf/d5e2aa0c-cbde-b756-646d-a5279e2b980d?version=1.0&t=1723104803484

⁴³ Aspetti approfonditi da S. STROZZA, C. CONTI, E. TUCCI, *Nuovi cittadini: diventare italiani nell'era della globalizzazione*, Bologna, 2021, ma evidenziati da tutte le principali piattaforme di rivendicazione delle generazioni di italiani senza cittadinanza, da ultimo il Manifesto delle nuove generazioni italiane, presentato a dicembre 2024 dal Coordinamento Nazionale Nuove Generazioni Italiane (CoNNGI).

⁴⁴ M. LABUSSIÈRE, *Timing of citizenship acquisition and immigrants' children educational outcomes: a family fixed-effects approach*, *European Sociological Review*, Volume 40, Issue 4, August 2024, Pages 583–597

per accedere alla procedura di naturalizzazione regolata dall'art. 9, con l'intento manifesto di ammettere alla cittadinanza un maggior numero di genitori stranieri e, di conseguenza, anche dei loro figli minorenni. Nel 1992, infatti, la durata minima del periodo di residenza legale necessario per permettere agli stranieri di accedere alla cittadinanza italiana è stato portato da 5 a 10 anni, contravvenendo alla tesi che vede nella concessione della cittadinanza un efficace strumento per favorire l'inclusione sociale, in un periodo in cui l'Italia si caratterizzava già da tempo principalmente come meta di immigrazione, più che come luogo di emigrazione. Il referendum ha ricevuto lo scorso 12 dicembre 2024 la dichiarazione di conformità alla legge da parte della Corte di Cassazione ed è stato dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale con decisione del 20 gennaio 2025: sarà quindi sottoposto al voto degli elettori l'8 e il 9 giugno 2025.

4. La cittadinanza dell'Unione europea nella giurisprudenza della Corte di giustizia

Indicando gli artt. 1, 3 e 117 della Costituzione quali parametri per la valutazione della legittimità costituzionale della legge di cittadinanza italiana, l'ordinanza di rinvio alla Consulta del Tribunale di Bologna invita a dubitare "che l'estensione con legge nazionale della cittadinanza a decine di milioni di persone prive di alcun collegamento effettivo, genuino e reale con lo Stato membro sia compatibile con l'ordinamento dell'Unione"⁴⁵. La Corte costituzionale è stata chiamata dal giudice del rinvio a valutare la rispondenza della legge italiana sulla cittadinanza all'ordinamento dell'Unione europea, in una materia tradizionalmente attribuita al dominio riservato degli Stati⁴⁶. La Consulta, quindi, sarà chiamata a interpretare la legge di cittadinanza italiana anche alla luce dell'ordinamento e della giurisprudenza, aprendo eventualmente un dialogo tra le due Corti in un settore, come si vedrà (quasi), inedito.

Come ricordato a ragione dal giudice *a quo*, la determinazione dei modi di acquisto, di perdita e di riacquisto della cittadinanza nazionale rientra nella competenza e sovranità di ciascuno Stato membro, nonostante dal possesso di tale *status* dipenda l'esercizio dei diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione europea⁴⁷.

Secondo un tradizionale orientamento risalente già alla sentenza *Cassis de Dijon* del 1979⁴⁸, la competenza della Corte di Giustizia non può estendersi a questioni "puramente interne", che nulla hanno a che vedere con il diritto dell'Unione, come possono essere considerate le questioni inerenti alla cittadinanza nazionale che, come già evidenziato dalla Convenzione dell'Aja del 1930, è considerata come materia appartenente al dominio

⁴⁵ Pagina 17 dell'ordinanza di rinvio. Simili considerazioni sono state riprese all'interno del d.l. n. 36/2025: "Ritenuta, pertanto, la straordinaria necessità ed urgenza di operare un bilanciamento tra i principi di cui agli articoli 1 e 3 della Costituzione, applicando le suddette limitazioni a tutti i futuri riconoscimenti di cittadinanza italiana ed evitando l'intrinseca irragionevolezza di riconoscimenti della cittadinanza italiana secondo criteri diversi a seconda di un fattore casuale e non indicativo di vincoli effettivi con la Repubblica, quale la nascita dei richiedenti, in luogo dell'effettivo esercizio di diritti o adempimento di doveri connessi con lo stato di cittadino".

⁴⁶ Anche la Dichiarazione n. 2 allegata al TUE stabilisce che «la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato membro sarà definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato. Gli Stati membri possono precisare, a titolo di informazione, quali sono le persone che devono essere considerate come propri cittadini ai fini perseguiti dalla Comunità mediante una dichiarazione presentata alla Presidenza; se necessario, essi possono modificare tale dichiarazione».

⁴⁷ Sulla cittadinanza europea, la sua genesi e sui suoi modi di acquisto, si veda *ex multis*: M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2006; B. NASCIBENE, F. ROSSI DAL POZZO, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione dell'Unione Europea*, Milano, 2012; F. ROSSI DAL POZZO, M.C. REALE, *La cittadinanza europea*, Milano, 2014.

⁴⁸ C-120/78, *Rewe V. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, ECLI:EU:C:1979:42

riservato degli Stati. Ciò nonostante, fin dal celebre *affaire Micheletti* del 1992⁴⁹, la Corte di Giustizia è intervenuta a più riprese per promuovere l'accesso ai diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione, anche limitando la potestà statale rispetto, soprattutto, alla revoca della cittadinanza nazionale.

Proprio in relazione alla revoca della cittadinanza nazionale (e di conseguenza della cittadinanza dell'Unione europea) la Corte di Lussemburgo è intervenuta in più occasioni, stabilendo in particolare l'applicazione del principio c.d. di proporzionalità, delineato a partire dalla sentenza *Rottmann*⁵⁰, al fine di mitigare le conseguenze negative della limitazione all'accesso ai diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione europea per chi fosse destinatario di un provvedimento di revoca della cittadinanza nazionale da parte di uno Stato membro.

Secondo la Corte di Giustizia, è legittimo che uno Stato preveda fattispecie di revoca della cittadinanza nazionale, specialmente qualora alla base della revoca vi siano motivi di pubblico interesse⁵¹. Nel caso *Rottmann*, ad esempio, soltanto a seguito del perfezionamento del procedimento di naturalizzazione dell'interessato come cittadino della Germania e della contestuale perdita della cittadinanza d'origine austriaca per conflitto positivo di cittadinanze⁵², le autorità tedesche scoprivano l'esistenza di un mandato d'arresto austriaco nei confronti dello stesso, che aveva quindi fornito false informazioni per vedersi concedere la cittadinanza tedesca. In quel contesto, la Corte aveva ritenuto legittima la pretesa statale di revocare la cittadinanza nazionale ottenuta fraudolentemente dall'istante, ma aveva evidenziato come spettasse al giudice nazionale verificare se la decisione di revoca rispettasse il principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che essa determinava sulla situazione dell'interessato in rapporto al diritto dell'Unione e, soltanto in seconda battuta, anche al diritto nazionale⁵³.

Ne deriva che, in applicazione del principio di proporzionalità, la portata delle conseguenze derivanti dalla perdita dello *status civitatis* può essere valutata in relazione alla lesione dell'interesse pubblico in gioco, considerando anche l'impatto che la revoca della cittadinanza ha primariamente sull'esercizio dei diritti derivanti dall'ordinamento dell'Unione.

Più recentemente, la Corte di giustizia è tornata a pronunciarsi sui limiti della sovranità nazionale in materia di revoca della cittadinanza derivanti dal diritto dell'Unione con la sentenza del caso *Tjebbes*⁵⁴. La vicenda traeva origine dal ricorso presentato contro le autorità consolari olandesi di fronte al Consiglio di Stato dei Paesi Bassi da quattro

⁴⁹ C-369/90, *Mario Vicente Micheletti e altri contro Delegación del Gobierno en Cantabria*, ECLI:EU:C:1992:295

⁵⁰ C-135/08, *Rottmann*, ECLI:EU:C:2010:104

⁵¹ C-135/08, *Rottmann*, par. 51

⁵² L'ordinamento austriaco, come anche quello tedesco, non tollera la bipolarità e impone la perdita della cittadinanza di origine in caso di naturalizzazione in altro Stato. Il divieto di cittadinanza multipla è uno dei principi su cui la legge di cittadinanza austriaca è fondata, così J. STERN, G. VALCHARS, *Country report: Austria*, EUDO Citizenship Observatory, revised and updated September 2013, p. 2.

⁵³ C-135/08, *Rottmann*, par. 55. La giurisprudenza *Rottmann* ha condotto alla delimitazione di quello che oggi viene definito dalla dottrina "test di proporzionalità", da applicarsi a cura delle autorità nazionali ogni qual volta si proceda alla revoca della cittadinanza nazionale nei confronti di soggetti che non sono cittadini di altri Stati membri. Considerazioni simili a quelle della sentenza *Rottmann* sono state ribadite dalla Corte di Giustizia nel caso C-118/20, *Wiener Landesregierung*, ECLI:EU:C:2022:34. In entrambi i casi, la revoca della cittadinanza nazionale conduceva gli interessati non solo alla perdita della cittadinanza europea, ma anche alla condizione di apolidia.

⁵⁴ C-221/17, *Tjebbes e a.*, ECLI:EU:C:2019:189.

cittadine di Stati terzi (Iran, Canada, Svizzera)⁵⁵, che si erano viste revocare la cittadinanza olandese *ipso iure*, in forza della presunta assenza di qualsiasi rilevante legame con il Paese, per non aver mai risieduto nel territorio nazionale in oltre dieci anni. Rispetto al caso *Rottmann*, quindi, il caso *Tjebbes* è caratterizzato dal fatto che la revoca della cittadinanza dell'Unione europea risultava dalla perdita *ipso iure* della cittadinanza di uno Stato membro e non da una decisione individuale esplicita.

Come evidenziato nel provvedimento di rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato olandese, la revoca della cittadinanza nazionale delle interessate era evitabile in modo relativamente semplice, risiedendo ininterrottamente per almeno un anno nei Paesi Bassi o nell'Unione, o interagendo con le autorità nazionali per ricevere una dichiarazione sul possesso della cittadinanza dei Paesi Bassi o un documento di viaggio o una carta d'identità dei Paesi Bassi prima di raggiungere il termine, previsto dalla legge di cittadinanza olandese, per perdere *ipso iure* la cittadinanza. Il giudice, tuttavia, dubitava della conformità della legge di cittadinanza olandese con il principio di proporzionalità delineato dalla giurisprudenza *Rottmann*, proprio a causa dell'automatismo con cui veniva operata la revoca dello *status* e dell'assenza di un esame individuale che valutasse la portata delle conseguenze della perdita della cittadinanza sulla situazione delle interessate.

La Corte di giustizia ha concordato con il ragionamento condotto dal legislatore olandese, per cui l'assenza prolungata di contatti tra le autorità pubbliche olandesi e le cittadine ricorrenti, comunque dotate di doppia cittadinanza e quindi non esposte al rischio di apolidia, consentiva di presumere che non esistesse più alcun contatto significativo che giustificasse la loro inclusione nella comunità politica e giuridica olandese⁵⁶.

Nella sentenza *Tjebbes*, d'altra parte, la Corte di giustizia ha delineato alcuni importanti requisiti a cui deve rispondere una fattispecie di revoca della cittadinanza nazionale, e quindi europea, anche nel caso in cui la stessa avvenga *ipso iure*.

Secondo i giudici di Lussemburgo, «La perdita *ipso iure* della cittadinanza di uno Stato membro sarebbe incompatibile con il principio di proporzionalità se le norme nazionali pertinenti non consentissero, in nessun momento, un esame individuale delle conseguenze determinate da tale perdita, per gli interessati, sotto il profilo del diritto dell'Unione»⁵⁷. Nel caso olandese, tale esame individuale era effettivamente possibile al momento della presentazione della domanda di rinnovo del passaporto olandese da parte delle istanti, il cui diniego aveva permesso di instaurare il procedimento in appello di fronte al Consiglio di Stato olandese.

Deve essere rilevato, a questo punto, come tanto la sentenza *Rottmann* quanto la sentenza *Tjebbes* abbiano in realtà incontrato più di una critica da parte degli interpreti⁵⁸. Infatti,

⁵⁵ Di cui una minorene, la cui posizione ha sollevato questioni ulteriori legate al diritto al rispetto della vita privata e familiare. Per un approfondimento del caso, si veda M. BORRACCETTI, *Le misure di revoca della cittadinanza nazionale e il controllo di proporzionalità: la prospettiva europea*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, fasc. 3/2019, p. 190-206.

⁵⁶ C-221/17, *Tjebbes et al.*, par. 35: «Come indicato dall'avvocato generale ai paragrafi 53 e 55 delle sue conclusioni, nell'esercizio della propria competenza a definire i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza, è legittimo per uno Stato membro considerare che la cittadinanza sia espressione di un legame effettivo tra se stesso e i propri cittadini e collegare, di conseguenza, all'assenza o alla cessazione di un siffatto legame effettivo la perdita della sua cittadinanza».

⁵⁷ C-221/17, *Tjebbes et al.*, par. 41.

⁵⁸ M. F. ORZAN, *Da Rottman a Tjebbes e a.: riflessioni sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di cittadinanza*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, p. 997-1014, in cui l'autore si domanda come uno *status* accessorio ad un altro possa condizionarlo al punto da diventare parametro del

pur riconoscendo la competenza nazionale nella statuizione dei criteri per l'attribuzione e la revoca della cittadinanza, entrambe le pronunce vanno nella direzione di imporre sempre maggiori limiti al suo effettivo esercizio, di fatto limitando la sovranità statale in un settore non espressamente attribuito alle competenze dell'Unione europea. Nonostante tali critiche, tuttavia, la Corte di giustizia non ha mutato il suo orientamento in materia e anzi, con la sentenza del caso X⁵⁹, ha aggiunto un ulteriore importante tassello ai limiti nazionali nell'esercizio del potere di revoca dello *status* nazionale e quindi europeo.

Nel caso X, ribadendo ancora una volta la conformità al diritto dell'Unione della previsione di una fattispecie di revoca della cittadinanza, nel caso in cui non sia più riscontrabile alcun legame significativo tra la persona e lo Stato membro, pur in applicazione del principio di proporzionalità, la Corte di giustizia si è soffermata su alcune garanzie procedurali che devono caratterizzare tali provvedimenti.

Il caso in esame prendeva in considerazione l'ordinamento danese che, proprio per uniformarsi alla sentenza *Tjebbes*, aveva distinto due diversi procedimenti per permettere ai figli nati all'estero di cittadini danesi di conservare la cittadinanza d'origine dei genitori: entro i 21 anni d'età, gli interessati potevano presentare una domanda di mantenimento della cittadinanza, che sarebbe stata rilasciata senza ulteriori indagini da parte del Ministero competente; al contrario, nel caso in cui la stessa istanza fosse stata presentata tra il 21esimo e il 22esimo anno d'età, il Ministero avrebbe proceduto ad un esame individuale della proporzionalità delle conseguenze, sotto il profilo del diritto dell'Unione, della perdita della cittadinanza danese e, pertanto, dello *status* di cittadino dell'Unione. La seconda fattispecie era quella rilevante nel caso X, in cui l'interessata, cittadina statunitense di 22 anni con origini danesi, si era vista rigettare la domanda di mantenimento della cittadinanza danese poiché non aveva mai risieduto in Danimarca e non vi aveva mai neppure soggiornato in condizioni indicanti un legame di coesione con tale Stato membro.

Il giudice del rinvio, tuttavia, dubitava della conformità all'art. 20 TFUE e all'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, letti alla luce della sentenza *Tjebbes*, della legge di cittadinanza danese, che prevedeva la perdita *ipso iure* della cittadinanza al fine di impedire la trasmissione *iure sanguinis* dello *status* a persone stabilite all'estero che non avessero alcuna conoscenza del Regno di Danimarca né alcun legame con tale Paese, finalità considerata legittima dalla Corte di giustizia⁶⁰ e perseguita anche dal Tribunale di Bologna con l'ordinanza in commento.

Secondo la Corte di giustizia, tuttavia, non possono essere considerate conformi al principio di effettività norme o prassi nazionali che revochino *ipso iure* la cittadinanza dell'Unione europea, allo scadere di un dato termine, senza che l'interessato abbia modo di chiedere la verifica della corretta applicazione del principio di proporzionalità, in quanto non debitamente informato del diritto di domandare un siffatto esame nonché del termine entro il quale possa presentare una siffatta domanda⁶¹. A parere dei giudici di

suo mantenimento; dello stesso parere: M. VAN DEN BRINK, *Bold, but Without Justification? Tjebbes*, in *European Papers*, 2019, p. 409-415.

⁵⁹ C-689/21, *Udlandingeog Integrationsministeriet*, ECLI:EU:C:2023:626, di cui una segnalazione è presente in questa rivista: C. NOTA, *La perdita ipso iure della cittadinanza nazionale e dell'Unione e il test di proporzionalità alla luce della sentenza X della Corte di giustizia*, in *Quaderni AISDUE*, 1/2024. Per un commento più esteso, si veda M. FERRI, *Il sindacato della Corte di Giustizia in materia di cittadinanza*, *Rivista di diritto internazionale*, 2024, p. 179-201.

⁶⁰ C-689/21, X, Par. 35.

⁶¹ C-689/21, X, Par. 48. Lo stesso principio è stato ribadito dalla Corte di Giustizia pochi mesi più tardi con la pronuncia nel caso C-684/22, *Stadt Duisburg*, ECLI:EU:C:2024:345, un cui commento trova spazio in

Lussemburgo, prima di revocare *ipso iure* la cittadinanza danese ai discendenti nati all'estero di cittadini emigrati, gli interessati dovevano essere informati del diritto di presentare una domanda diretta ad ottenere dalle autorità competenti un esame della proporzionalità delle conseguenze di detta perdita. Gli stessi, inoltre, dovevano disporre di un termine adeguato a poter presentare la suddetta domanda, nonché, eventualmente, della possibilità di mantenere o riacquistare mantenimento *ex tunc* la cittadinanza danese⁶².

Inoltre, diversamente da altri casi già considerati dalla Corte di giustizia, il giudice danese sospettava dell'illegittimità della normativa in esame con il diritto dell'Unione poiché la stessa permetteva ai discendenti di cittadini danesi ultra-ventidueni di recuperare la cittadinanza danese (ed europea) solo attraverso il procedimento di naturalizzazione, anche nel caso in cui la revoca della cittadinanza *ipso iure* non potesse essere considerata legittima. A tal riguardo, l'assenza di un esame di proporzionalità, secondo la Corte, non poteva essere compensata dalla possibilità degli interessati di ri-accedere allo *status* perduto mediante un procedimento di naturalizzazione, a prescindere dalle condizioni, eventualmente favorevoli, in cui lo stesso può essere ottenuto⁶³.

4.1 La cittadinanza europea: un parametro interposto debole?

Da questa breve e non esaustiva ricognizione della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di cittadinanza, è possibile notare come i giudici di Lussemburgo siano già stati invitati ad indagare il tema delle fattispecie di revoca della cittadinanza per gli oriundi, discendenti di cittadini europei *ante litteram* emigrati all'estero. Nel caso *Tjebbes*, come nel successivo caso *X*, la Corte di giustizia ha riconosciuto la facoltà per gli Stati membri di revocare la cittadinanza nazionale agli oriundi che non presentino alcun tipo di legame con il Paese d'origine dei propri avi, sebbene nel rispetto di alcune garanzie fondamentali, incardinate nel principio di proporzionalità.

Non deve dunque sorprendere che, nella sua ordinanza di rinvio alla Corte costituzionale, il giudice remittente nel caso in commento abbia indicato l'art. 117 Cost. quale parametro per la valutazione della legittimità costituzionale della legge di cittadinanza italiana. Secondo il giudice del rinvio, infatti, "pur essendo legittimo che il legislatore nazionale preveda meccanismi autonomi per il riconoscimento della cittadinanza, può dubitarsi che l'estensione con legge nazionale della cittadinanza a decine di milioni di persone prive di alcun collegamento effettivo, genuino e reale con lo Stato membro sia compatibile con l'ordinamento dell'Unione".

Citando la Corte di Cassazione⁶⁴, il giudice del rinvio ha richiamato in particolare proprio la sentenza *Tjebbes*, evidenziando come la previsione di fattispecie di revoca della cittadinanza, basate sul venir meno di legami significativi tra la persona e lo Stato, sia già stata considerata compatibile con il diritto dell'Unione, se prevista nel rispetto del principio di proporzionalità e scongiurando il rischio di apolidia.

questa rivista: S. MARINAI, *La Corte di giustizia e i limiti derivanti dal diritto dell'Unione rispetto al divieto di cittadinanza multipla: il caso Stadt Duisburg*, in Eurojus, 2024.

⁶² C-689/21, X, Par. 50.

⁶³ C-689/21, X, Par. 57.

⁶⁴ Il giudice fa riferimento a pagina 19 dell'ordinanza di rinvio alla pronuncia SS. UU. 25317/2022, con cui è stato chiarito che il decreto brasiliano inerente alla cosiddetta 'grande naturalizzazione' del 1889 è inefficace ad interrompere la linea di trasmissione della cittadinanza italiana *iure sanguinis*. Tale ragionamento, secondo la Suprema Corte, è avallato dalla necessità di applicare il principio di proporzionalità delineato dalla Corte di giustizia con la sentenza *Tjebbes*.

Nonostante la sentenza *Tjebbes* possa risultare *prima facie* in linea con le argomentazioni contenute nell'ordinanza di rinvio alla Corte costituzionale del Tribunale di Bologna, che fanno leva sull'assenza di un legame effettivo tra i ricorrenti e lo Stato membro, tuttavia non può non evidenziarsi come la fattispecie sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, ossia il riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis*, sia in realtà ben diversa da quella analizzata dalla Corte di giustizia nel caso olandese, che riguardava la previsione di un caso di perdita della cittadinanza nazionale.

Il giudice del rinvio, inoltre, pur richiamando la sentenza *Tjebbes* e il principio di proporzionalità, nulla commenta in relazione all'applicazione di quest'ultimo, omettendo di verificare la portata delle conseguenze che una pronuncia di accoglimento da parte della Consulta potrebbe avere sul godimento dei diritti derivanti dallo statuto europeo per gli oriundi italiani.

Il riconoscimento della cittadinanza italiana agli oriundi, secondo un orientamento consolidato della stessa Consulta, non si atteggia a provvedimento concessorio e non rientra tra le fattispecie di naturalizzazione. Il provvedimento di riconoscimento della cittadinanza, infatti, ha efficacia *ex tunc* per i discendenti nati all'estero da cittadini italiani e in possesso di altra cittadinanza nazionale *iure soli*, con la conseguenza che una sentenza che dichiarasse la fattispecie come contraria all'art. 117 Cost., con effetto retroattivo, rischierebbe di porsi in contrasto con quella stessa giurisprudenza europea a cui il giudice *a quo* fa riferimento per argomentare la sua ordinanza di rinvio. Gli oriundi, infatti, sono già virtualmente cittadini italiani, a meno che un loro ascendente non abbia volontariamente ed espressamente rinunciato alla cittadinanza italiana: il provvedimento di riconoscimento, all'esito di un procedimento giudiziale o amministrativo, condotto in Italia o dall'estero, non dispiega gli stessi effetti di un provvedimento di concessione della cittadinanza, ma si limita ad attestare il possesso dello *status civitatis* fin dalla nascita.

Una sentenza che dichiarasse incostituzionale tale principio avrebbe come effetto quello di revocare lo *status* a tutti i discendenti di cittadini italiani emigrati all'estero, scontrandosi, tra l'altro, con il principio di proporzionalità delineato dalla giurisprudenza europea; un effetto che potrebbe essere evitato soltanto considerando la cittadinanza alla pari di un rapporto esaurito, contravvenendo ad un orientamento stabile e condiviso tanto dalla Corte di cassazione quanto dalla Consulta⁶⁵.

Considerate tutte le particolarità della materia trattata e la stretta attinenza che la legge di cittadinanza ha con l'esercizio della sovranità da parte dello Stato, il riferimento alla cittadinanza europea come parametro interposto per la valutazione di legittimità costituzionale delle disposizioni in materia di cittadinanza *iure sanguinis* pare alquanto rischioso, se non addirittura debole, anche in considerazione della tradizionale ritrosia che i giudici lussemburghesi hanno assunto nei confronti della limitazione all'accesso a diritti derivanti dagli art. 9 TUE e 20 TFUE.

Per le stesse ragioni, anche l'impostazione del d.l. 36/2025 potrebbe apparire criticabile. Il decreto-legge, di fatto, richiama espressamente il principio di proporzionalità e considera come, proprio in applicazione di detto principio, sia opportuno "prevedere il mantenimento della cittadinanza italiana e, conseguentemente, europea in capo alle persone nate e residenti all'estero alle quali lo stato di cittadini è già stato validamente

⁶⁵ Sulla retroattività delle sentenze Costituzionali in materia di cittadinanza, si veda A. PACE, *La c.d. retroattività delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale in materia di status*, in *Il Foro Italiano*, fascicolo 6, 2012, p. 224-230.

riconosciuto”⁶⁶. In altre parole, il Governo non si addentra, almeno per il momento⁶⁷, nelle complicazioni che deriverebbero dal revocare la cittadinanza italiana agli oriundi che hanno già completato il procedimento di riconoscimento dello *status civitatis* dei propri avi, ma non si preoccupa neppure di mantenere la coerenza con il sistema che ha garantito la sopravvivenza della fattispecie in esame per oltre un secolo, basandosi sull’idea che, pure in assenza di un riconoscimento formale, tutti i discendenti di cittadini italiani siano sempre stati a propria volta cittadini italiani, salvo rinuncia espressa allo *status civitatis*.

Al di là della fattispecie di riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis*, attualmente al vaglio della Corte costituzionale per quanto riguarda la sua applicazione ai procedimenti introdotti fino al 27 marzo, ma già modificata dal d.l. n. 36/2025, l’ordinamento italiano continua comunque ad offrire ben due diversi modi di riacquisto della cittadinanza italiana agli oriundi, più gravosi rispetto a quelli legati al riconoscimento della cittadinanza italiana per provvedimento amministrativo o giudiziale e sottoposti ad un limite generazionale, ma semplificati rispetto ai procedimenti di acquisto della cittadinanza concessi agli stranieri presenti sul territorio nazionale.

Infatti, per i discendenti entro il secondo grado di cittadini italiani per nascita, l’art. 4 c. 1 della legge n. 91 del 1992 prevede la possibilità di tornare a godere dei diritti derivanti della cittadinanza italiana a) prestando effettivo servizio militare per lo Stato italiano e dichiarando preventivamente di voler acquistare la cittadinanza italiana, ovvero b) assumendo pubblico impiego alle dipendenze dello Stato, oppure c) risiedendo legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica al raggiungimento della maggiore età e dichiarando, entro un anno da detto raggiungimento, di voler acquistare la cittadinanza italiana.

Inoltre, l’art. 9 c. 1 lett. a) prevede un’ulteriore ipotesi semplificata di concessione per naturalizzazione della cittadinanza ai discendenti entro il secondo grado di cittadini italiani per nascita, permettendo agli interessati di recuperare lo *status civitatis* soggiornando legalmente nel territorio nazionale per almeno 3 anni. Da evidenziare è che l’art. 9 della legge di cittadinanza italiana riserva ai discendenti di cittadini italiani un trattamento anche più favorevole di quello previsto, alla lett. d), per i cittadini di altri Stati membri dell’Unione europea, confermando ancora una volta il grande *favor* della legge di cittadinanza per il mantenimento dei legami con le famiglie emigrate all’estero.

Tuttavia, in applicazione della giurisprudenza X, la possibilità per gli oriundi di tornare eventualmente a godere dello *status* di cittadini italiani mediante l’applicazione di tali fattispecie non sarebbe sufficiente a rendere l’ordinamento italiano conforme alla giurisprudenza della Corte di giustizia, anche e soprattutto perché le fattispecie di recupero della cittadinanza previste dagli articoli appena citati operano con effetti *ex nunc* e sono applicabili esclusivamente ai discendenti entro il secondo grado dei cittadini per nascita.

⁶⁶ Decreto-legge n. 36 del 28 marzo 2025.

⁶⁷ Con la Conferenza stampa che ha seguito la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del d.l. 36/2025, il ministro degli affari esteri Antonio Tajani ha anche annunciato la presentazione di un nuovo disegno di legge, di cui il d.l. 36/2025 rappresenta una mera anticipazione. All’interno di questo disegno di legge, è prevista l’introduzione di una fattispecie di revoca della cittadinanza italiana “per desuetudine”, rivolta a tutti i quei cittadini che non mantengano vincoli effettivi con la Repubblica italiana per un tempo di almeno 25 anni, dimostrato dal mancato esercizio dei diritti o adempimento dei doveri derivanti dallo stato di cittadino italiano. Questa formulazione, sebbene non definitiva, non appare troppo dissimile da quella che ha condotto l’ordinamento danese al vaglio della Corte di giustizia proprio nel contesto del caso *Tjebbes*.

Nel caso in cui la Consulta – a contrario di quanto fatto dal legislatore - decidesse di limitare gli effetti della sua pronuncia ai soli oriundi non ancora nati, o valutasse di poter stabilire essa stessa un limite generazionale alla retroattività della sua pronuncia, finirebbe per violare i limiti del suo mandato, sfociando in un ambito di esclusiva competenza – anche e soprattutto politica – del legislatore stesso⁶⁸. Dichiarando l'incostituzionalità della norma, altrimenti, la Corte finirebbe di fatto per ampliare l'applicazione temporale delle norme approvate il 28 marzo 2025, avallando il ragionamento del Consiglio dei Ministri che considera gli oriundi non già come virtualmente cittadini italiani, bensì come soggetti che hanno vantato un diritto a vedersi riconoscere lo *status civitatis* delle proprie origini, in qualche modo caduto inaspettatamente in prescrizione.

In questi termini, la differenza tra revoca della cittadinanza, sottoposta al principio di proporzionalità delineato dalla Corte di giustizia, e riconoscimento/concessione della cittadinanza, su cui la Corte di Lussemburgo non si è (ancora) mai pronunciata, appaiono sempre più sottili.

5. Il caso *Commissione c. Malta* e il futuro delle competenze dell'Unione europea in materia di cittadinanza: sul senso del *genuine link*

Il ragionamento svolto dal Tribunale di Bologna, con la sua ordinanza di rinvio alla Corte costituzionale, così come anche dal governo nelle considerazioni di apertura al d.l. n. 36/2025, si colloca nel contesto dell'interessante dibattito circa la portata del principio del *genuine link* in materia di cittadinanza; un dibattito che, all'interno dell'Unione europea, si è intensificato a partire dalla causa *Commissione c. Malta*⁶⁹, attualmente pendente davanti alla Corte di giustizia. È in discussione, infatti, se siano conformi al diritto dell'Unione le leggi nazionali che conferiscono la cittadinanza – nazionale ed europea – a soggetti che non possono vantare alcun effettivo collegamento con gli Stati conferenti, ma a cui è concesso di accedere allo *status*, destinato a diventare fondamentale per i cittadini dell'Unione⁷⁰, dietro versamento di una somma di denaro.

Come si è visto in precedenza, la Corte di giustizia è intervenuta a più riprese per definire le garanzie che i cittadini europei possono vantare contro la revoca o il mancato riconoscimento della cittadinanza dell'Unione. Al contrario, la Corte non è mai intervenuta, ad oggi, per affermare l'incompatibilità con i Trattati di una norma nazionale che concede o riconosce lo *status civitatis* a cittadini di Stati terzi, ossia della fattispecie meglio sussumibile nel caso del riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis* agli oriundi, che non prevede limiti generazionali.

La stessa Corte, d'altra parte, non ha mai escluso di poter intervenire valutando la conformità al diritto dell'Unione delle fattispecie di acquisto della cittadinanza europea⁷¹.

⁶⁸ A norma dell'art. 28 della legge n. 87 del 11 marzo 1953, relativa alle Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale: "Il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento".

⁶⁹ C-181/23, *Commissione c. Malta*, ECLI:EU:C:2024:849.

⁷⁰ Il noto fraseggio è stato utilizzato per la prima volta dalla Corte di giustizia dell'Unione, all'interno della sentenza alla causa C-184/99, *Grzelczyk*, ECLI:EU:C:2001:458, punto 31.

⁷¹ M. FERRI, *op. cit.*, 2024: «Non sembra potersi escludere *a priori* la possibilità che la Corte ravvisi un collegamento tra il diritto dell'Unione e la decisione di uno Stato membro che neghi l'acquisizione della propria cittadinanza a un cittadino di Paese terzo: è innegabile che tale decisione andrebbe, infatti, a incidere, precludendone l'acquisizione, sullo *status* di cittadino dell'Unione quale «status fondamentale dei cittadini degli Stati membri» e dei diritti a esso connessi». Dello stesso avviso anche R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2024, p. 444, secondo cui il vaglio della Corte di Giustizia «potrebbe riguardare la concessione della cittadinanza nazionale da parte di uno Stato membro in assenza

Il primo caso in tal senso, infatti, sarà rappresentato dall'attesa pronuncia della Corte di giustizia, adita dalla Commissione a norma dell'art. 258 par. 2 TFUE, in relazione alla controversa fattispecie prevista dall'ordinamento maltese di concessione della cittadinanza nazionale per investimento.

Fin dal 2014, a seguito dell'approvazione da parte di Cipro e Bulgaria e dell'annuncio da parte di Malta dell'introduzione nel proprio ordinamento di fattispecie di acquisto della cittadinanza nazionale dietro investimenti finanziari o immobiliari⁷² (c.d. “*golden passports*”), le istituzioni europee si sono espresse negativamente circa tali pratiche⁷³, in alcuni casi volte anche alla concessione di permessi di soggiorno⁷⁴ (c.d. “*golden visas*”). All'indomani dell'invasione russa ai danni dell'Ucraina, è aumentata l'attenzione da parte dell'Unione europea nei confronti delle fattispecie in esame. Nel 2022, seguendo l'indirizzo indicato dal Parlamento europeo in una sua risoluzione⁷⁵, la Commissione ha prodotto una prima raccomandazione dedicata ai programmi di cittadinanza per investitori e ai programmi di soggiorno per investitori⁷⁶. Con tale raccomandazione, la Commissione ha riconosciuto che la previsione di tali fattispecie ha conseguenze su tutti Stati membri e sull'Unione europea nel suo complesso, considerandola non compatibile con il principio di leale cooperazione, sancito dall'articolo 4 par. 3 TUE, nonché con il concetto di cittadinanza dell'Unione europea. La Commissione, d'altra parte, ha evidenziato come gli Stati membri dovessero abrogare immediatamente soltanto i programmi di cittadinanza per investitori vigenti, mentre si è limitata ad invitare alla prudente attuazione dei programmi di soggiorno per investitori, senza ventilarne l'abrogazione.

di qualsiasi legame effettivo dei beneficiari con lo Stato concedente» in quanto «ne verrebbero pregiudicate, in violazione dell'art. 20 TFUE, l'essenza e l'integrità della cittadinanza dell'Unione come *status* dei cittadini degli Stati membri».

⁷² Nel caso di Cipro, la cittadinanza era riconosciuta a chi vantasse depositi da almeno 3 milioni di euro in depositi bancari presso istituti di credito presenti sul territorio nazionale, ovvero 5 milioni di euro in investimenti immobiliari. Il programma, tuttavia, è stato sospeso nel 2020 a seguito dell'introduzione da parte della Commissione di una procedura di infrazione nei confronti dello Stato. Al contrario, Malta ha approvato proprio nel 2020 una riforma delle disposizioni che consentono di acquisire la cittadinanza nazionale dietro la prestazione di un investimento, che attualmente deve essere pari a 600.000 euro per un periodo di residenza nel territorio nazionale di minimo 36 mesi, ovvero di 750.000 euro per un periodo di residenza pari a 12 mesi. Il programma bulgaro è stato sospeso nel 2022, a seguito della raccomandazione della Commissione europea di cui si dirà a breve, ed è stato sostituito nell'autunno 2023 con un programma di soggiorno per investitori. Per una panoramica del fenomeno, si veda D. DE GROOT, *Aspects of golden passport and golden visa schemes in the EU*, Servizio Ricerca del Parlamento Europeo, settembre 2024.

⁷³ Al 2014 risale la risoluzione del Parlamento Europeo 2013/2995(RSP) “*EU citizenship for sale*”. Sul tema, la Commissione ha realizzato nel 2019 un report indirizzato al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2019)12, con cui evidenziava i rischi intrinseci di tali fattispecie, tra cui includeva preoccupazioni in materia di sicurezza, riciclaggio di denaro, evasione fiscale e corruzione.

⁷⁴ Anche l'Italia ha introdotto nel 2017 all'art. 26-bis del t.u.i. la possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno per investitori: <https://investorvisa.mise.gov.it/index.php/it/>

⁷⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 9 marzo 2022 recante proposte all'indirizzo della Commissione concernenti i programmi per la concessione della cittadinanza e del soggiorno in cambio di investimenti, 2022/C 347/08.

⁷⁶ Raccomandazione della Commissione del 28 marzo 2022 relativa alle misure immediate nel contesto dell'invasione russa dell'Ucraina in relazione ai programmi di cittadinanza e di soggiorno per investitori, C (2022) 2028. Diversi Stati membri, tra cui Malta, hanno recepito le indicazioni della raccomandazione interrompendo il coinvolgimento dei cittadini russi e bielorusi nei programmi di cittadinanza e soggiorno per investitori.

È in questa delicata cornice che si colloca il ricorso per inadempimento presentato dalla Commissione nel marzo 2023, inteso a censurare le modifiche della legge di cittadinanza maltese introdotte nel 2020 con il *Maltese Citizenship by Naturalisation for Exceptional Services by Direct Investment scheme*⁷⁷. Il ricorso è stato anticipato da due lettere di diffida rivolte dalla Commissione europea alla Repubblica di Malta rispettivamente nel 2020 e nel 2021, entrambe accolte negativamente dallo Stato membro.

L'atto di ricorso della Commissione è in realtà breve e si compone di un'unica censura: dichiarare la normativa maltese in materia di cittadinanza per investimento non conforme all'ordinamento dell'Unione europea, in ragione della sua contrarietà all'art. 20 TFUE, nonché al principio di leale cooperazione, sancito dall'art. 4 par. 3 del TUE. La strada percorsa dalla Commissione appare in salita, considerata la vaghezza dei Trattati nella formulazione delle disposizioni citate e le scarse argomentazioni addotte⁷⁸.

Secondo la logica di Bruxelles, poiché il conferimento della cittadinanza nazionale da parte di uno Stato membro ad un individuo fa sì che il suddetto individuo possa vantare dei diritti nei confronti di tutti gli altri Stati membri e dell'Unione stessa, in virtù della contestuale acquisizione della cittadinanza europea, allora è necessario che il conferimento della cittadinanza nazionale avvenga secondo requisiti e modalità che permettano agli Stati membri di riconoscerne pacificamente la portata. L'applicazione del principio di fiducia reciproca, corollario del principio di leale cooperazione, può avvenire, secondo la Commissione, soltanto se l'attribuzione della cittadinanza nazionale viene operata secondo un sistema condiviso, basato sull'esistenza di un legame effettivo tra lo Stato e i propri cittadini.

A questa ricostruzione, Malta ha obiettato ricordando come il potere di conferire la cittadinanza sia una delle massime espressioni della sovranità statale e non sia ricompreso nell'area di competenza dell'Unione. La Repubblica di Malta non ha escluso la possibilità che la Corte di giustizia possa eventualmente pronunciarsi nel contesto dei modi di acquisto della cittadinanza di uno Stato membro, nel caso in cui vengano violati gravemente i valori e gli obiettivi dell'Unione europea, ma non ritiene legittimo un intervento della Corte che possa limitare la sovranità politica di uno Stato in un ambito in cui la competenza dell'Unione è esclusa.

In questo contesto, l'Avvocato Generale Collins, con la presentazione delle sue conclusioni, avvenuta lo scorso 4 ottobre 2024, ha proposto alla Corte di respingere il ricorso presentato dalla Commissione contro la normativa maltese. Secondo l'Avvocato Generale, infatti, il diritto dell'Unione non impone agli Stati membri di applicare il requisito dell'esistenza di un vincolo effettivo per riconoscere un soggetto quale proprio cittadino, né per permettergli di mantenere tale *status*⁷⁹, come d'interesse nel caso degli oriundi italiani.

Al contrario, secondo la giurisprudenza stessa della Corte, il diritto dell'Unione interviene per impedire di revocare la cittadinanza dell'Unione, come effetto della revoca della cittadinanza nazionale, in assenza di garanzie procedurali e dell'applicazione del principio di proporzionalità, ma tace sulle modalità di concessione dello *status*, pur

⁷⁷ Già descritto alla nota n. 46 del presente elaborato.

⁷⁸ La vaghezza del ricorso presentato dalla Commissione è alla base delle tante critiche che sono state avanzate. Soltanto con la presentazione delle conclusioni dell'Avvocato Generale Collins si è potuto avere un quadro più chiaro delle argomentazioni della Commissione, considerando anche gli interventi presentati durante l'udienza del 17 giugno 2024. Così M. VAN DEN BRINK, *Concise, Clear, and Convincing: The Opinion of Advocate General Collins in Commission v Malta (Citizenship for Sale)*, in *Verfassungsblog*, 9 ottobre 2024.

⁷⁹ C-181/23, *Commissione c. Malta*, par. 55.

avendo avuto gli Stati membri più occasioni per sottoporre la materia alla competenza dell'Unione⁸⁰.

Secondo l'Avvocato Generale, sarebbe proprio l'applicabilità del principio di fiducia reciproca all'ambito dell'acquisto della cittadinanza europea ad escludere che gli Stati membri debbano condividere una concezione comune di cittadinanza, come confermerebbe la giurisprudenza della Corte di giustizia fin dalla sentenza *Micheletti*⁸¹: con la risalente pronuncia, la Corte ha inteso obbligare gli Stati membri a riconoscere le modalità di acquisto della cittadinanza europea previste dagli ordinamenti giuridici degli altri Stati, indipendentemente dalla loro condivisibilità, proprio al fine di preservare la sovranità statale in materia di requisiti di acquisto della cittadinanza.

Allo stesso modo, secondo la ricostruzione dell'Avvocato Generale, neppure la CIG con la sentenza *Nottebohm* ha imposto agli Stati sovrani il requisito del vincolo effettivo per valutare la concessione della propria cittadinanza nazionale, ma ha dichiarato che uno Stato può rifiutarsi di riconoscere come cittadini di un altro Stato individui che non presentino alcun vincolo effettivo con esso⁸².

Invero, l'interpretazione della sentenza *Nottebohm* proposta in questa sede dall'Avvocato Generale è condivisa da ampia parte della dottrina⁸³, che da tempo mette in guardia contro l'uso estensivo – e criticabile – della sentenza della Corte internazionale di giustizia al fine di limitare la sovranità statale in materia di attribuzione della cittadinanza nazionale. Eppure, secondo altri interpreti⁸⁴, la lettura dell'Avvocato Generale non appare condivisibile e anzi, sarebbe poco audace nel sottostimare l'importanza che il rafforzamento del principio di fiducia reciproca può giocare nel percorso di integrazione, incoraggiando una sempre maggiore uniformazione dei modi di acquisto della cittadinanza europea.

Di certo, una pronuncia della Corte di giustizia concordante con le posizioni assunte dalla Commissione avrebbe un effetto rivoluzionario sull'attuale assetto dell'Unione europea, sia dal punto di vista del riparto delle competenze in materia di attribuzione della cittadinanza, sia e soprattutto dal punto di vista politico. Nel caso in cui la Corte di Lussemburgo, interpretando in maniera estensiva il principio di leale cooperazione, riconoscesse l'applicabilità del principio del *genuine link* al fine di considerare non

⁸⁰ C-181/23, *Commissione c. Malta*, par. 44.

⁸¹ C-181/23, *Commissione c. Malta*, par. 48.

⁸² C-181/23, *Commissione c. Malta*, par. 56.

⁸³ Già nel 2020, ancora prima della presentazione del ricorso per inadempimento da parte della Commissione, il dibattito intorno alla legittimità della normativa maltese chiamava in causa l'applicabilità della sentenza *Nottebohm*, i cui principi erano stati spesso richiamati dalle istituzioni europee negli atti interlocutori rivolti a La Valletta. Il richiamo al *genuine link* per valutare la legittimità dei modi di acquisto della cittadinanza previsti dagli Stati membri era stato valutato negativamente da diversi interpreti, tra cui M. VAN DEN BRINK, *Revising Citizenship within the European Union: Is a Genuine Link Requirement the Way Forward?*, GLOBALCIT, Robert Schuman Center for advanced studies, 2020.

Una ricostruzione esaustiva delle posizioni a favore di una lettura restrittiva della sentenza *Nottebohm* è condotta da E. FILIPP, *Maltese 'golden passports': Advocate General rejects European Commission claim of 'genuine link' requirement for naturalization*, in EJIL: Talk!, 2024.

⁸⁴ S. COUTTS, *On Mutual Recognition and the Possibilities of a "Single European Polity": The Opinion of AG Collins in Case C-181/23 Commission v Malta*, in European Papers, 2024. Secondo un'altra posizione, la Corte potrebbe superare l'impasse stabilendo un obbligo in capo agli Stati membri di non applicare il principio di mutuo riconoscimento nei casi di attribuzione della cittadinanza in cui non sia ravvisabile un *genuine link* tra il soggetto interessato e lo stato membro: così L. D. SPIEKER, F. WEBER, *Bonds without belonging? The genuine link in international, union, and nationality law*, in Yearbook of European Law, 2025, secondo cui il principio del *genuine link* deve essere considerato come un principio generale di diritto internazionale.

conformi al diritto dell'Unione le fattispecie di acquisto della cittadinanza europea legate agli investimenti, è difficile immaginare che non sarebbero compromesse anche tutte le altre previsioni, negli ordinamenti giuridici nazionali, di fattispecie di attribuzione della cittadinanza slegate dall'esistenza di vincoli tradizionalmente intesi tra gli individui e lo Stato, quali, ad esempio, quelle che concedono la cittadinanza per meriti particolari⁸⁵, ovvero, come nel caso italiano, per (lontana) discendenza⁸⁶.

Nel caso *Commissione v. Malta*, la Corte di giustizia sembra invitata dalla Commissione ad avallare un orientamento più morale e/o politico⁸⁷ che strettamente giuridico, velocizzando il processo di integrazione europea in un ambito in cui la sovranità statale è ancora estremamente ampia e fortemente rivendicata dagli Stati membri. Pare difficile immaginare che la Corte di giustizia possa accogliere le istanze formulate dalla Commissione senza scatenare un moto di rigetto da parte degli Stati membri⁸⁸. Allo stesso modo, anche il Tribunale di Bologna sembrava voler porre la Corte costituzionale italiana di fronte alla stessa sfida: superare le resistenze politiche attraverso un'interpretazione del diritto basata sui principi generali, al fine di assicurare una maggiore adesione della legge di cittadinanza italiana alle istanze della comunità che è chiamata a rappresentare. Sebbene il Governo sia intervenuto efficacemente prima che la Corte costituzionale abbia avuto la possibilità di pronunciarsi, la Consulta potrebbe comunque dichiarare l'ammissibilità della questione posta dal Tribunale di Bologna e dichiarare la legittimità ovvero l'illegittimità costituzionale della disciplina applicabile ai procedimenti attualmente pendenti di fronte a sindaci, Sezioni specializzate e consolati italiani all'estero, uniformandola o meno alla disciplina appena prevista dal d.l. n. 36/2025.

6. Considerazioni conclusive

Le iniziative degli ultimi mesi dimostrano quanto sia sentita in Italia l'esigenza di una riforma della legge n. 91 del 1992, considerata da più fronti ormai troppo distante dal rappresentare in modo effettivo la composizione della comunità italiana. La repentina approvazione del decreto-legge n. 36/2025 e dei disegni di legge per una riforma sistemica della fattispecie di riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis*, in concomitanza con la presentazione del quesito referendario sulle norme relative alla naturalizzazione, mette in luce come i due temi siano legati a doppio filo e come sia evidente per tutta la comunità politica la stretta relazione che intercorre tra cittadinanza e

⁸⁵ La concessione della cittadinanza per meriti è prevista in numerosi ordinamenti giuridici, tra cui quello italiano (art. 9 c. 2 legge n.91/1992). D. V. KOCHENOV, M. VAN DEN BRINK, *Legal Residence and Physical Presence: the law and practice of Naturalization in EU jurisdiction*, in COMPAS, Centre on Migration, Policy & Society, Agosto 2023.

⁸⁶ In questo contesto, l'Italia si è distinta fino al 28 marzo 2025 – come si è detto – per non prevedere limiti generazionali al riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* per i figli dei cittadini emigrati all'estero. Ciò nonostante, numerosi Stati membri prevedono fattispecie di concessione della propria cittadinanza nazionale a discendenti di persone emigrate per motivi politici, fattispecie rinvenibile, tra gli altri, anche nell'ordinamento tedesco (art. 116 della Legge Fondamentale).

⁸⁷ M. VAN DEN BRINK, *op cit.*, 2024: «This is not to say that citizenship by investment is morally justified or politically prudent, but it is worth reminding critics that the Court is not asked to decide on the political merits of the practice».

⁸⁸ Ad oggi, ancora nessuno Stato membro ha considerato la materia della cittadinanza come rientrante nei c.d. controlimiti che permettono al giudice nazionale di far eccezionalmente prevalere l'ordinamento interno su quello dell'Unione Europea. Tuttavia, secondo un'autorevole interpretazione, la cittadinanza potrebbe potenzialmente rientrare all'interno di quel nucleo ristretto di strutture fondamentali che concretizzano l'identità nazionale di uno Stato, la cui salvaguardia è assicurata dagli stessi Trattati. Così R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, 2024, p. 268.

inclusione degli stranieri⁸⁹. Non sembra più tollerabile una legge di cittadinanza che favorisce il mantenimento dello *status* per i lontani discendenti di cittadini emigrati all'estero anche più di cento anni fa, mentre il legislatore continua ad ignorare le esigenze manifestate dai tanti cittadini di Paesi terzi che risiedono in Italia e con difficoltà raggiungono i requisiti (anche economici) di accesso alla cittadinanza italiana, confrontandosi al contempo con l'inasprimento della normativa in materia di ingresso e soggiorno nel territorio nazionale.

Tuttavia, come l'eccezione di costituzionalità sollevata dal Tribunale di Bologna, i cui limiti sono stati parzialmente superati dall'intervento del legislatore, anche il referendum abrogativo di cui sopra rischia di non dispiegare l'effetto sperato dai proponenti⁹⁰, il quale potrebbe essere garantito solo da un intervento organico del legislatore, mirato al superamento dei grandi paradossi prodotti da una legge di cittadinanza considerata "nata vecchia" fin dalla sua approvazione.

Dal punto di vista del diritto dell'Unione europea, la questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale di Bologna, così come anche le disposizioni introdotte dal d.l. 36/2025, presentano non pochi dubbi, in quanto una limitazione retroattiva del diritto di avanzare un'istanza di riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis* sembra porsi in pieno contrasto con la giurisprudenza europea in materia di revoca della cittadinanza. Come già chiarito dalla Corte di giustizia, gli oriundi, in quanto virtualmente già cittadini nazionali, potrebbero essere soggetti a una revoca della cittadinanza nazionale sulla base del venir meno di un significativo legame con lo Stato di appartenenza dei propri avi; tuttavia, tale revoca dovrebbe avvenire a seguito di un esame individuale delle conseguenze che detta revoca provocherebbe sulla loro situazione giuridica, nonché della conformità della decisione di revoca con i diritti derivanti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in applicazione del principio di proporzionalità.

L'esigenza politica di rafforzare la rappresentatività dell'ordinamento italiano in materia di cittadinanza rispetto alla comunità degli italiani non può scontrarsi con i principi cardine dello stato di diritto, soprattutto quando in gioco c'è uno *status* essenziale come quello di cittadinanza.

D'altra parte, l'attesa pronuncia della Corte di giustizia nel caso *Commissione v. Malta* potrebbe incidere in maniera significativa sul tema oggi in esame di fronte alla Corte costituzionale, avallando l'azione del Governo italiano nel caso in cui il giudice di Lussemburgo ritenesse di poter valutare la conformità tra il diritto dell'Unione europea e le leggi nazionali in materia di cittadinanza alla luce del criterio del *genuine link*, mettendo in discussione le previsioni di tanti ordinamenti giuridici europei, tra cui quello italiano.

La questione non è di poco conto e non poteva nascere in un periodo più significativo. Infatti, non soltanto in Europa i legislatori sono alla ricerca di una nuova formula che

⁸⁹ P. MARTINO, *La metamorfosi della cittadinanza alla prova del fenomeno migratorio. Una introduzione*, in DPCE Online, 3/2023.

⁹⁰ Il referendum, infatti, lascerà inalterati i requisiti "amministrativi" di accesso alla naturalizzazione stabiliti dal d.P.R. 362/1992 e dalla successiva Circolare del Ministero dell'interno del 23 dicembre 1994. Si deve evidenziare che, a contrario del riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis*, la naturalizzazione avviene mediante l'emissione di un atto concessorio da parte della Pubblica Amministrazione, che interviene esercitando un ampio potere discrezionale nella valutazione del grado di integrazione del richiedente. Sull'ampiezza dei poteri della pubblica amministrazione in materia di naturalizzazione: P. LOMBARDI, *Giudice Amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?*, in Federalismi, 2018.

renda lo *status civitatis* in grado di rappresentare correttamente le comunità politiche nazionali, in un'era profondamente caratterizzata dalla ricerca di un bilanciamento tra le esigenze di coesione sociale e il governo della mobilità umana. Infatti, all'indomani dell'inaugurazione del mandato di Donald Trump come 47esimo Presidente degli Stati Uniti, un ordine esecutivo, immediatamente sospeso da parte della magistratura, ha inteso modificare le previsioni in materia di *ius soli*, restringendone la portata⁹¹.

Per quanto concerne la legge di cittadinanza italiana, come già avvenuto in Francia e Germania, era auspicabile un intervento del legislatore, legittimato dal vasto consenso popolare in materia, più che della Corte costituzionale, per definire i criteri di limitazione della trasmissione automatica dello *status civitatis*. Tuttavia, tale intervento avrebbe dovuto avere esclusivamente efficacia *ex nunc*, con l'unico limite di veder concretizzati gli effetti dell'intervento soltanto tra molti decenni, alla scomparsa di tutti coloro che abbiano già maturato il diritto di vedersi riconosciuta la cittadinanza italiana, ossia tutti gli oriundi nati sotto la normativa vigente. Un intervento legislativo di tal sorta, d'altra parte, non rischierebbe di scontrarsi con l'ordinamento dell'Unione europea, come peraltro già realizzato in Germania con l'introduzione di una fattispecie analoga avvenuta nel 2000, quando la cittadinanza europea poteva già essere considerata *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri.

⁹¹ Il 14esimo emendamento della Costituzione statunitense è sempre stato tradizionalmente interpretato in senso particolarmente estensivo, in modo da assicurare il riconoscimento della cittadinanza *iure soli* a qualsiasi bambino nato nel territorio degli Stati Uniti d'America, indipendentemente dalla legalità del soggiorno dei genitori e dalla loro cittadinanza. Questa interpretazione appare in linea con la storia coloniale degli Stati Uniti d'America ed è stata messa in discussione soltanto nel contesto della segregazione razziale, al fine di impedire l'acquisto della cittadinanza da parte delle persone nere. Con l'ordine esecutivo dello scorso 20 gennaio, la Presidenza statunitense ha inteso introdurre una fattispecie – comune anche tra gli Stati membri dell'Unione europea - definita di *ius soli* temperato, che permette di riconoscere la cittadinanza americana soltanto ai figli nati sul territorio degli Stati membri da genitori che siano a loro volta cittadini ovvero dotati di un permesso di soggiorno permanente. L'implementazione dell'ordine esecutivo è attualmente sospesa, a causa delle opposizioni presentate da parte di numerosi attori pubblici e privati, accolte da più di un giudice. Ampia parte della dottrina, del resto, non condivide l'impostazione dell'ordine esecutivo, considerata la delicatezza del tema e la sua complessità in termini di equilibrio costituzionale. Alcune opinioni accademiche sono state raccolte e pubblicate da Steven Greenhouse per The Guardian (1 feb 2025) ed Emma Bubola per The New York Times (29 gen 2025).