



Quando i nodi vengono al pettine. Il riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis* senza limiti, tra vincoli di diritto internazionale, condizionamenti europei e ordinamento costituzionale italiano

FABIO CORVAJA*

SOMMARIO. 1. Le questioni e i nodi – 2. I fatti di causa e la cornice normativa interna – 3. La sentenza *Nottebohm* e la natura del *genuine link* – 3.1. La sentenza *Nottebohm* e il riconoscimento di una norma di diritto internazionale sulla necessità del *genuine link* – 3.2. Le conseguenze della violazione della norma che esige il legame effettivo – 3.3. Quanto effettivo deve essere il “legame effettivo”? – 3.4. La dimensione del fenomeno e il mutamento della quantità in qualità – 4. Il nodo della cittadinanza europea come cittadinanza interstatale – 4.1. Il nodo della cittadinanza europea come cittadinanza interstatale – 4.2. Cittadinanza europea e cittadinanza federale – 4.3. La cittadinanza dell’Unione come cittadinanza derivata – 4.4. La cittadinanza dell’Unione come status sostanziale ed autonomo – 4.5. Un equilibrio instabile – 4.6. Un controllo ineludibile – 4.7. La possibile incompatibilità del criterio italiano dello *ius sanguinis* illimitato con il diritto dell’Unione – 5. La genesi del nodo interno e il ritorno del “rimosso” – 5.1. Una vecchia discussione, non solo accademica, sulla doppia cittadinanza – 5.2. La dimensione del problema raddoppia – 5.3. Il problema dalla potenza all’atto – 5.4. L’intervento della Corte costituzionale, tra discrezionalità del legislatore e limiti costituzionali – 5.5. La trama dei principi costituzionali in materia di cittadinanza – 5.6. Contro la memoria del sangue. Per una determinazione ragionevole del popolo – 5.7. Quanti sono, e dove sono, i cittadini italiani? Quando i numeri contano – 5.8. Quale rima per l’addizione?

1. Le questioni e i nodi.

L’ordinanza del Tribunale di Bologna, sezione specializzata per l’immigrazione, del 26 novembre 2024, iscritta al n. 247/2024 R.O. della Corte costituzionale¹, solleva quattro distinte questioni di legittimità costituzionale sull’art. 1 della legge n. 91 del 1992 che ruotano intorno ad uno stesso problema: se sia costituzionalmente tollerabile la regola che attribuisce la cittadinanza a titolo originario, *iure sanguinis*, ai figli di cittadini residenti all’estero, senza che sia previsto alcun limite a tale riconoscimento.

* Ricercatore confermato di diritto costituzionale nella scuola di giurisprudenza dell’università di Padova

¹ L’ordinanza è pubblicata nella *Gazz. Uff.*, I s.s., del 22 gennaio 2025, n. 4, 17 ss.

L'ordinanza di rimessione ritiene che tale regola possa porsi in contrasto (i) con l'art. 1, secondo comma, Cost., in relazione al principio di sovranità popolare; (ii) con il principio di ragionevolezza ricavabile dall'art. 3, primo comma, Cost.; (iii) con l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento alla norma di diritto internazionale che per l'attribuzione della cittadinanza ad una persona richiede un legame effettivo (*genuine link*) con lo Stato; (iv) ancora con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 del TUE e all'art. 20 del TFUE, che istituiscono la cittadinanza dell'Unione.

Le quattro questioni sono prospettate deducendo prima la violazione del parametro costituzionale diretto, poi quella dei parametri interposti, seguendo dunque l'ordine che dovrebbe essere seguito dalla Corte costituzionale nel giudizio, dal momento che dal punto di vista interno lo scrutinio di costituzionalità in relazione al parametro costituzionale ha priorità logica rispetto a quello internazionale od europeo, risolvendosi in affermazioni circoscritte al solo ordinamento nazionale e non riferibili anche agli impegni di altri Stati.

Nel presente scritto le questioni saranno invece affrontate nell'ordine inverso, iniziando da quella più generale, che riguarda la conformità dell'art. 1 della legge n. 91 del 1992 al diritto internazionale, passando a quella che interessa il diritto dell'Unione europea, e concludendo con l'analisi dei vincoli meramente interni. Ciò in quanto si ritiene che i vincoli di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea siano rilevanti anche ai fini della ricostruzione del significato dei principi costituzionali sulla cittadinanza, che non possono prescindere dal fatto che questa è una nozione che ha una sua funzione nell'ordinamento internazionale e, almeno a partire dal trattato di Maastricht, anche nell'ordinamento dell'Unione.

Tutte le questioni sollevate dal Tribunale di Bologna sottopongono alla Corte costituzionale altrettanti *nodi* cruciali – il requisito del *genuine link* con lo Stato per l'attribuzione della cittadinanza; il paradosso della cittadinanza europea, che gli Stati membri si sono impegnati a riconoscere ma che essi ancora disciplinano liberamente; i vincoli sostanziali che gravano sul legislatore italiano per la disciplina della cittadinanza e i limiti alla sua discrezionalità in materia – nodi che la stessa letteratura disciplinare fatica a dipanare e che qui potranno essere soltanto illustrati, senza pretesa di offrire soluzioni.

Oltre che *cruciali*, questi nodi sono *urgenti*.

L'urgenza di intervenire su di essi è stata ora percepita anche dal governo: il decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, “Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza”, prevede, in deroga alle regole sull'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis* o per adozione contenute nella legge n. 91 del 1992, nella legge n. 555 del 1912 e nel codice civile del 1865, che a partire dal 28 marzo 2025² i nati all'estero da discendenti di cittadino italiano non sono considerati cittadini italiani se possiedono un'altra cittadinanza, a meno che lo *status* di cittadino non sia accertato in via amministrativa o giudiziaria in base a domande presentate non oltre le 23:59, ora di Roma, del 27 marzo 2025, ovvero che un genitore o l'adottante siano nati in Italia o vi abbiano risieduto per almeno due anni continuativamente o che un ascendente di primo grado del genitore (o dell'adottante) sia nato in Italia. In sostanza, il decreto-legge introduce nella legge sulla cittadinanza un limite di due generazioni alla regola dello *iure sanguinis* per coloro che nascono all'estero

² La data è quella della pubblicazione del decreto-legge.

o la condizione di soggiorno biennale per il genitore, e dunque fa propria una delle soluzioni indicati dal giudice *a quo* nell'ordine di rimessione³.

La novella non dovrebbe incidere sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Bologna, in quanto il giudizio principale dovrà essere deciso nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025⁴.

2. *I fatti di causa e la cornice normativa interna.*

L'incidente di costituzionalità è sorto in un giudizio di accertamento della cittadinanza *iure sanguinis a matre* promosso da dieci componenti di un gruppo familiare costituito da nipoti e da pronipoti di una cittadina italiana, Letizia Moretti, nata a Marzabotto nel 1874, emigrata in Brasile ed ivi coniugata nel 1911 con un cittadino brasiliano.

Gli attori sono i figli e i nipoti, anche minori, delle tre figlie dell'emigrata; queste ultime sarebbero nate – secondo quanto riferisce l'ordinanza – rispettivamente nel 1922, nel 1931 e nel 1953⁵.

Stando a questi dati in fatto, il giudizio *a quo* è governato sia dall'art. 1 della legge n. 555 del 1912, per quanto riguarda il primo anello della catena, sia dall'art. 1 della legge n. 91 del 1992, per quanto riguarda gli anelli successivi (l'acquisto della cittadinanza da parte dei nipoti dell'emigrata dalle figlie di lei e da parte dei pronipoti). Le censure di legittimità costituzionale si appuntano però sulla legge del 1992.

Il giudice *a quo* ricostruisce il quadro normativo come risultante dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, secondo cui: (i) la cittadinanza per fatto di nascita, acquistata a titolo originario, richiede come condizione solo la discendenza da cittadino italiano; (ii) la presenza di eventuali eventi interruttivi della catena, come la perdita della cittadinanza italiana da parte dell'avo in epoca anteriore alla nascita, vanno eccepiti e provati da parte dell'amministrazione convenuta; (iii) la naturalizzazione per legge, ad opera del Brasile, degli stranieri residenti alla data del 15 ottobre 1889, che avrebbe potuto interessare anche

³ Le nuove disposizioni sono introdotte dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 36 del 2025 come art. 3-bis della legge n. 91 del 1992. L'art. 1, comma 2, del decreto-legge, contiene norme processuali per le controversie in materia di accertamento della cittadinanza italiana, dirette ad escludere il giuramento e la prova testimoniale e a rovesciare sull'attore l'onere di allegazione di prova della insussistenza delle cause di mancato acquisto o di perdita della cittadinanza previste dalla legge, onere che secondo le regole ordinarie graverebbe sul resistente. Contestualmente, nel Consiglio dei ministri del 28 marzo 2025, il governo ha approvato anche un disegno di legge di riforma della legge sulla cittadinanza, diretto anche ad introdurre “il principio internazionale del ‘legame effettivo’ tra la persona e lo Stato che permette l'acquisto della cittadinanza solo in presenza di un effettivo vincolo con il Paese che la conferisce” (così il comunicato stampa del Consiglio dei ministri del 28 marzo 2025).

⁴ L'applicabilità delle precedenti norme sostanziali ai procedimenti in corso è espressamente prevista dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 36 del 2025. Per le norme processuali, invece, il problema è aperto, ma appare preferibile la soluzione nel senso della ultrattività della disciplina previgente; diversamente, infatti, chi ha già agito sarebbe gravato da oneri probatori (e di allegazione) non prevedibili al momento della introduzione del giudizio.

⁵ Gli anni di nascita delle figlie della emigrata, indicati nell'ordinanza, non sono compatibili con i condizionamenti biologici della riproduzione umana, almeno con riferimento alla seconda e alla terza figlia; l'anno di nascita della prima figlia appare, se non impossibile, piuttosto improbabile. Il *lapsus calami* potrebbe essere ininfluenza, a meno che i dati risultanti dal fascicolo non portino a collocare le nascite della prima generazione venuta al mondo all'estero ad una data anteriore al 1° luglio 1912, perché in tal caso il giudice *a quo* avrebbe dovuto confrontarsi con quanto prevedevano le norme sulla cittadinanza contenute nel codice civile del 1865, che non consentivano la trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis* per via femminile e che ad oggi non sono mai state dichiarate incostituzionali.

l'ava dei ricorrenti⁶, non ha comportato la perdita della cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 11, numero 2°, del codice civile del 1865, perdita che si verifica solo in caso di ottenimento volontario della cittadinanza; (iv) il criterio dell'acquisto originario per discendenza, ai fini della cittadinanza, va applicato anche alla linea femminile; (v) l'acquisto *iure sanguinis a matre* è esteso anche a vicende che risalgono al periodo anteriore all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

Talune di queste premesse, e in particolare la seconda e la quinta, non sono incontestate e potrebbero essere sottoposte ad un esame critico⁷; ma è indubbio che esse corrispondano al diritto vivente e dunque, ai fini della proposizione della questione di costituzionalità, possono essere assunte a base dell'incidente di costituzionalità.

L'ordinanza non affronta poi espressamente il problema della possibile perdita della cittadinanza italiana da parte della capostipite in seguito al matrimonio con uno straniero, ai sensi dell'art. 14 c.c. 1865⁸; tale effetto sembra però da escludere, perché sebbene la legislazione imperiale brasiliana prevedesse l'acquisto diretto della cittadinanza da parte della donna straniera che avesse sposato un cittadino brasiliano⁹, tale disposizione non è stata riprodotta dall'art. 65 della Costituzione repubblicana del 1891, che contiene le norme sulla cittadinanza applicabili *ratione temporis* al matrimonio della capostipite con il cittadino brasiliano, avvenuto nel 1911.

3. La sentenza *Nottebohm* e la natura del genuine link.

Come si è anticipato sopra, si esaminerà per prima la questione che prospetta il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., per asserita violazione della norma di diritto internazionale che – secondo il giudice *a quo* – esige, per l'attribuzione della cittadinanza, la sussistenza di un legame effettivo (*genuine link*) con lo Stato.

L'ordinanza non precisa quale sia la fonte della asserita norma internazionale evocata come parametro interposto¹⁰, limitandosi a richiamare la celebre sentenza *Nottebohm* del 1955 della Corte internazionale di giustizia¹¹.

L'inquadramento della censura presuppone l'analisi di diverse questioni tuttora controverse all'interno del diritto internazionale.

La prima investe la stessa *esistenza* della norma che richiede il legame effettivo; la seconda, la *necessaria intensità* di tale legame; la terza, le eventuali *conseguenze giuridiche* della violazione di tale norma.

⁶ Dall'ordinanza non consta quando Letizia Moretti sia emigrata in Brasile.

⁷ Qualche osservazione critica su questi punti sarà svolta *infra*, al punto 5.2.

⁸ Lo stringato riferimento alla sentenza n. 87 del 1975 della Corte costituzionale, contenuto nell'ordinanza, non sarebbe stato sufficiente ad argomentare la rilevanza, perché la pronuncia della Corte ha riguardato l'art. 10, comma 3, legge n. 555 del 1912, e non l'analoga norma contenuta nell'art. 14 del codice civile del 1865.

⁹ Il decreto 10 settembre 1860, n. 1096, all'art. 2, stabiliva che la donna straniera che sposa un brasiliano segue la condizione del marito, e analogamente disponeva per la donna brasiliana che avesse sposato uno straniero.

¹⁰ Fonte che deve rientrare tra quelle indicate nell'art. 38 dello statuto della Corte internazionale di giustizia, vale a dire le convenzioni internazionali, la consuetudine internazionale e i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili.

¹¹ International Court of Justice (ICJ), *Nottebohm Case (second phase)*, Judgement of April 6th, 1955, in *ICJ Reports*, 1955, 4 ss.

3.1. *La sentenza Nottebohm e il riconoscimento di una norma di diritto internazionale sulla necessità del genuine link.*

Circa il primo interrogativo, va premesso che la materia delle regole di attribuzione della cittadinanza è stata tradizionalmente ascritta al *domaine réservé* degli Stati; da lungo tempo però tale qualificazione non è più sostenibile, perché è indiscutibile che – a prescindere dai trattati multilaterali¹² – esistono norme di diritto internazionale generale che condizionano le scelte sovrane degli ordinamenti in punto di attribuzione della cittadinanza¹³.

Più incerto è se tra queste possa essere annoverata – almeno a partire da *Nottebohm* – anche la norma cui fa riferimento il giudice *a quo* e cioè quella che richiede l'esistenza di un legame effettivo con lo Stato.

In *Nottebohm*, la Corte internazionale di giustizia si è trovata a decidere sulla ricevibilità di un ricorso promosso dal Lichtenstein contro il Guatemala, in relazione a misure di detenzione, di espulsione e di confisca di beni adottate dalla Repubblica guatemalteca nel corso della Seconda guerra mondiale nei confronti di Friedrich Nottebohm, in quanto cittadino di uno Stato nemico (la Germania). Il Lichtenstein aveva agito in protezione diplomatica chiedendo la restituzione dei beni e i danni sul presupposto che Nottebohm, nato cittadino tedesco, fosse divenuto cittadino del Principato in seguito ad una naturalizzazione molto accelerata avvenuta nel 1939.

Nel giudicare il ricorso irricevibile, la Corte internazionale di giustizia ha ritenuto che ai fini della protezione diplomatica il Guatemala non fosse tenuto a riconoscere la cittadinanza del Principato in assenza di un legame effettivo tra la persona e lo Stato.

Nella sentenza, la Corte definisce la cittadinanza come “a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties”.

Nonostante la sentenza *Nottebohm* sia venuta in essere accompagnata da tre opinioni dissenzienti e da molte critiche¹⁴, e continui anche oggi ad essere oggetto di contestazioni

¹² Già la Corte permanente di giustizia internazionale nella *Advisory Opinion No. 4, Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco*, (1923), *PCIJ, serie B*, n. 4, 24, dopo aver evidenziato che la questione se una certa materia appartiene o meno esclusivamente alla giurisdizione interna di uno Stato “is an essentially relative question”, dipendente dallo sviluppo delle relazioni internazionali, aveva affermato che “in the present state of international law, questions of nationality are, in the opinion of the Court, in principle within this reserved domain”; tuttavia, aveva anche aggiunto che se lo Stato assume obblighi rispetto ad altri Stati in questa materia “jurisdiction which, in principle, belongs solely to the State, is limited by rules of international law”. Va ricordato anche che la Convenzione dell'Aja del 12 aprile 1930 riguardante certe questioni relative ai conflitti di leggi sulla nazionalità riconosceva, stabiliva con l'art. 1 che “appartient à chaque État de déterminer par sa législation quels sont ses nationaux”, ma precisava subito che “cette législation doit être admise par les autres États, pourvu qu'elle soit en accord avec les conventions internationales, la coutume internationale et les principes de droit généralement reconnus en matière de nationalité”. Tale convenzione è considerata oggi espressiva di diritto internazionale consuetudinario.

¹³ Già A.N. MAKAROV, *Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts*, II ed., 1960, Stuttgart, 90 ss., rilevava che la tesi della inesistenza di limiti era incompatibile con lo stato del diritto internazionale dell'epoca: infatti, la cittadinanza descrive la sfera personale di sovranità di uno Stato e dunque non è pensabile che essa possa essere definita unilateralmente senza tener alcun conto della esistenza degli altri Stati. Pur ammettendo che tali limiti erano estremamente ampi e di difficile determinazione, Makarov sosteneva, in particolare, che il diritto internazionale impedisse ad uno Stato di imporre la sua cittadinanza a soggetti privi di ogni legame con quell'ordinamento.

¹⁴ Vanno ricordate, in particolare, le osservazioni critiche di A. MAKAROV, *Das Urteil des Internationalen Gerichtshofes im Fall Nottebohm*, in *Z. ausl. öff. R. u. VR.*, 1955, 411 ss.

dottrinali¹⁵ (il che, paradossalmente, ne dimostra persistente la vitalità), la necessità che l'attribuzione della cittadinanza sia sorretta da un collegamento effettivo tra lo Stato e i suoi cittadini è affermata in molte pronunce di giudizi nazionali supremi¹⁶ e riconosciuta da diversi autori, secondo il quali è prescritta da una norma di diritto internazionale consuetudinario¹⁷. Questa posizione sembra condivisa anche dalla Repubblica italiana, dal momento che le osservazioni del governo italiano al progetto di codificazione della ILC relativo alla nazionalità in rapporto alla successione tra gli Stati rimarcavano proprio l'opportunità di fare riferimento ad un legame sostanziale¹⁸; ed è significativo che il preambolo del recentissimo decreto-legge n. 36 del 2025 menzioni ripetutamente la necessità che il cittadino italiano sia astretto da un legame effettivo con la Repubblica e che nell'approvare il disegno di legge di riforma della legge sulla cittadinanza il Consiglio dei ministri abbia evocato espressamente il “principio internazionale” del “legame effettivo”¹⁹.

¹⁵ Particolarmente determinato nel sostenere la tesi secondo cui *Nottebohm* sarebbe lettera morta è P.J. SPIRO, *Nottebohm and 'Genuine Link': Anatomy of a Jurisprudential Illusion*, in *Investment Migration Working Papers*, 2019/1; più cauto, ma egualmente orientato a considerare anacronistica la dogmatica del *genuine link*, è R.D. SLOANE, *Breaking the Genuine Link: The Contemporary International Legal Regulation of Nationality*, 50 *Harvard International Law Journal* 1 (2009), 17 ss.

¹⁶ Bundesverfassungsgericht, sentenza del 21 ottobre 1987, *Teso*, in *BVerfGE* 77, 137 (153), in cui il Tribunale costituzionale federale tedesco, dopo aver ricordato che secondo il diritto internazionale generale l'individuazione dei propri cittadini da parte di uno Stato soggiace a determinati limiti, che derivano tra l'altro dalla esistenza e dalla sovranità personale degli altri Stati, afferma che, “in particolare, lo Stato non può collegare la cittadinanza a circostanze di fatto non rilevanti, che con esso non siano collegate in modo sufficiente”; Constitutional Court of South Africa, *Kaunda and Others v. President of the Republic of South Africa* (CCT 23/04) [2004], sia nell'opinione del Chief Justice Chaskalson, per la maggioranza della Corte, sia nella *dissenting opinion* del giudice O'Regan (“it is generally accepted that there must be a ‘genuine link’ between state and individual if conferral of nationality is to be recognised at international law”); Canadian Supreme Court, *R. v. Cook*, 2 R.S.C. [1998], 598 (672), opinione concorrente del giudice Bastarache, il quale osserva che “the general rule of international law is that states are free to define nationality as they wish, as long as there is at least a minimum threshold of connection between the individual and the state”.

¹⁷ La conclusione secondo cui “la regola che ogni attribuzione di cittadinanza deve avere alla base un legame effettivo [eine echte Verbindung] con lo Stato è stata riconosciuta nel frattempo come diritto internazionale consuetudinario” è ben documentata da P. R. HOFFMANN, *Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit*, Tübingen, 2022, 219 ss., sia pure muovendo da una nozione “debole” di legame effettivo, che si accontenta di una connessione anche solo ragionevole e che ritiene sufficiente anche un legame meramente soggettivo (per cui, ad esempio, ogni naturalizzazione su richiesta sarebbe coperta da un legame sufficiente con lo Stato). Vedi anche J. CRAWFORD, *Brownlie's Principles of Public International Law*, IX ed., Oxford, 2019, 496 ss., ove si argomenta che la necessità di un legame effettivo risponde ad un principio generale del diritto internazionale: infatti, sarebbe ridicolo riconoscere una sovranità non limitata dal fatto dell'esistenza di altri Stati (496) e nella massima parte gli ordinamenti interni danno rilievo, nell'attribuzione della cittadinanza, ad un legame significativo tra l'individuo e lo Stato (499), sicché questo legame effettivo gioca almeno un ruolo “funzionale” (411). La presenza nel diritto internazionale di un limite costituito dalla esigenza di un “collegamento reale” o di un “legame effettivo” è affermata anche nella monografia di A.F. PANZERA, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Napoli, 1984, 112 s. Dubbi sulla esistenza di una regola di diritto internazionale consuetudinario sono espressi invece da P. WEIS, *Nationality and Statelessness in International Law*, II ed., Londra, 1979, 201, che pure riconosce notevole importanza al principio; nella dottrina italiana, da S. MARINAI, in A.M. CALAMIA, M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI, *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Milano, 2021, 40 s.

¹⁸ Vedi le osservazioni del Governo italiano al draft di codificazione, A/CN.4/493 (1998), 38: “The link of nationality is not merely a formal one but implies a shared life and shared interests and sentiments which establish a reciprocal interplay of rights and duties between a State and its nationals”.

¹⁹ Cfr. il comunicato stampa del Governo del 28 marzo 2025.

I dissensi, piuttosto, riguardano il profilo della intensità del legame (su cui v. *infra*).

3.2. *Le conseguenze delle violazioni della norma che esige il legame effettivo.*

Anche il terzo profilo, ovvero le conseguenze del difetto del legame effettivo, era incerto nella sentenza *Nottebohm*, perché questa aveva precisato che la mancanza di un tale collegamento effettivo con lo Stato autorizzava gli Stati a non riconoscere la cittadinanza ai soli fini della protezione diplomatica, ma lasciava aperta la questione se ad altri fini gli Stati fossero tenuti a riconoscere una cittadinanza “non effettiva”²⁰.

Tuttavia, se esiste nel diritto internazionale generale una regola che prescrive la necessità di un legame effettivo, l’attribuzione della cittadinanza in assenza di tale nesso avverrebbe in violazione del diritto internazionale e dunque gli altri Stati non sarebbero tenuti a riconoscere tale cittadinanza, e non solo ai fini della protezione diplomatica; infatti, è una regola di diritto consuetudinario quella che impegna gli Stati a riconoscere la individuazione dei propri cittadini effettuata dagli altri Stati secondo proprie leggi, ma solo in quanto queste siano a loro volta compatibili con il diritto²¹.

Naturalmente il disconoscimento della cittadinanza attribuita in contrasto con regole di diritto internazionale è una conseguenza che l’ordinamento internazionale consente agli altri Stati, mentre questo disconoscimento avrebbe poco senso per lo Stato che tale cittadinanza ha attribuito²².

Per quanto riguarda il diritto italiano, però, la violazione della regola di diritto internazionale determinerebbe sul versante interno l’invalidità della legge che con tale regola si ponesse in contrasto, per violazione dell’art. 10, primo comma, Cost., se si tratta di una norma internazionale consuetudinaria, o dell’art. 117, primo comma, Cost., se si tratta di una norma convenzionale; sicché almeno questo problema, una volta che si ammetta che l’esigenza del genuine link sia prescritta dal diritto internazionale, trova una soluzione abbastanza sicura.

Occorre osservare, incidentalmente, che nel nostro caso il giudice *a quo*, pur facendo riferimento al diritto internazionale generale e alla sentenza *Nottebohm*, deduce la violazione indiretta dell’art. 117, primo comma, Cost., anziché dell’art. 10, primo comma, Cost., dando per implicito che la disposizione che vincola la funzione legislativa al

²⁰ Nel caso *Nottebohm*, l’opinione dissenziente del giudice Guggenheim metteva in luce proprio la impossibilità di distinguere le conseguenze: una volta ammesso che il diritto internazionale richiede come requisito per l’attribuzione della cittadinanza un legame effettivo con lo Stato, se tale legame difetta la cittadinanza non è stata validamente attribuita e quindi gli altri Stati non sono obbligati a riconoscerla. Questa, in effetti, è l’impostazione dell’art. 1 della convenzione dell’Aja del 1930.

²¹ In questo senso vedi P. R. HOFFMANN, *Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit* cit., 588, anche con richiamo alla convenzione dell’Aja del 1930, che come si è detto codifica diritto consuetudinario. L’art. 1 di tale convenzione stabilisce che “it is for each State to determine under its own law who are its nationals”, ma aggiunge che “this law shall be recognised by other States in so far as it is consistent with international conventions, international custom, and the principles of law generally recognised with regard to nationality”. Anche l’art. 3 della convenzione europea sulla cittadinanza del 1997, stipulata nell’ambito del Consiglio d’Europa, non sottoscritta dall’Italia, ripete all’art. 3 la regola di diritto internazionale consuetudinario secondo cui i criteri di determinazione della cittadinanza sono stabiliti dalla legge di ciascuno Stato e che gli altri Stati dovranno accettare tale legislazione “in so far as it is consistent with applicable international conventions, customary international law and principles of law generally recognised with regard to nationality”.

²² Per esempio, uno Stato non potrebbe rifiutare – a meno di venire *contra factum proprium* - di ricevere propri connazionali espulsi adducendo che la cittadinanza è stata attribuita loro in assenza di un legame effettivo.

rispetto degli “obblighi internazionali” possa essere integrata anche dal diritto internazionale consuetudinario, i cui rapporti con il diritto interno sono regolati sicuramente dalla norma contenuta nell’art. 10, primo comma, Cost.

In realtà, su questo punto, la giurisprudenza costituzionale non ha ancora preso posizione. Mentre ha sempre escluso che il diritto pattizio possa essere considerato parametro interposto rispetto a censure che deducano la violazione dell’art. 10, primo comma, Cost.²³, la Corte non ha mai espressamente negato che il diritto internazionale consuetudinario possa integrare il limite degli obblighi internazionali²⁴. Tale soluzione estensiva, che è compatibile con il testo della disposizione, appare ragionevole anche in considerazione della presenza di convenzioni internazionali di codificazione o di altri strumenti internazionali espressivi di norme consuetudinarie, e delle connesse incertezze sul tipo di fonte internazionale cui la norma è ascrivibile.

3.3. Quanto effettivo deve essere il “legame effettivo”?

Con riferimento alla sentenza *Nottebohm* ciò che nel diritto internazionale rimane tuttora maggiormente incerto è la necessaria intensità del vincolo, vale a dire quanto debba essere forte il legame sussistente tra il cittadino e lo Stato per autorizzare il secondo ad attribuire la cittadinanza al primo, e sono tuttora discussi gli indici in base ai quali il legame può essere definito effettivo: si pensi, per fare solo un esempio attuale, alle valutazioni variamente espresse in ordine al criterio dello *ius pecuniae*, ovvero ai modelli di acquisto della cittadinanza mediante investimento nel Paese (fenomeno in cui il campo semantico del termine “acquisto” copre con buone ragioni anche il significato di “compravendita”).

Invero, la sentenza *Nottebohm* affermava una nozione forte del legame, dovendo trattarsi di una connessione tra la persona e lo Stato *maggiore* di quella in essere *con qualunque altro Stato*²⁵; ma è evidente che questa nozione, utilizzando un comparativo assoluto, renderebbe non genuina ogni seconda cittadinanza, pur sorretta da un ragionevole collegamento con un altro Stato. Questa conclusione, per quanto logicamente implicata del concetto di cui si serve la sentenza, va probabilmente al di là di quanto intendeva la stessa Corte di giustizia, la quale se ne serviva al fine di individuare lo Stato titolare del potere di protezione diplomatico (e dunque funzionalmente).

In ogni caso, anche gli autori che affermano la necessità, secondo il diritto internazionale, del requisito del *genuine link* ritengono che tale requisito vada declinato non nel senso forte di un collegamento *effettivo* ma in quello debole di un collegamento

²³ Tra le molte, Corte cost., sentenza n. 102 del 2020, che dichiara inammissibile una censura formulata in riferimento all’art. 10 Cost., in relazione alla Convenzione sui diritti del fanciullo, perché secondo la “costante giurisprudenza” – suffragata dai precedenti richiamati - “le ‘norme del diritto internazionale generalmente riconosciute’ cui l’ordinamento italiano si conforma ai sensi dell’art. 10, primo comma, Cost. sono soltanto quelle del cosiddetto diritto internazionale generale, certamente comprensivo delle norme consuetudinarie ..., ma con esclusione del diritto internazionale pattizio; nello stesso senso, da ultimo, la sentenza n. 25 del 2025, punto 3, secondo cui l’art. 10 Cost. non è parametro “per il tramite del quale la norma internazionale assume la capacità di condizionare la normazione interna”.

²⁴ Si tratterebbe di applicare quindi la dogmatica che vale per il diritto dell’Unione, che si configura parametro interposto sia rispetto all’art. 11 Cost., sia – dopo la legge cost. n. 3 del 2001 – rispetto all’art. 117, primo comma, Cost. In questo senso vedi da ultimo la sentenza n. 263 del 2022, punto 11; ma vi sono molti altri precedenti conformi.

²⁵ International Court of Justice (ICJ), *Nottebohm Case* (second phase), cit., 23.

ragionevole e che esso riguardi la naturalizzazione più che il riconoscimento della cittadinanza per nascita²⁶.

In ogni caso è ricorrente in letteratura l'affermazione secondo cui né l'applicazione dei criteri di *ius soli* senza ulteriore collegamento, come accade nel caso di nascita in un paese di transito, né l'utilizzo di uno *ius sanguinis* senza limiti, come succede nella legge italiana sulla cittadinanza, siano di per sé incompatibili con l'esigenza del *genuine link* stabilita dal diritto internazionale²⁷. E proprio questi esempi sono stati richiamati nella *dissenting opinion* del giudice *ad hoc* Guggenberger nel caso *Nottebohm* per negare, sul piano generale, la necessità del requisito²⁸.

Questa posizione classica si riallaccia, probabilmente, a quelle opinioni risalenti secondo cui i due modi tradizionali di attribuzione della cittadinanza erano appunto *ius sanguinis* e *ius soli* o una combinazione dei due criteri, i quali funzionerebbero ancora da paradigma per il controllo di eventuali deviazioni o abusi nella regolazione della cittadinanza²⁹.

3.4. La dimensione del fenomeno e il mutamento della quantità in qualità.

Il discorso non è però così concluso. Nella vecchia letteratura un esempio ricorrente, ed egualmente paradigmatico, di attività vietata dal diritto internazionale è l'attribuzione extraterritoriale, da parte di uno Stato, della propria cittadinanza a tutti i cittadini di un altro Stato³⁰.

E proprio un autore come Triepel, che riteneva dovuto il ricorso esclusivo ai criteri tradizionali dello *ius sanguinis* e dello *ius soli*, ipotizzava come esempio di violazione del diritto internazionale esattamente il caso in cui uno Stato, che avesse fino ad un certo momento adottato il criterio dello *ius soli*, adottasse lo *ius sanguinis* dichiarandolo

²⁶ A. PETERS, *Extraterritorial Naturalizations: Between the Human Right to Nationality, State Sovereignty, and Fair Principles of Jurisdiction*, in *German Yearbook of International Law*, 2010, 686 ss.; P.R. HOFFMANN, *Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit* cit., 225, per il rilievo secondo cui “soweit ersichtlich, fordert niemand das Erfordernis einer effektiven Verbindung bei der originären Staatsangehörigkeitsverleihung”, ma anche per l'obiezione secondo cui sarebbe contraddittorio esigere un *genuine link* per le naturalizzazioni e non per il conferimento originario.

²⁷ P. R. HOFFMANN, *Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit* cit., 227 e 239, dove, con riferimento allo *ius sanguinis* illimitato, è richiamato l'esempio della legislazione di Olanda, Grecia e Thailandia ed è svolto l'argomento che nonostante la lontananza dalla madre patria sussiste un collegamento di natura personale (239): tale argomento, però, si risolve in una petizione di principio, e il rilievo in fatto non è di per sé conducente.

²⁸ ICJ, *Nottebohm Case* cit., 23: “[nationality] constitute the juridical expression of the fact that the individual upon whom it is conferred... is more connected with the population of the State conferring nationality than with that of any other State”.

²⁹ Nella dottrina più risalente vedi, ad esempio, H. TRIEPEL, *Internationale Regelung der Staatsangehörigkeit*, in *Z. ausl. öff. R. u. VR.*, 1929, 196; E. KAUFMANN, *Règles générales du droit de la paix*, in *Recueil des cours de l'Académie de La Haye*, vol. 54 (1935, IV), 374, per cui “d'une façon générale, ce sont seulement deux conditions qui entrent légitimement en cause e qui correspondent à l'élément ethnique et à l'élément territorial, le *ius sanguinis* et le *ius soli*”; più sfumata la posizione di E. ISAY, *De la nationalité*, in *Recueil des cours de l'Académie de La Haye*, vol. 5 (1924, IV), 436 ss.

³⁰ E. ISAY, *De la nationalité* cit., 441, con l'esempio dell'Italia, della Germania e della Francia che conferissero con legge la cittadinanza dello Stato ai cittadini svizzeri rispettivamente di lingua italiana, tedesca e francese, privando la Svizzera di tutti i propri cittadini.

applicabile anche ai discendenti, ormai cittadini di altro Stato, di emigrati che attraverso l'emigrazione avessero perso la loro cittadinanza³¹.

A ben vedere, il caso alla base dell'ordinanza di rimessione è molto simile a quello ipotizzato da Triepel, perché le regole italiane sulla cittadinanza – come applicate retroattivamente, in seguito alla sentenza n. 30 del 1983 e agli indirizzi della Corte di cassazione ricordati sopra al punto 2 – hanno l'effetto di nazionalizzare come italiani una frazione relevantissima di persone residenti nei paesi di emigrazione, in particolare l'Argentina e il Brasile, che hanno sempre vissuto come cittadini di quei paesi.

Sotto questo profilo, l'idea che questa cittadinanza italiana sia una cittadinanza originaria è una pura finzione, visto che – stando alle stime che circolano – le decine di milioni di “aventi diritto” alla cittadinanza italiana sono persone che non sono mai state riconosciute prima come cittadini italiani, salvo che in una minima parte, e soprattutto che non hanno mai partecipato alla vita nazionale come italiani.

La vicenda della cittadinanza italiana andrebbe dunque affrontata, anche dal punto di vista del diritto internazionale, non nella sua astrattezza, bensì in concreto³². Il punto, infatti, non è il ricorso ad un criterio di *ius sanguinis* senza limiti, ma la combinazione di una serie di fattori – storici, demografici, normativi, giurisprudenziali – che sta portando, solo oggi, a riconoscere retrospettivamente la cittadinanza italiana ad un numero spropositato di soggetti che non hanno alcun legame effettivo con lo Stato italiano e che anche con la stessa comunità nazionale non hanno più alcun serio collegamento (né di lingua, né di cultura, né di condivisione di un destino comune che non sia quello che ci interessa tutti come uomini).

Anche così inquadrato il problema, una sua valutazione alla luce del diritto internazionale rimane tuttavia non facile.

Infatti, guardando alle prassi degli Stati non appaiono *di per sé* incompatibili con il diritto internazionale né l'attribuzione retroattiva della cittadinanza da parte di uno Stato, né il conferimento massivo della nazionalità a cittadini di paesi esteri, a meno che ciò non rappresenti un abuso di diritto e non prelude a pretese territoriali o non costituisca ingerenza negli affari interni di un altro Stato³³: ma solitamente, nelle ipotesi che non sono state considerate problematiche, un qualche collegamento – più o meno forte – tra il neocittadino e lo Stato vi era.

Inoltre, andrebbe considerata la prudenza degli Stati a fronte di prassi di questo genere.

Per esempio, l'avvio di una iniziativa legislativa da parte della Repubblica Austriaca nel settembre 2018 diretta a concedere la cittadinanza austriaca ai residenti di lingua tedesca e ladina nella Provincia di Bolzano ha provocato solo blandissime proteste da parte del Ministero degli esteri³⁴. Né, a quanto consta, la prassi italiana di nazionalizzare

³¹ H. TRIEPEL, *Internationale Regelung der Staatsangehörigkeit* cit., 196. L'esempio ritorna in P.R. HOFFMANN, *Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit* cit., 305, che lo inquadra anche come possibile ipotesi di difetto di ragionevole collegamento.

³² Per l'invito a non cercare i confini della giurisdizione interna basandosi su affermazioni astratte e a guardare piuttosto come una particolare questione sorge vedi J. CRAWFORD, *Brownlie's Principles* cit., 496.

³³ La violazione del diritto internazionale è stata riconosciuta dalla *Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia (IIFFMCG)*, istituita dal Consiglio d'Europa, con riferimento alle nazionalizzazioni in Ossezia e in Abkazia operate dalla Federazione Russa (c.d. *passportisation*).

³⁴ Si veda il comunicato del Ministero degli esteri del 7 dicembre 2018 in ordine alla “Posizione italiana sul progetto di legge austriaco di concessione della cittadinanza agli altoatesini di lingua tedesca e ladina”, che denuncia l'iniziativa come “inopportuna per la sua portata potenzialmente turbativa”, oltre che come

centinaia di migliaia di cittadini brasiliani o argentini sta provocando reazioni da parte del Brasile o dell'Argentina³⁵.

Nello stesso tempo, la questione della sufficienza di un remoto legame familiare ad integrare il necessario *genuine link* richiesto per l'attribuzione della cittadinanza viene considerata tuttora aperta, come ha riconosciuto la *Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia*³⁶.

In sede dottrinale, viene spesso sottolineata la necessità che i criteri di attribuzione della cittadinanza non siano iperinclusivi (e, simmetricamente, che non siano sottoinclusivi)³⁷; con riferimento allo *ius sanguinis* è ricorrente l'affermazione secondo cui dopo un certo numero di generazioni residenti all'estero il collegamento con lo Stato di origine diventa privo di ogni significato³⁸.

Tale riflessione dovrebbe essere recuperata tenendo conto anche del fatto che sul piano del diritto internazionale i criteri di definizione della cittadinanza rispondono alla funzione - "westfaliana", è stato detto - di ripartire la popolazione mondiale tra i diversi Stati ed è in riferimento a tale funzione che essi andrebbero valutati criticamente.

La cittadinanza definisce anche, sempre sul piano internazionale, i limiti della sfera di sovranità personale, perché essa autorizza - al di fuori del territorio - un potere di comando personale, che però non è accompagnato da un potere di esecuzione. Anche per questa dissociazione, l'eccessiva e immotivata dilatazione della sfera di sovranità personale al di fuori dello Stato dovrebbe essere valutata negativamente dal diritto internazionale e, conseguentemente, da un ordinamento caratterizzato da *Völkerrechtsfreundlichkeit* qual è l'ordinamento costituzionale italiano³⁹.

"curiosa". In sede di indirizzo politico, poi, il Governo aveva espresso parere contrario a tutte le mozioni sottoposte da deputati alla Camere nella seduta del 27 settembre 2018, tranne quella formulata in termini più leggeri, poi effettivamente approvata dalla assemblea. Sulla vicenda vedi anche L. PANZERI, *Sulla doppia cittadinanza in Alto Adige/Südtirol: brevi note a margine di una (annunciata) proposta di legge austriaca*, in *Oss. Costituzionale AIC*, n. 3/2018, 539 ss. Ben diversa era stata la protesta italiana contro l'iniziativa austriaca di assumere la protezione diplomatica dei cittadini italiani di lingua tedesca residenti in Alto-Adige in quanto "cittadini dell'Unione".

³⁵ Risulta anzi da notizie di stampa che l'accertamento della cittadinanza *iure sanguinis* è stato chiesto giudizialmente da due figli dell'ex-presidente della Repubblica Brasiliana Bolsonaro innanzi al Tribunale di Venezia e in via amministrativa dal Presidente della Repubblica Argentina Javier Milei.

³⁶ Il rapporto finale della IIFFMCG, vol. II, dà atto che "it is an open question how close the family ties must be, whether e.g. very distant biological kinship would be sufficient".

³⁷ A. SACHAR, *The Birthright Lottery. Citizenship and Global Inequality*, Cambridge (Mass.) - Londra, 2009, 111 ss. (121 ss. specificamente per lo *ius sanguinis*).

³⁸ A. SACHAR, *The Birthright Lottery* cit., 174 s, che ragiona di un "declining generational entitlement", rilevando che man mano che aumenta la distanza generazionale dall'avo che aveva risieduto nel Paese di origine è necessaria qualche forma di connessione sostanziale con la comunità politica di origine; J.H. CARENS, *Ethics of Immigration*, Oxford, 2013, 26 ss., che giustamente osserva che la trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis* non si spiega come un corredo genetico, né come un titolo feudale o un diritto di proprietà che passa da un soggetto all'altro; essa si giustifica con il legame sociale, attraverso la famiglia, con la comunità di origine, sicché "as the proximity to an ancestor who lived in the country decreases, so too does the plausibility for automatically granting citizenship". In sede di comparazione è stato notato, da M. SAVINO, *Quale cittadinanza per l'Italia*, in *Oltre lo ius soli*, a cura di M. SAVINO, Napoli, 2014, 25, che la trasmissione *iure sanguinis* a favore dei nati all'estero è ammessa di regola per una sola generazione.

³⁹ Lo si ricava dagli artt. 10, 11 e 117, primo comma, Cost. Tale ultima disposizione - lo ha ricordato la Corte costituzionale nella sentenza n. 349 del 2007 - ha colmato una "lacuna" che era presente a livello costituzionale "a dispetto di uno degli elementi caratterizzanti dell'ordinamento giuridico fondato sulla Costituzione, costituito dalla forte apertura al rispetto del diritto internazionale e più in generale alle fonti esterne".

Nel valutare la specifica questione italiana non può essere ignorato anche l'impressionante dato quantitativo, su cui si sofferma l'ordinanza di rimessione: c'è un momento, infatti, in cui la differenza quantitativa si converte in differenza qualitativa⁴⁰, sicché un criterio che può andare bene se applicato ad un numero limitato di casi diventa irrazionale nel momento in cui produce conseguenze aberranti dal punto di vista quantitativo.

In altri termini, anche se il diritto internazionale potrebbe accettare una regola che porta uno Stato a considerare come propri cittadini un ampio numero di cittadini di un altro Stato anche in presenza di collegamenti labili, non necessariamente dovrebbe tollerare la medesima regola se il suo effetto è quello di nazionalizzare l'intera popolazione di un altro Stato o una sua relevantissima frazione.

Su questo punto, dunque, anche il diritto internazionale potrebbe dunque avere qualcosa da dire; e non è escluso che sia la nostra Corte costituzionale a prendere posizione, approfittando di una occasione per "concorrere ... ad un'auspicabile e da più parti auspicata evoluzione dello stesso diritto internazionale"⁴¹.

4. *Il nodo della cittadinanza europea come cittadinanza interstatale.*

La censura di violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 TUE e all'art. 20 TFUE tocca un punto cruciale del diritto europeo, che investe la natura stessa dell'Unione⁴².

L'ordinanza di rimessione osserva (i) che il diritto dell'Unione europea riconosce agli Stati membri la competenza esclusiva a determinare la regole per l'acquisto e per la perdita della cittadinanza; (ii) che l'ordinamento europeo impegna gli Stati dell'Unione a riconoscere le decisioni degli altri Stati membri relative alla individuazione dei propri cittadini; (iii) che l'istituto della cittadinanza europea ha assunto progressivamente la funzione di uno *status* autonomo e sempre più rilevante; (iv) che la Corte di giustizia ha esteso il proprio controllo sulle decisioni nazionali relative alla cittadinanza, proprio in ragione della rilevanza di questo *status*. È sulla base di queste premesse che il giudice *a quo* ritiene che l'attribuzione della cittadinanza a milioni di persone prive di un collegamento effettivo, genuino e reale con lo Stato membri sia incompatibile con le norme dell'ordinamento europeo che istituiscono la cittadinanza dell'Unione.

4.1. *Un paradosso strutturale.*

La sostanza aporetica della questione sollevata dal tribunale di Bologna sta nella intrinseca inconciliabilità delle prime tre premesse, mentre la quarta affermazione – che entra in tensione con la prima – è in realtà la necessaria conseguenza delle altre due.

⁴⁰ "Umschlagen von Quantität in Qualität", per dirla con F. ENGELS, *Dialektik der Natur*, in *Marx und Engels Gesamtausgabe (MEGA 2)*, vol. I/26, Berlino, 1985, 175.

⁴¹ Corte costituzionale, sent. n. 238 del 2014, punto 3.3 del diritto.

⁴² Vale anche per il nostro caso, anzi vale a maggior ragione qui, quanto ha osservato l'Avvocato generale Poirares Maduro nelle sue conclusioni sul caso *Rottmann* a proposito del rapporto tra l'ampiezza del potere discrezionale di cui dispongono gli Stati membri e il possibile controllo dell'Unione su tale potere: e cioè che si tratta di una questione "che determina in larga misura la natura dell'Unione europea".

Il paradosso⁴³ – dipendente dai Trattati, e quindi accettato dagli Stati – può essere ricostruito nei termini seguenti: se il diritto dell’Unione considera il potere degli Stati membri di individuare i propri cittadini nei termini di un affare meramente interno, e nello stesso impone a ciascuno Stato dell’Unione di riconoscere ai cittadini degli altri Stati membri, in quanto cittadini europei, uno *status* relevantissimo anche nel diritto nazionale⁴⁴, è evidente che il potere di definire i confini della cittadinanza non potrà mai essere un potere esclusivo, impattando anche sugli altri Stati. Il carattere paradossale di questo assetto risulta ancora più evidente se si considerano i punti di ricaduta delle decisioni altrui sulla cittadinanza, punti che comprendono il diritto di incolato e una frazione di diritti politici (aspetti che sono tradizionalmente custoditi dagli Stati in modo geloso proprio perché legati alla cittadinanza nazionale) e che investono, nella sostanza, l’identificazione di coloro che sono da trattare come eguali e dunque l’eguaglianza come fatto politico.

Per uscire da questo paradosso si deve ammettere, ineluttabilmente, che nell’esercizio di questo potere “esclusivo” gli Stati membri debbano tenere conto – reciprocamente – degli effetti che esso ha sugli altri Stati.

Questa necessità di “tenere conto” discende per sua stessa logica dal diritto dell’Unione: pur in assenza di precetti espliciti⁴⁵, essa è un dato strutturale⁴⁶ ed insopprimibile dell’ordinamento giuridico europeo⁴⁷.

⁴³ Più in generale, sul carattere paradossale della cittadinanza dell’Unione, in quanto da un lato oggetto di consacrazione normativa nel diritto dell’Unione e, dall’altro, dipendente dal diritto nazionale, si è soffermata A. DI STASI, *Cittadinanza nazionale under evolution e cittadinanza europea under stress tra vecchie e nuove “frontiere”: le ragioni di un itinerario di ricerca*, in *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, a cura di A. DI STASI, M. C. BARUFFI, L. PANELLA, Napoli, 2023, 34.

⁴⁴ A partire dalla sentenza 20 settembre 2001, C-184/99, *Grzelczyk*, punto 31, la Corte di giustizia ripete ogni volta che “lo status di cittadino dell’Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri”, in quanto “consente a chi tra di loro si trovi nella medesima situazione di ottenere, indipendentemente dalla cittadinanza e fatte salve le eccezioni espressamente previste a tale riguardo, il medesimo trattamento giuridico”; v. da ultimo CGUE, sentenze 19 novembre 2024, *Commissione c. Polonia*, causa C-814/21, punto 108, e 19 novembre 2024, *Commissione contro Repubblica Ceca*, causa C-808/21, punto 109, rese nei procedimenti di infrazione relativo alle limitazioni all’iscrizione ai partiti politici previste rispettivamente in Polonia e nella Repubblica Ceca per i cittadini degli altri Stati membri residenti nel paese, limitazioni che la Corte ha ritenuto in violazione dell’art. 22 TFUE. Come ha notato B. NASCIMBENE, *La cittadinanza: un rinnovato interesse per i profili di diritto interno, internazionale ed europeo*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2023, 1, 7, lo status di cittadino dell’Unione “forse è già fondamentale, o lo sta davvero per diventare come sembra suggerire la giurisprudenza della Corte succedutasi nel tempo”.

⁴⁵ Salvo il rilievo del principio di leale collaborazione sancito dall’art. 4, § 3 TUE, sul quale si tornerà.

⁴⁶ Nel senso utilizzato da C. BLACK, *Structure and Relationship in Constitutional Law*, 1968, in relazione alla interpretazione costituzionale che muove dal riconoscimento di dati strutturali di sistema (ad esempio, negli Stati Uniti, il carattere federale dello Stato nazionale) e dalla scoperta di una relazione tra l’elemento strutturale e determinate implicazioni giuridiche.

⁴⁷ Approvando a maggioranza assoluta la risoluzione P9_TA(2022)0065 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, il Parlamento europeo ha sostenuto che qualora gli Stati membri non agiscano nel pieno rispetto dei principi di lealtà e di buona fede, esista una base giuridica per un’azione dell’Unione, ed ha ipotizzato la sussistenza di una competenza dell’Unione sulla base dell’articolo 21, paragrafo 1, del TFUE anche per riguarda alcuni aspetti della normativa nazionale in materia di cittadinanza. Su tale possibile competenza si veda l’approfondimento nel dossier redatto per conto del Servizio studi del Parlamento europeo *Avenues for EU action on citizenship and residence by investment schemes European added value assessment*, Bruxelles, 2021, 76 ss

4.2. Cittadinanza europea e cittadinanza federale.

Anche questo problema non è affatto nuovo, costituendo uno degli snodi cruciali degli ordinamenti federali *in statu nascendi*⁴⁸ ed essendo iscritto fin dall'origine nel codice genetico della cittadinanza europea come cittadinanza duale o interstatale⁴⁹.

Uno dei tratti caratteristici della cittadinanza nei sistemi federali, infatti, è il legame di implicazione reciproca tra cittadinanza degli Stati membri e cittadinanza nazionale: implicazione che è non solo genetica, ma ontologica, trattandosi di un legame permanente.

Storicamente, negli Stati federali la cittadinanza federale è in un primo momento determinata derivativamente dalla cittadinanza dello Stato membro e solo con il consolidamento del sistema federale stesso il rapporto si inverte, per cui è la cittadinanza federale a determinare quella dello Stato membro⁵⁰. Nei sistemi federali maturi, infine, la cittadinanza degli Stati membri perde progressivamente di significato fino ad atrofizzarsi o a scomparire⁵¹; al punto che l'assenza di un vero e proprio "popolo" a livello di Stato membro potrebbe essere considerato un ulteriore argomento a sostegno della natura unitaria dello Stato federale.

Anche nelle fasi iniziali, tuttavia, la competenza dello Stato membro a determinare la cittadinanza non è comunque senza limiti, proprio in considerazione del fatto che l'esercizio di questa competenza rischia di svuotare la parallela competenza degli altri Stati membri⁵².

4.3. La cittadinanza dell'Unione come cittadinanza derivata.

La cittadinanza dell'Unione europea, nonostante la natura non statale dell'Unione, sta seguendo esattamente questo schema.

⁴⁸ Lo prova già quanto scriveva J. MADISON, *Federalist* No. 42 (1788): "the dissimilarity in the rules of naturalization has long been remarked as a fault in our system, and as laying a foundation for intricate and delicate questions".

⁴⁹ Vedi C. SCHÖNBERGER, *Unionsbürger. Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht*, Heidelberg, 2005, che ha riesumato e rimesso in circolazione la terminologia elaborata da Roger Picard.

⁵⁰ Per questa evoluzione in parallelo con gli sviluppi della cittadinanza europea vedi G.-R. DE GROOT, *The relationship between the nationality legislation of the member states of the European Union and European citizenship*, in M. LA TORRE, *European citizenship: an institutional challenge*, L'Aja, 1998, 117 ss., e G. FALCON, *People, peoples, democratic deficit and "output legitimation" in the European Union*, in *Staat und Demokratie. Beiträge zum XVII. Deutsch-Italienischen Verfassungskolloquium*, a cura di F. WOLLENSCHLÄGER, L. DE LUCIA, Tübingen, 2016, 103 ss.

⁵¹ La dottrina costituzionale svizzera parla delle cittadinanze cantonali come di "cittadinanze atrofizzate". Nella Germania federale la competenza dei *Länder* sulla cittadinanza del Land, che era stata conservata dal *Grundgesetz* ma che era considerata di impossibile esercizio, è stata eliminata con la revisione costituzionale del 1994 (*Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes* del 27 ottobre 1994, art. 1, comma 6). Su questi profili, dal punto di vista della dottrina generale, si può vedere O. BEAUD, *Théorie de la fédération*, Parigi, 2007, 218 ss.

⁵² Nell'Impero tedesco all'epoca di Bismarck i singoli Stati membri avevano il potere di fare opposizione alle naturalizzazioni operate da altri Stati membri: vedi C. SCHÖNBERGER, *Unionsbürger* cit., 189 s., che ricorda anche la *cause célèbre* della opposizione della Prussia al tentativo di naturalizzazione, da parte della Baviera, del cittadino austriaco Adolf Hitler nel 1928: il quale poté in seguito essere nominato cancelliere del *Reich* avendo ottenuto la cittadinanza del *Land* Brandenburg grazie alla nomina nel 1932 a consigliere ministeriale da parte del Ministro degli interni di quel *Land*, attraverso un meccanismo che non prevedeva la possibilità di opposizione da parte degli altri *Länder* o dello stesso *Reich*.

Anzitutto, essa è determinata in modo derivato dalla cittadinanza degli Stati membri, secondo quanto originariamente previsto dal trattato di Maastricht sull'Unione europea del 1992⁵³ e come sancito successivamente, con ancora maggior chiarezza, dall'art. 17 del trattato istitutivo della Comunità europea nella versione consolidata con il trattato di Amsterdam del 1997 ed ora dall'art. 9 del TUE e dell'art. 20, paragrafo 1, TFUE⁵⁴.

Il carattere meramente derivato della cittadinanza europea – e il suo legame non solo genetico, bensì ontologico con la cittadinanza dello Stato membro – è stato plasticamente illustrato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Préfet du Gers I*, che ha escluso la possibilità di una cittadinanza dell'Unione disgiunta dalla cittadinanza di uno Stato membro⁵⁵. La sentenza ha negato che dopo l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea una cittadina britannica – E.P., residente in Francia da oltre quindici anni – potesse continuare a godere in quel paese, come cittadina dell'Unione, dei diritti politici riconosciuti ai cittadini europei dal diritto dell'Unione e segnatamente del diritto di partecipare alle elezioni comunali⁵⁶. Nella sentenza *Préfet du Gers II* queste conclusioni sono state confermate in relazione al diritto della stessa E.P. di partecipare alle elezioni del Parlamento europeo⁵⁷.

Ugualmente, la facoltà degli Stati membri di disciplinare la cittadinanza con regole proprie rimane intatta ed è riconosciuta sul piano generale dal diritto dell'Unione.

In proposito va richiamata la dichiarazione n. 2, relativa alla cittadinanza di uno Stato membro, allegata proprio al trattato di Maastricht, in cui si dà atto che, nell'ambito del trattato che istituisce la Comunità europea, la questione se una persona abbia la nazionalità di uno o di altro Stato membro “sarà definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato” e che “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”.

Anche successivamente, il Consiglio europeo riunitosi a Edimburgo in data 11 e 12 dicembre 1992 ha adottato una dichiarazione concernente alcuni problemi attinenti al Trattato sull'Unione europea sollevati dalla Danimarca, precisando che i diritti e le tutele garantiti ai cittadini degli Stati membri dalle disposizioni del trattato CE riguardanti la cittadinanza dell'Unione “non si sostituiscono in alcun modo alla cittadinanza del singolo Stato” e che “la questione se una persona abbia cittadinanza di uno Stato membro è definita esclusivamente in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato”⁵⁸.

Queste dichiarazioni sono state riprese più volte dalla giurisprudenza della Corte di giustizia sulla cittadinanza dell'Unione⁵⁹ e alla medesima *ratio* risponde anche

⁵³ Art. 8, § 1, del trattato CE, come modificato dall'art. G del trattato di Maastricht.

⁵⁴ Sulla evoluzione della cittadinanza europea da cittadinanza “incipiente” prima del trattato di Maastricht, a cittadinanza “ancillare” di quella nazionale dopo Maastricht, alla cittadinanza “complementare” di quella nazionale con il Trattato di Amsterdam fino alla cittadinanza che si aggiunge a quella statutaria nel trattato di Lisbona vedi A. DI STASI, *Cittadinanza nazionale under evolution e cittadinanza europea under stress cit.*, 34 s.

⁵⁵ CGUE, sentenza 9 giugno 2022, *Préfet du Gers I*, C-673/20, punto 48: “legame inscindibile ed esclusivo tra il possesso della cittadinanza di uno Stato membro e l'acquisizione, ma anche la conservazione, dello status di cittadino dell'Unione”;

⁵⁶ Sentenza 9 giugno 2022, *Préfet du Gers I*, C-673/20, punto 52.

⁵⁷ CGUE, sentenza 8 aprile 2024, *Préfet du Gers II*, C-716/22.

⁵⁸ La dichiarazione di Edimburgo è riportata nella GUCE 1992, C 348

⁵⁹ Si veda la sentenza del 2 marzo 2010, *Rottmann*, C-135/08, punto 40, in materia di revoca della cittadinanza tedesca, e da ultimo la sentenza del 5 settembre 2023, *Udlændinge- og Integrationsministeriet*,

l'orientamento della stessa Corte in cui viene dato rilievo alle dichiarazioni unilaterali degli Stati circa l'individuazione dei propri cittadini (e dunque di una frazione di cittadini europei)⁶⁰: queste contano proprio perché gli Stati si sono riservati il potere di definire, e di “nominare”, i propri cittadini ai fini dell'ordinamento europeo.

4.4. *La cittadinanza dell'Unione come status sostanziale ed autonomo.*

Nello stesso tempo la giurisprudenza della Corte di giustizia si è mossa parallelamente anche lungo una linea diversa, diretta a riconoscere alla cittadinanza europea la qualità di uno status *an und für sich*.

In primo luogo, la Corte di giustizia, nell'esaminare le questioni in materia di cittadinanza dell'Unione, non chiede più in collegamento con le norme che tutelano libertà fondamentali o con altre disposizioni del diritto dell'Unione, ma considera anche situazioni che potremmo definire meramente interne⁶¹.

In secondo luogo, il legame di implicazione tra cittadinanza nazionale e cittadinanza europea, per cui la prima determina la seconda, è ribaltato o comunque viene riconosciuta una *Wechselwirkung* tra i due *status*: proprio per il fatto che la cittadinanza nazionale determina quella europea, la cittadinanza europea condiziona quella nazionale. È con questo argomento che la Corte di giustizia motiva il proprio controllo in ordine alla compatibilità delle regole e delle prassi nazionali sulla perdita della cittadinanza.

Ancora – ed è un terzo profilo – il tipo di controllo operato dalla Corte di giustizia su questo punto sta diventando sempre meno deferente e più penetrante⁶².

C-689/21, punto 35, in materia di perdita della cittadinanza danese. Queste pronunce chiariscono che le dichiarazioni in esame “devono essere prese in considerazione in quanto strumenti di interpretazione del Trattato UE, più specificamente al fine di determinare l'ambito di applicazione *ratione personae* di quest'ultimo”.

⁶⁰ CGCE, sentenza 20 febbraio 2001, *Kaur*, C-192/99. La sentenza riguarda l'interpretazione della dichiarazione del 1972, allegata all'atto di adesione del Regno Unito al trattato CE, come sostituita nel 1982, nella quale il Regno Unito indicava come suoi cittadini ai quali applicare il diritto comunitario fossero quelli che beneficiavano del diritto di residenza nel territorio del Regno Unito ai sensi dell'*Immigration Act* 1971 ed i cittadini che avevano un legame determinato con Gibilterra. La Corte precisa che la dichiarazione del 1972, come adattata nel 1982, “deve essere presa in considerazione in quanto strumento che ha una relazione con il Trattato per l'interpretazione di quest'ultimo e, più in particolare, al fine di determinare il campo di applicazione *ratione personae* di quest'ultimo”.

⁶¹ Questo aspetto emerge bene nella vicenda di cui alla sentenza *Tjebbes*, in cui le conclusioni dell'Avvocato generale avevano suggerito l'esistenza di un collegamento esterno, mentre la Corte di giustizia non raccoglie il suggerimento e si occupa delle regole olandesi sulla perdita della cittadinanza del regno ritenendo sufficiente il collegamento con la cittadinanza dell'Unione. Vedi poi le conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro nella causa *Rottmann*, punto 37, in cui si sostiene che la cittadinanza europea non ha lo scopo di ampliare la sfera di applicazione *ratione materiae* del Trattato a situazioni nazionali che non abbiano alcun collegamento con il diritto comunitario e che non può quindi essere invocata in dette situazioni.

⁶² Emblematica è la sentenza 5 settembre 2024, *Udlandinge- og Integrationsministeriet*, C-689/21, punto 32, relativo alla norma della legge danese sulla cittadinanza, per cui i cittadini danesi nati all'estero, che non abbiano mai risieduto in Danimarca e che non vi abbiano neppure soggiornato in condizioni indicanti un collegamento effettivo con il paese, perdono *ipso iure* la cittadinanza danese all'età di 22 anni, a meno che non diventino apolidi, e salva la possibilità di chiedere il mantenimento della cittadinanza prima del compimento del ventiduesimo anno. La Corte, pur ritenendo giustificata la regola astratta, ha esplicitato diverse condizioni necessarie perché la disciplina danese possa essere considerata compatibile con il diritto dell'Unione. Sul tipo di controllo svolto nella sentenza in esame si vedano le considerazioni (critiche) di L.-J. WAGNER, *The Disruptive Influence of EU Law in Nationality Matters: The Genuine Link Trajectory*

È anche significativo che nell'esercizio di tale controllo la Corte di giustizia abbia ritenuto in linea di principio giustificate – anche se sindacabili sotto il profilo della proporzionalità – norme nazionali restrittive in materia di cittadinanza in quanto fossero dirette a “tutelare il particolare rapporto di solidarietà e di lealtà tra esso [lo Stato membro] e i suoi cittadini nonché la reciprocità di diritti e di doveri, che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza”⁶³ e a garantire la permanenza del “legame effettivo” con lo Stato membro, ricollegando all'assenza o alla cessazione di un siffatto collegamento effettivo la perdita della sua cittadinanza⁶⁴.

Da ultimo, la Corte di giustizia sembra avviata ad accogliere una nozione sostanziale di cittadinanza europea, intesa come legame politico tra l'Unione e cittadino.

La Corte, in verità, non ha ripreso l'impostazione che si legge nelle conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro nella causa *Rottmann*, secondo cui la cittadinanza europea “presuppone l'esistenza di un collegamento di natura politica tra i cittadini europei, anche se non si tratta di un rapporto di appartenenza ad un popolo”⁶⁵. L'esistenza di uno spazio politico per il cittadino europeo, che prescinde dai singoli diritti politici ad esso conferito dai trattati, è stata però recentemente riconosciuta nelle due decisioni che hanno ritenuto in violazione del diritto dell'Unione i divieti di iscrizione ai partiti politici per i cittadini dell'Unione, previsti da Polonia e Repubblica Ceca, decisioni in cui si fa valere anche il collegamento con il principio della democrazia rappresentativa, declinato al livello delle elezioni locali ed europee⁶⁶.

4.5. *Un equilibrio instabile.*

L'assetto descritto è necessariamente provvisorio e soprattutto è caratterizzato da un equilibrio di tipo instabile, perché è sottoposto a linee di forza divergenti.

La strada maestra per uscire da questa aporia sarebbe stata quella di attribuire una competenza normativa all'Unione⁶⁷, seguendo la strada che gli Stati composti hanno progressivamente percorso nel corso del *federalizing process*.

and Judicial Engineering in Udlændinge- og Integrationsministeriet, in *European Constitutional Law Review*, 2024, 635 ss.

⁶³ In questo senso la sentenza 2 marzo 2010, *Rottmann*, C-135/08, punto 51, nonché le sentenze 12 marzo 2019, *Tjebbes*, C-221/17, punto 33, e 18 gennaio 2022, *Wiener Landesregierung*, C-118/20, punto 52.

⁶⁴ Sentenza 5 settembre 2024, *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, C-689/21, punto 32; sentenza 12 marzo 2019, *Tjebbes*, C-221/17, punto 35, per la considerazione secondo cui 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”.

⁶⁵ Conclusioni dell'Avvocato generale nella causa *Rottmann*, punto 23, ove si sostiene che la cittadinanza europea costituisce “qualcosa in più di un insieme di diritti che, di per sé, potrebbero essere concessi anche a coloro che non la possiedono”.

⁶⁶ CGUE, sentenze 19 novembre 2024, Commissione c. Polonia, causa C-814/21, punti 108 ss., e 19 novembre 2024, Commissione contro Repubblica Ceca, causa C-808/21, punti 122 ss.

⁶⁷ Per la necessità di un intervento dell'Unione, proprio con riferimento ai cittadini europei latino-americano, si era espresso già R.-G. DE GROET, *Latin-American European citizens: Some consequences of the autonomy of the member States of the European Union in nationality matters*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2002, 115 ss., ben prima che il fenomeno assumesse le proporzioni attuali. Più in generale, la necessità di soluzioni armonizzate tramite diritto derivato o strumenti convenzionali è argomentata da B. NASCIBENE, *Le droit de la nationalité et le droit des organisations d'intégration régionales. Vers de nouveaux statuts de résidents?*, in *Recueil des cours de l'Académie de La Haye*, vol. 367 (2013, III), 320 s.

Se questa non è la via che i “signori dei trattati” hanno indicato, è però anche vero che gli Stati membri hanno scelto di istituire la cittadinanza dell’Unione con certe caratteristiche e si sono impegnati ad astenersi da adottare misure che rischino di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell’Unione; sicché una soluzione funzionale deve essere comunque adottata e non può che consistere, allo stato, in un controllo di compatibilità delle regole e delle prassi adottati dagli Stati membri rispetto al diritto dell’Unione.

Fino ad oggi, i casi che hanno fatto emergere la tensione tra competenza degli Stati membri a decidere sulla cittadinanza e obbligo degli altri Stati membri a riconoscere tali decisioni – e segnatamente il risalente caso *Micheletti* e il più recente caso *Zhou e Chen* – hanno consentito alla Corte di giustizia di girare intorno al problema, richiamando gli Stati al rispetto delle decisioni di cittadinanza assunte dagli altri Stati membri senza sindacare direttamente tali decisioni.

Nel caso *Micheletti*, deciso dalla Corte di giustizia sulla base di un assetto normativo precedente alla introduzione della cittadinanza europea ma senza ignorare quanto aveva previsto sul punto il trattato di Maastricht⁶⁸, il giudice europeo afferma che ai fini dell’esercizio delle libertà fondamentali dei trattati europei gli Stati membri non possono mettere in discussione lo status di cittadino conferito dalla legislazione di altri Stati membri, esigendo requisiti ulteriori. In quel caso, la Spagna aveva rifiutato il riconoscimento del diritto allo stabilimento ad un odontoiatra italo-argentino Mario Vicente Micheletti, sul rilievo che questi non aveva mai avuto la residenza abituale sul territorio italiano e dunque non avrebbe potuto prevalersi della libertà di stabilimento.

Nella più recente sentenza *Zhou e Chen* la Corte di giustizia ha nuovamente escluso che uno Stato membro potesse disconoscere, ai fini del diritto al soggiorno, una cittadinanza (anche in quel caso extraterritoriale) attribuita da altro Stato membro. Il caso riguardava il diritto al soggiorno nel Regno Unito invocato da una cittadina cinese in forza del legame familiare con la figlia, data alla luce in Irlanda del Nord allo scopo di farle avere la cittadinanza irlandese, attribuita *iure soli* a coloro che nascono in Irlanda, anche nei territori che fanno parte del Regno Unito⁶⁹.

Ma anche in tali decisioni la Corte di giustizia, per quanto abbia evidenziato che non era in contestazione l’attribuzione della cittadinanza in quanto tale, ha sempre avvisato che questa deve avvenire, oltre che nel rispetto del diritto internazionale, in accordo con il diritto dell’Unione e dunque il rispetto di tale limite deve poter essere sindacato dalla Corte stessa.

4.6. *Un controllo ineludibile.*

Il problema non potrà più essere eluso, per motivi diversi, né nella vicenda dei programmi di acquisto della cittadinanza in cambio di pagamenti o investimenti nel paese, portata dall’attenzione della Corte di giustizia dalla Commissione nell’ambito del procedimento di infrazione aperto contro Malta; né nel caso ora sottoposto alla Corte costituzionale dal Tribunale di Bologna, qualora il giudice costituzionale decidesse di

⁶⁸ Le *Conclusioni* dell’Avvocato generale Tesauro, al punto 3, fanno riferimento alla allora prossima istituzione della cittadinanza dell’Unione.

⁶⁹ Sul caso *Zhou e Chen* e sulle interferenze tra cittadinanza nazionale e diritto dell’Unione vedi C. MARGIOTTA, *Cittadinanza europea. Istruzioni per l’uso*, Roma - Bari, 2014, 25 ss., 128 s.

affrontare la questione anche sotto il profilo del diritto dell'Unione, attraverso l'art. 117, primo comma, Cost., e passando per un rinvio pregiudiziale alla Corte del Lussemburgo.

È evidente – e il punto è stato sottolineato più volte – che un conto è il controllo in concreto sulla decisione di revoca o sui meccanismi di perdita della cittadinanza, controllo che segue i binari consolidati della verifica del rispetto del principio di proporzionalità e dei diritti fondamentali e che si svolge in concreto, essenzialmente davanti ai giudici nazionali; un altro conto sarebbe un controllo astratto sulle regole di attribuzione della cittadinanza rispetto ad un concetto sostanziale di cittadinanza europea (che pure può essere reperito nei trattati) e alla luce di un criterio contestato qual è quello del *genuine link*.

Nella causa *Malta c. Commissione* non senza ragione l'Avvocato generale Collins ha rilevato la mancanza di precedenti in cui la Corte avrebbe esaminato alla luce del diritto dell'Unione le norme di uno Stato membro sull'acquisto della cittadinanza⁷⁰. Tale rilievo, tuttavia, non conduce a considerare insindacabili le decisioni degli Stati (come vorrebbe l'Avvocato generale), ma evidenzia solo la difficoltà di un tale controllo proprio per la resistenza degli Stati membri e per l'assenza di standard comuni.

4.7. *La possibile incompatibilità del criterio italiano dello ius sanguinis illimitato con il diritto dell'Unione.*

Concentrando l'attenzione al caso della regola di attribuzione della cittadinanza italiana *iure sanguinis* senza limiti, applicata nelle attuali condizioni storiche e demografiche determinate dalla pregressa emigrazione italiana, il dubbio circa la sua compatibilità con il diritto dell'Unione appare fondato per due aspetti distinti, ma collegati⁷¹.

Il primo riguarda il pregiudizio alla essenza e alla integrità della cittadinanza, un profilo già sottolineato dalla Commissione nel ricorso per infrazione contro Malta: se la cittadinanza europea segna anche il confine della solidarietà politica, i criteri per la determinazione di questi confini non possono essere sottoinclusivi, ma nemmeno iperinclusivi. Gli stessi trattati, del resto, fanno riferimento ai “popoli dell'Europa”

⁷⁰ Cfr. *Conclusioni* dell'Avvocato generale Collins, in cui al punto 50 egli dichiara di non essere a conoscenza di alcuna causa in la CGUE abbia proceduto a tale controllo. A ben vedere, l'Avvocato generale Póitares Maduro, nelle sue *Conclusioni* per la causa *Rottmann*, aveva segnalato la sentenza 20 febbraio 1975, *Jeanne Airola contro Commissione delle Comunità europee*, C 21-74. In quel caso, la signora Airola, cittadina italo-belga dipendente della Commissione dislocata in Italia, si era vista negare l'indennità di dislocazione in ragione del possesso della cittadinanza italiana, acquisita *ope legis* in seguito al matrimonio con un cittadino italiano nonostante la dichiarazione di voler conservare la nazionalità belga; ma la Corte di giustizia, in effetti, ai fini della applicazione delle norme sul personale, aveva escluso di poter tener conto della cittadinanza italiana acquisita non volontariamente e senza possibilità di rinunciarvi, osservando che “si opererebbe una discriminazione arbitraria facendo rientrare nella nozione di cittadinanza di cui all'art. 4 a) anche la cittadinanza imposta dalla legge alle dipendenti che contraggono matrimonio con stranieri”. L'Avvocato generale Trabucchi aveva chiesto il rigetto del ricorso, ritenendo invece che il diritto comunitario dovesse accettare la valutazione del legislatore interno sull'acquisto della cittadinanza.

⁷¹ Lo stesso Governo italiano, nel preambolo del decreto-legge n. 36 del 2025, dà atto che la presenza di una grande massa di cittadini nominalmente tali ma privi di vincoli effettivi con la Repubblica può costituire un fattore di rischio serio ed attuale non solo per la sicurezza nazionale ma anche per quella degli Stati membri dell'Unione e dello spazio Schengen.

(preambolo, art. 1 e 3 TUE; preambolo TFUE), tra i quali chiedono “un’unione sempre più stretta”⁷².

Una “banalizzazione” della cittadinanza è operata non solo dalla compravendita dello *status*, ma anche dalla creazione di uno “cittadinanza di riserva”⁷³, accessibile comunque secondo criteri censitari (anche se meno selettivi, considerato il costo di un accertamento giudiziale, sensibilmente inferiore all’ammontare di un progetto di investimento ma pur sempre non accessibile a chiunque⁷⁴) e slegata da ogni significativo legame con la comunità nazionale e quindi con quella europea. L’inclusione di intere frazioni di popoli latino-americani nello spazio di solidarietà europeo non può essere giustificato invocando la competenza che lo Stato membro ha conservato in punto di determinazione dei propri cittadini, perché questi sono anche cittadini europei.

Il secondo e connesso profilo di frizione investe la compatibilità dello *ius sanguinis* illimitato con il principio di leale collaborazione sancito dall’art. 4, paragrafo 3, TUE.

Il parametro della leale collaborazione non è stato espressamente evocato nella ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale e ciò potrebbe incidere sulla rilevanza di una questione pregiudiziale che invochi anche tale principio, dovendo la questione interpretativa essere compresa nella domanda posta al giudice costituzionale. Tuttavia, un richiamo implicito all’imperativo di leale collaborazione può essere colto nel passaggio dell’ordinanza in cui il Tribunale rimettente richiama la necessità che l’ordinamento nazionale tenga conto dei possibili effetti arbitrari del riconoscimento della cittadinanza interna, che gravano anche sugli altri Stati membri, proprio perché questi sono impossibilitati a sindacare tale attribuzione.

La rilevanza del principio di leale collaborazione non è esclusa dalla circostanza che le regole italiane sulla cittadinanza sono risalenti e quindi potevano essere noti agli altri Stati. Sarebbe, questa, una obiezione formalistica, giacché il fenomeno del riconoscimento massivo delle cittadinanze italiane extraterritoriali è recente e frutto del consolidarsi di orientamenti interpretativi non prevedibili al momento della istituzione della cittadinanza dell’Unione.

Ancora una volta, è la dimensione del fenomeno che chiama in causa i limiti ai poteri discrezionali dello Stato.

Non a caso, la possibile rilevanza del dato quantitativo è stata colta sia dall’Avvocato generale nel caso *Rottmann*⁷⁵, sia da parte di chi pure ha mostrato molta prudenza nel valutare la possibile rilevanza del limite di *genuine link* sulle decisioni nazionali relative alla cittadinanza⁷⁶.

5. La genesi del nodo interno e il ritorno del “rimosso”.

⁷² Si veda il preambolo e gli artt. 1 e 3 del TUE, nonché il preambolo del TFUE.

⁷³ R. QUADRI, *Cittadinanza*, in *Nov. dig. it.*, Torino, 1959, vol. III, 353.

⁷⁴ Secondo un recente inchiesta televisiva della RAI il costo medio di una causa di questo genere promossa dal Brasile è compreso tra 5.000 ed 8.000 euro.

⁷⁵ *Conclusioni* dell’Avvocato generale Póitres Maduro nella causa *Rottmann*, punto 30.

⁷⁶ S. MARINAI, *L’incidenza del genuine link nei rapporti tra cittadinanza statale e cittadinanza dell’Unione europea*, in *Dir. dell’UE* 2024, 11 ss., che per contro inquadra la vicenda dei programmi di cittadinanza in cambio di investimento più come fattore generativo di possibili problemi per l’ordine pubblico o la sicurezza interna degli Stati membri, che non come una questione di *genuine link*. L’autore sottolinea che la naturalizzazione di massa di un numero significativo di cittadini di Stati terzi potrebbe anche rendere vane le politiche migratorie restrittive adottate dagli Stati membri, in quanto i neocittadini europei potrebbero avvalersi della libertà di circolazione.

5.1. *Una vecchia discussione, non solo accademica, sulla doppia cittadinanza.*

Il nodo del diritto interno segna il punto di emersione di un problema risalente, lasciato aperto dal legislatore per oltre un secolo.

I termini del problema emergono plasticamente dalla discussione tra Vittorio Scialoja e Vittorio Polacco⁷⁷ nel corso della approvazione della legge sulla cittadinanza del 1912.

Va ricordato che le norme sulla cittadinanza contenute nel codice civile del 1865 applicavano lo *ius sanguinis* anche ai nati all'estero, prevedendo che il cittadino residente all'estero perdesse la cittadinanza del regno ove avesse ottenuto la cittadinanza di un altro paese.

Secondo l'orientamento assolutamente prevalente nella dottrina dell'epoca, la fattispecie di perdita della cittadinanza operava soltanto in caso di acquisto volontario della cittadinanza, pur potendo la volontà essere manifestata anche tacitamente.

La giurisprudenza dell'epoca, con riferimento alla grande naturalizzazione brasiliana, aveva ritenuto che l'attribuzione *ex lege* della cittadinanza del Brasile a tutti gli stranieri residenti sul territorio brasiliano, salva dichiarazione contraria degli interessati, non avesse di per sé determinato la perdita della cittadinanza italiana⁷⁸. Peraltro, la Cassazione di Napoli aveva precisato che la volontà dell'emigrato avrebbe potuto essere desunta anche da fatti concludenti, come l'iscrizione nelle liste elettorali⁷⁹.

È su questo sfondo che nel 1911 si discute della riforma anche della previsione secondo cui l'ottenimento di una cittadinanza straniera determinava la perdita della cittadinanza italiana. La soluzione proposta dal disegno di legge presentato dal Ministro della giustizia Scialoja e poi accolta dal legislatore è stata quella di chiarire che l'acquisto della nazionalità straniera sarebbe dovuto essere spontaneo, in linea con gli indirizzi dottrinali e giurisprudenziali allora prevalenti⁸⁰.

In quel contesto, il disegno di legge si occupava anche del problema della perdita della cittadinanza italiana collegata all'acquisto originario (e dunque involontario) *iure soli* della cittadinanza del paese di emigrazione, sul presupposto – all'epoca condiviso da tutti, almeno in linea di principio – che il fenomeno della doppia cittadinanza fosse da evitare.

⁷⁷ Il primo, professore di diritto romano all'Università di Roma, senatore del Regno e ministro della giustizia dal 1909 al 1910; il secondo, senatore del Regno e professore di diritto civile nell'Università di Padova.

⁷⁸ Del resto, la reazione del Governo italiano al decreto di naturalizzazione collettiva fu molto dura. Nelle sue proteste diplomatiche il Regno d'Italia ventilò l'eventualità di non riconoscere la cittadinanza brasiliana così conferita, perché attribuita in violazione del diritto internazionale. Cenni a questa vicenda, con riferimento ai documenti diplomatici dell'epoca, si leggono e P. WEIS, *Nationality and Statelessness in International Law* cit., 104, in G. VACCARI, *Il riconoscimento della cittadinanza italiana iure sanguinis e la cosiddetta grande naturalizzazione brasiliana*, in *giustiziacivile.com* (31.5.2022), nonché in N. BRUTTI, *Identità e cittadinanza fra Brasile e Italia*, Torino, 2022, 42 ss.

⁷⁹ Per questa ragione la Corte di cassazione di Napoli aveva rinviato al giudice del merito – nel caso, alla Corte d'appello di Napoli – l'accertamento della questione di fatto. Come risulta dal *Parere pro veritate reso nella causa Di Nubila c. Larocca e Picernese*, Napoli, 1917, da Enrico Catellani, professore di diritto internazionale dell'Università di Padova, nel 1917 era ancora pendente il giudizio riassunto dopo il rinvio. Nei repertori di giurisprudenza non mi è stato però possibile reperire la decisione della Corte d'appello di Napoli.

⁸⁰ C. BISOCCHI, *Acquisto e perdita della nazionalità nella legislazione comparata e nel diritto internazionale*, Milano 1906, 386 ss.,

La soluzione proposta da Scialoja era lineare, consistendo nella previsione della perdita della cittadinanza italiana al raggiungimento della maggiore età, salva opzione espressa diretta alla conservazione della cittadinanza del Regno⁸¹. Nella relazione al progetto, Scialoja osservava che il principio della trasmissione illimitata *iure sanguinis* veniva conservato come regola generale, ma che esso cedeva “con certe riserve, colà dove un altro principio, ispirato a condizioni storiche e demografiche diverse, di cui i nostri concittadini che partecipano in fatto a quella data società politica non possono non subire l’influenza, impone loro *iure soli* una cittadinanza nuova”⁸².

Nel corso dell’esame innanzi all’Ufficio centrale del Senato prevalse però l’opinione di Vittorio Polacco, che condivideva l’impostazione di Scialoja contraria alla doppia cittadinanza ma suggeriva una formulazione opposta e simmetrica della regola, per cui il cittadino italiano che avesse ricevuto *iure soli* la cittadinanza straniera avrebbe conservato quella italiana acquistata *iure sanguinis*, salva dichiarazione di rinuncia. Anche il senatore Polacco, comunque, nella relazione all’assemblea, evidenziava – a proposito dei nati da genitori italiani nelle Americhe o in altri paesi in cui predomina il *ius soli* – che “non dovremo chiudere gli occhi alla realtà dei fatti e volere conservata loro ad ogni costo nei riguardi nostri la cittadinanza italiana” e consigliava di “non insistere in un indefinito omaggio al *ius sanguinis*” imponendo la cittadinanza a chi ormai più non la senta, né la desideri⁸³.

È interessante notare che la comune posizione di principio – unica cittadinanza e perdita della cittadinanza per chi non la volesse – era stata condivisa e anzi promossa nel corso del secondo congresso degli emigrati italiani all’estero, che chiedevano di poter essere trattati come cittadini dello Stato di immigrazione⁸⁴.

Tuttavia, la differenza tra la soluzione proposta da Scialoja e quella – poi prevalsa – appoggiata da Polacco era enorme, perché l’inerzia degli interessati ha condotto alla conservazione di una cittadinanza virtuale e quindi alla diffusione di quella doppia cittadinanza che a parole tutti consideravano sfavorevolmente.

Inoltre, il meccanismo di silenzio-assenso alla conservazione della cittadinanza italiana ha prodotto l’ulteriore effetto di perdita del controllo sul numero e sulla identità dei cittadini italiani, giacché l’individuo nato all’estero è iscritto nei registri anagrafici del paese di immigrazione; effetto, questo, ben presente alla dottrina dell’epoca⁸⁵.

Il risultato è stato che il meccanismo, come costruito dalla legge n. 555 del 1912, ha girato a vuoto, perché non è riuscito a prevenire il fenomeno della doppia nazionalità e del mantenimento della cittadinanza di riserva.

E il problema è rimasto, perché le “nuove norme sulla cittadinanza” del 1992 – nate vecchie, come è stato subito notato⁸⁶ e più volte ripetuto – non solo hanno ripreso il

⁸¹ N. SAMAMA, *Il problema della cittadinanza specialmente nei rapporti degli Italiani all’estero*, Firenze, 1911, 77: “una delle più importanti innovazioni del disegno di legge”.

⁸² Il passaggio si legge in F. DEGNI, *Della cittadinanza*, Napoli - Torino, 1921, 55.

⁸³ Questi passaggi della relazione di Vittorio Polacco al disegno di legge sono riportati da F. DEGNI, *Della cittadinanza* 56.

⁸⁴ Vedi le conclusioni sulla riforma della cittadinanza riportate negli *Atti del secondo Congresso degli italiani all’Estero (11-20 giugno 1911)*, Roma, 1911, vol. I, 84 ss.

⁸⁵ N. SAMAMA, *Il problema della cittadinanza* cit., 79, il quale sosteneva la necessità di una opzione formale presso l’ufficio consolare dello Stato di residenza, chiedendosi, “se così non fosse, come potrebbe ... lo Stato italiano conoscere il numero dei suoi sudditi di età maggiore”.

⁸⁶ Da B. NASCIBENE, *Note introduttive II*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1993, 7 s., a commento delle linee generali della legge n. 91 del 1992, secondo cui tale legge, più che una meditata riforma alla luce della mutata composizione della società, è un riordino che tiene conto della giurisprudenza costituzionale e delle novità legislative medio tempore intervenute.

criterio dello *ius sanguinis* illimitato anche per i nati all'estero, ma hanno addirittura abrogato la norma sulla perdita della cittadinanza per acquisto originario di altra cittadinanza *iure soli*⁸⁷.

5.2. La dimensione del problema raddoppia.

Nel corso degli anni il problema è *raddoppiato*.

La duplicazione delle cittadinanze italiane virtuali è dipesa da due fattori giuridici: l'estensione, in seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 30 del 1983, dell'acquisto originario della cittadinanza italiana *iure sanguinis* anche per via materna per effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, numero 1, della legge n. 555 del 1912, nella parte in cui non prevede che sia cittadino per nascita anche il figlio di madre cittadina; l'efficacia iperretroattiva riconosciuta a tale sentenza additiva nel diritto vivente della Corte di cassazione, secondo cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale comporta la inapplicabilità della disposizione anche a fattispecie anteriori alla entrata in vigore della Costituzione repubblicana⁸⁸.

Questa asserita iperretroattività dell'annullamento è opinabile, posto che la invalidità costituzionale dell'art. 1, numero 1, della legge n. 555 del 1912 è una incostituzionalità sopravvenuta a far data dal 1° gennaio 1948⁸⁹, sicché non vi sarebbero ostacoli ad applicare la disposizione nel testo originario alle fattispecie venute in essere anteriormente a quella data, allorché la legge era sicuramente valida⁹⁰.

⁸⁷ Nella legge n. 91 del 1992, come è noto, la norma sulla perdita della cittadinanza per acquisto originario di altra cittadinanza *iure soli* non esiste nemmeno più.

⁸⁸ Corte di cassazione, sez. unite, sentenze 25 febbraio 2009, n. 4466 e n. 4467, che abbandonano l'opposto orientamento seguito fino a quel momento dalle stesse sezioni unite con le sentenze 27 novembre 1998, n. 12061 e 19 febbraio 2004, n. 3331. In particolare, nelle due sentenze del 2009, la Cassazione afferma che le norme precostituzionali dichiarate costituzionalmente illegittime "sono inapplicabili e non hanno più effetto dal 1° gennaio 1948 sui rapporti su cui ancora incidono, se permanga la discriminazione delle persone per il loro sesso o la preminenza del marito nei rapporti familiari, sempre che vi sia una persona sulla quale determinano ancora conseguenze ingiuste, ma giustiziabili, cioè tutelabili in sede giurisdizionale"; benché la Suprema Corte affermi che in tali casi la cittadinanza italiana è riacquistata a partire dal 1° gennaio 1948 è palese che nel ragionamento della Cassazione il riacquisto è *originario* – con tutti gli effetti conseguenti – e che la data di entrata in vigore della Costituzione segna solo il momento a partire dal quale è possibile prendere atto di tale riacquisto. In questo senso è univocamente orientata anche la successiva giurisprudenza della Cassazione (sez. I, sent. 28 luglio 2009, n. 17548; sez. I, sent. 11 febbraio 2010, n. 3175; sez. I, sent. I, 29 marzo 2011, n. 7127) e quella di merito: vedi, tra le molte, App. Roma, sent. 30 novembre 2021; Trib. Roma, ordd. 9 ottobre 2020 e 3 aprile 2017, n. 6643; Trib. Bari, sent. 16 luglio 2024, n. 3367.

⁸⁹ Molti passaggi della sentenza n. 30 del 1983, peraltro, sembrerebbero adombrare una incostituzionalità per anacronismo rispetto alla evoluzione del diritto di famiglia, e dunque addirittura posteriore all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana; ma è uno spunto che la sentenza non sviluppa.

⁹⁰ Vedi però A. PACE, *La c.d. retroattività delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale in materia di status*, in *Foro it.* 2012, V, 226 s., il quale osserva che "la legittimità anteriore al 1° gennaio 1948 ... è la legittimità statutaria e fascista: una legittimità che dal 1° gennaio 1948 è del tutto irrilevante per l'attuale ordinamento repubblicano". L'estensione degli effetti delle sentenze n. 30 del 1983 e n. 87 del 1975 a tutti i rapporti giustiziabili, anche se comprendenti "segmenti" anteriori all'entrata in vigore della Costituzione, era stata argomentata a fondo da R. CLERICI, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, 1993, 154 ss.

Ma è sterile in questa sede contestare un orientamento meditatamente confermato dalle Sezioni unite⁹¹, le quali avevano alluso, sia pure incidentalmente, addirittura una possibile nullità delle norme sull'acquisto originario della cittadinanza che fossero discriminatorie nei confronti delle donne⁹².

Piuttosto, andrebbe rivisto l'indirizzo seguito dai giudici di merito, secondo cui la sentenza n. 30 del 1983 avrebbe travolto anche norme del codice civile del 1865, nella parte in cui non prevedevano l'acquisto originario della cittadinanza *a matre*, in quanto il loro contenuto precettivo coincide con quello delle disposizioni annullate dalla Corte⁹³. Trattasi di una tesi per nulla convincente⁹⁴, perché se è vero che la Corte costituzionale giudica su norme è anche vero che essa pronuncia su disposizioni⁹⁵, e le disposizioni del codice civile del 1865 non sono mai state direttamente sindacate né dichiarate costituzionalmente illegittime in via consequenziale⁹⁶. Pertanto, il giudice che sospettasse della loro illegittimità per contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., dovrebbe sottoporle al giudizio della Corte costituzionale e tale rimessione potrebbe fornire al giudice costituzionale l'occasione per formulare il suo punto di vista su quanto indietro deve andare l'incostituzionalità della regola sull'acquisto *iure sanguinis* solo *a patre*.

⁹¹ Con il disegno di legge deliberato il 28 marzo 2025 il Governo intende però intervenire anche sul punto. Stando al comunicato stampa diramato alla fine del Consiglio dei ministri, la proposta di legge vorrebbe limitare la trasmissione della cittadinanza per via materna ai soli nati dopo il 1° gennaio 1927, cioè a chi era ancora minore di 21 anni alla data di entrata in vigore della Costituzione repubblicana, con norma di interpretazione autentica che andrebbe a chiarire una questione in verità già risolta dalla giurisprudenza in senso opposto.

⁹² Le sentenze delle Sezioni unite n. 4466 e 4467 del 2009, sulla scorta della ordinanza interlocutoria della sez. I del 4 febbraio 2008, n. 2563, ipotizzano che “il carattere assoluto della tutela del diritto fondamentale a non essere discriminati per ragioni di sesso leso dalla normativa del 1912, potrebbe far riconoscere una retroattività oltre la data di entrata in vigore della Costituzione e un'incidenza nel tempo analoga a quella riconosciuta nello spazio da questa Corte (S.U. ord. 29 maggio 2008 n. 14201 e sent. 11 marzo 2004 n. 5044), essendo in gioco diritti inviolabili della donna ad essere trattata non diversamente dall'uomo, che la Carta all'articolo 2 ‘riconosce’ e non attribuisce, anche in riferimento al ruolo dei coniugi nella famiglia (C. cost. n. 81/87)”; ma escludono, in concreto, tale più estesa retroattività, osservando che le sentenze della Corte costituzionale del 1975 e del 1983 fanno riferimento ad una efficacia retroattiva solo per i rapporti non esauriti sui quali le norme incostituzionali ancora incidano.

⁹³ Dà conto di questo indirizzo seguito dal Tribunale di Roma in diverse pronunce e dalla Corte d'appello di Roma (sent. 2 dicembre 2020, n. 6040) M. MELLONE, *Disciplina della cittadinanza italiana e donne cittadine. Una discriminazione mai terminata*, II ed., Napoli, 2023, 234. Così, implicitamente, anche App. L'Aquila, sez. I, 20 ottobre 2021, n. 1575.

⁹⁴ Per quanto sostenuta anche in dottrina: M. MELLONE, *L'accertamento giudiziario della cittadinanza italiana iure sanguinis*, Torino, 2021, 2, secondo cui le dichiarazioni di incostituzionalità, avendo interessato i principi giuridici contenuti nella legge del 1912, avrebbero “‘colpito’ anche le pedissequie disposizioni contenute nel Codice Civile del 1865”. Vedi anche M. MELLONE, *Disciplina della cittadinanza italiana e donne cittadine* cit., 239, in cui adombra anche la possibile disapplicazione della disposizione per contrasto con le norme della CEDU (contrasto che però non consentirebbe disapplicazione) e con il diritto dell'Unione.

⁹⁵ Vedi Corte costituzionale, sent. n. 84 del 1996, ripresa testualmente dalla sentenza n. 264 del 2022. Per l'appunto, la sentenza n. 264 del 2022 dice a chiare lettere che l'annullamento di una disposizione non travolge altre disposizioni di contenuto precettivo o anche testuale identico, nel caso in cui la Corte non si sia pronunciata su di esse: in tale evenienza “non solo la disposizione, ma anche la norma da essa espressa o da essa ricavabile continuerà a vivere nell'ordinamento, potendo peraltro quest'ultima divenire oggetto, per il tramite della relativa disposizione, d'una diversa questione di legittimità costituzionale”.

⁹⁶ La sentenza n. 30 del 1983 contiene dichiarazioni di illegittimità costituzionale ex art. 27 della legge n. 87 del 1953, ma si guarda bene dal colpire l'art. 1 c.c. 1865.

Ma anche ove l'orientamento sulla iperretroattività mutasse, il problema delineato dal giudice *a quo* – limitato alla discendenza in linea maschile – continuerebbe ad avere proporzioni intollerabili.

5.3. *Il problema dalla potenza all'atto.*

La situazione delineata è rimasta allo stato carsico per lungo tempo, nel senso che i cittadini italiani all'estero sono rimasti cittadini in potenza e non in atto.

Ciò non toglie che le azioni che essi possono promuovere sono formalmente azioni di accertamento di una condizione esistente e non costitutive di uno status nuovo.

L'emersione del fiume carsico si è avuta solo negli anni più recenti, prima mediante la crescita delle domande di accertamento in via amministrativa e poi attraverso la strada giudiziaria, in seguito all'incapacità delle amministrazioni consolari di far fronte al flusso di domande, e alla circolazione di informazioni che ha reso più semplice e meno oneroso il ricorso al giudice.

Ed è evidente che il fenomeno descritto è un fenomeno che alimenta se stesso, come una valanga.

La risposta del legislatore al problema è stata – fino al recentissimo decreto-legge n. 36 del 2025 – quasi inesistente, perché questi, anziché intervenire alla radice e cioè sulle norme sostanziali⁹⁷, si è limitato ad adottare misure organizzative o dissuasorie: le prime, come la attribuzione della competenza territoriale alle sezioni specializzate in materia di immigrazione presso il tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello del capostipite⁹⁸, poco efficaci, data la concentrazione delle domande presso le sezioni specializzate in materia di immigrazione dei tribunali delle regioni di maggiore emigrazione, come il Veneto; le seconde, come il contributo unificato onerosissimo e calcolato per testa anziché per causa⁹⁹, costituzionalmente sospette, perché derogatorie alle regole comuni e funzionali a scoraggiare l'esercizio del diritto fondamentale di azione.

5.4. *L'intervento della Corte costituzionale, tra discrezionalità del legislatore e limiti costituzionali.*

L'intervento della Corte in questo campo è un intervento difficile, perché l'area della cittadinanza è tradizionalmente considerata come un settore caratterizzato da una

⁹⁷ Nonostante il problema sia noto da tempo alle autorità di governo, il primo progetto di legge diretto ad introdurre limiti alla cittadinanza *iure sanguinis* è stato presentato al Senato solo il 9 ottobre 2024. Trattasi del progetto di legge S. 1263, “Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di acquisto della cittadinanza”, a firma del senatore Gasparri e di altri, diretto ad escludere l'acquisto *ius sanguinis* per il figlio nato all'estero in possesso di altra cittadinanza, i cui ascendenti in linea retta di primo, secondo e terzo grado sono nati all'estero, e quindi ad eliminare gli “automatismi perpetui che non tengono conto di un reale vincolo con il Paese”.

⁹⁸ Così l'art. 1, comma 36 della legge 26 novembre 2021, n. 206, secondo cui “quando l'attore risiede all'estero le controversie di accertamento dello stato di cittadinanza italiana sono assegnate avendo riguardo al comune di nascita del padre, della madre o dell'avo cittadini italiani”.

⁹⁹ L'art. 1, comma 814, della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (legge di bilancio 2025) ha aggiunto il comma 1-sexies nell'articolo 13 del d.P.R. n. 115 del 2002, il quale stabilisce che per le controversie in materia di accertamento della cittadinanza italiana il contributo unificato è pari a 600 euro e che esso è dovuto per ciascuna parte ricorrente, anche se la domanda è proposta congiuntamente nel medesimo giudizio.

indifferenza o da una neutralità costituzionale¹⁰⁰, e, conseguentemente, da una ampia discrezionalità del legislatore.

In realtà, fino alla recentissima sentenza n. 25 del 2025¹⁰¹, la giurisprudenza costituzionale non aveva mai qualificato la materia della cittadinanza come connotata da una ampia discrezionalità legislativa, a differenza di altri ambiti, come ad esempio la materia elettorale¹⁰² oppure, per rimanere in un campo prossimo, la disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri¹⁰³.

È vero, però, che la Costituzione non dà direttive espresse al legislatore, se non l'indicazione negativa contenuta nell'art. 22 Cost., che preclude la privazione della cittadinanza per motivi politici¹⁰⁴. Inoltre, gli interventi caducatori della Corte costituzionale sulle norme in materia di acquisto o di perdita della cittadinanza hanno valorizzato parametri quali l'eguaglianza tra uomo e donna e l'eguaglianza giuridica e morale dei coniugi¹⁰⁵ oppure i diritti inviolabili della persona umana¹⁰⁶ e dunque hanno

¹⁰⁰ Vedi il rilievo di E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza. Profili ricostruttivi di un diritto*, Milano, 1997, 111, che ragiona di una “tendenziale ‘neutralità’ della Costituzione in merito alla configurazione positiva della disciplina di attuazione (rimessa al legislatore ordinario)”, sia pure con la precisazione che tale disciplina è vincolata al rispetto dei principi e dei valori costituzionali. L'Autore, peraltro, sostiene che la base costituzionale della disciplina legislativa della cittadinanza vada ravvisata nel dovere di fedeltà alla Repubblica sancito dall'art. 54 Cost., che fonda una riserva rinforzata di legge nella materia (132 ss.). Già R. QUADRI, *Cittadinanza* cit., 316 s., aveva stigmatizzato il silenzio della Costituzione italiana sulla disciplina della cittadinanza, considerata “materia costituzionale”.

¹⁰¹ La sentenza n. 25 del 2025, dichiarativa della illegittimità costituzionale dell'art. 9.1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), introdotto dall'art. 14, comma 1, lettera a-bis, del d.l. n. 113 del 2018, come convertito, dalla legge n. 132 del 2018, nella parte in cui non esonera dalla prova della conoscenza della lingua italiana il richiedente affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistica, riconosce che il legislatore gode “di ampia discrezionalità nella disciplina dell'attribuzione della cittadinanza”, pur confermando che le scelte legislative, in questo campo, al pari di quelle in altre discipline connotate da elevata discrezionalità, “devono pur sempre essere compiute secondo canoni di non manifesta irragionevolezza e di proporzionalità rispetto alle finalità perseguite” e, nello specifico, “nel rispetto delle garanzie riservate alle persone con disabilità”. La sentenza non indica specifici precedenti dai quali si ricaverebbe che la disciplina della cittadinanza è caratterizzata da ampia discrezionalità, dal momento che le decisioni richiamate riguardano tutte altre materie, e in particolare il diritto della immigrazione.

¹⁰² Sulla disciplina elettorale vedi da ultimo la sentenza n. 3 del 2025, secondo la quale tale materia, “per sua natura, è caratterizzata da un alto tasso di politicità, per cui ... al legislatore deve essere riconosciuta una ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza”: il che non ha peraltro impedito il sindacato della Corte costituzionale, in particolare a partire dalla sentenza n. 1 del 2014.

¹⁰³ Per questa materia si veda, in particolare, la sentenza n. 194 del 2019, punto 7.6.

¹⁰⁴ Tale indicazione, naturalmente, è suscettibile anche di sviluppi “in positivo”; per uno spunto vedi l'ordinanza di autorimessione della Corte costituzionale n. 258 del 1982, con cui la Corte solleva di fronte a sé la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, secondo comma, della legge n. 555 del 1912, nella parte in cui prevede che la donna straniera che si sposa con il cittadino italiano acquista automaticamente la cittadinanza italiana, anche per violazione dell'art. 22 Cost., sul presupposto (non svolto) che tale disposizione si applicherebbe anche alle ipotesi di acquisto non originario della cittadinanza (e non solo alla perdita) e che vieterebbe gli automatismi in questo campo. La questione poi non è stata decisa nel merito, perché con l'ordinanza n. 354 del 1983, la Corte ha restituito gli atti a se stessa in seguito alla entrata in vigore della legge n. 123 del 1983, che aveva introdotto un procedimento per l'acquisto della cittadinanza per matrimonio dando rilievo alla volontà dei coniugi.

¹⁰⁵ Sentenze n. 87 del 1975 e n. 30 del 1983.

¹⁰⁶ Sentenza n. 258 del 2017, relativa alla incostituzionalità dell'art. 10 della legge n. 91 del 1992, nella parte in cui non prevede che sia esonerata dal giuramento la persona incapace, in ragione di grave e accertata condizione di disabilità, di soddisfare tale adempimento, necessario per l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione, per contrasto con gli artt. 2, 3, primo e secondo comma, e 38, primo comma, Cost.

riguardato il problema dal punto di vista di un diritto allo *status*, da un lato, e del limite del rispetto dei diritti inviolabili, dall'altro¹⁰⁷.

Più recentemente, la Corte ha utilizzato il principio di ragionevolezza per dichiarare illegittima la norma che impedisce l'acquisto della cittadinanza *iure matrimonii* in caso di morte del coniuge sopravvenuta nelle more della adozione del decreto di naturalizzazione; ma ha precisato che si trattava di una irragionevolezza intrinseca ovvero di una irrazionalità *intra legem*, difettando nel caso la corrispondenza tra la regola introdotta e la 'causa' normativa che la deve assistere¹⁰⁸.

Da ultimo, nella sentenza n. 25 del 2025, relativa alla incostituzionalità della mancata previsione, in favore della persona affetta da gravi limitazioni della capacità di apprendimento linguistico, dell'esonero dal requisito della conoscenza della lingua italiana quale condizione per la naturalizzazione, la Corte ha utilizzato in primo luogo il principio di eguaglianza formale con riferimento alle condizioni personali, comprensive della condizione di disabilità, censurando la norma perché dettava una disciplina uniforme anche per persone che, in conseguenza della loro disabilità, si trovano in situazione oggettivamente diversa dalla generalità dei richiedenti la cittadinanza¹⁰⁹.

Nel caso ora sottoposto alla Corte si tratta invece di guardare alla cittadinanza sotto il profilo della relazione con lo Stato, facendo valere i limiti alla legge che derivano dalla stessa forma di Stato e del concetto di cittadinanza, come concepito dalla Costituzione, e il principio di ragionevolezza in quanto tale.

E questo è un terreno vergine, almeno per la Corte costituzionale.

5.5. La trama dei principi costituzionali in materia di cittadinanza.

I principi costituzionali, a partire da quelli sanciti dall'art. 1 Cost., possono però fare da segnavia su questo terreno.

Anzitutto, per quanto la considerazione possa apparire ovvia, bisogna ricordare che lo Stato è un ente *territoriale* sovrano, composto da un popolo, da un territorio e dalla sovranità, elementi che sono in stretto collegamento tra di loro.

La collocazione di una parte rilevantissima del popolo – se non della parte preponderante – al di fuori del territorio mette in dubbio lo stesso carattere territoriale dello Stato: "l'idea di popolo – scriveva Crisafulli – evoca immediatamente quella di fisica convivenza del gruppo, o almeno del suo nucleo quantitativamente maggiore e costante", perché la comune residenza all'interno di uno spazio costituisce un fattore decisivo del manifestarsi di una serie virtualmente indefinita di bisogni e quindi di interessi comuni¹¹⁰.

¹⁰⁷ Trattasi dunque di limiti più "sperimentati" e consolidati anche nel diritto internazionale. Non a caso, la citata monografia di P. R. HOFFMANN, *Völkerrechtliche Vorgaben für die Verleihung der Staatsangehörigkeit* cit., ne tratta separatamente rispetto al limite del *genuine link*.

¹⁰⁸ Sentenza n. 195 del 2022.

¹⁰⁹ La sentenza n. 25 del 2025 rileva anche la violazione del principio di ragionevolezza, perché la norma pone una condizione inesigibile per gli stranieri oggettivamente impediti ad apprendere la lingua italiana a causa di una loro disabilità, e il contrasto con il principio di eguaglianza sostanziale, osservando che la norma pone un ostacolo all'acquisto della cittadinanza per queste persone vulnerabile e configura una forma di discriminazione indiretta che può condurre a forme emarginazione sociale.

¹¹⁰ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. Introduzione di diritto costituzionale italiano*, vol. I, II ed., Padova, 1970, 58.

La stessa giurisprudenza costituzionale ha valorizzato, sia pure in sentenze non recenti, il legame ontologico tra il cittadino e il territorio, osservando che “il cittadino ha, nel territorio dello Stato, un suo domicilio stabile sì da rappresentare, con gli altri cittadini, un elemento costitutivo dello Stato”¹¹¹.

In secondo luogo, ci si può chiedere se possa essere definita nei termini di “repubblica” una corporazione i cui membri sono in buona parte estranei alla compagine sociale. Nel suo significato minimo, “repubblica” implica infatti una comune convivenza e la considerazione degli affari pubblici come di una cosa comune.

Occorre poi considerare, nello specifico, il carattere territoriale della Repubblica italiana, che emerge dal riferimento all’Italia, intesa come espressione geografica, contenuto nell’art. 1, primo comma, Cost., e soprattutto dall’art. 114, primo comma, Cost., che riparte la repubblica negli enti – comuni, province, città metropolitane e Stato – che sono anch’essi tutti enti territoriali¹¹².

Già il carattere repubblicano delle istituzioni presuppone dunque una appartenenza territoriale del cittadino.

Questa conclusione è rafforzata da altre due caratteri impressi dalla Costituzione alla Repubblica italiana, la natura democratica e la fondazione sul lavoro, proclamate sempre dall’art. 1, primo e secondo comma, Cost.

Il principio democratico importa che le decisioni pubbliche siano assunte dai soggetti che ne subiscono gli effetti; un sistema eterogovernato, per definizione, non è democratico¹¹³.

Quanto al fondamento della Repubblica sul lavoro, la letteratura costituzionalistica ne ha giustamente ricordato la centralità proprio in riferimento alla disciplina della cittadinanza. Non a caso, il lavoro è preso in considerazione dalla Costituzione come elemento politico, prima che come rapporto economico-sociale, e non solo nell’art. 1, secondo comma, Cost.

L’art. 4, secondo comma, Cost., che richiede ad ogni cittadino di svolgere una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società¹¹⁴, è stato richiamato dalla Corte di cassazione proprio per ricostruire senso e significato della nozione costituzionale di cittadinanza, che si esprimono non solo “nella disciplina dei rapporti verticali del suo titolare con lo Stato che esercita poteri sovrani nei suoi confronti, ma anche in quelli orizzontali con gli altri appartenenti alla società cui egli partecipa con lui titolari del medesimo stato”¹¹⁵.

¹¹¹ Corte costituzionale, sentenza 244 del 1974, ripresa dalla sentenza n. 62 del 1994. Queste decisioni ricordano anche che il cittadino, a differenza dello straniero, “ha diritto di risiedere nel territorio del proprio Stato senza limiti di tempo e non può esserne allontanato per nessun motivo”.

¹¹² Va aggiunto che l’art. 3, comma 1, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”, considera i comuni e province come “comunità locali”, ordinate negli enti dotati autonomia; e, prima ancora, che è l’art. 5 Cost. a riconoscere e promuovere le autonomie locali.

¹¹³ Mentre per quanto riguarda il voto per le Camere l’alto numero dei cittadini all’estero è sterilizzato dalle norme costituzionali sulla loro limitata rappresentanza in parlamento, il fenomeno del voto da parte di soggetti privi di collegamento con la comunità nazionale già determina alterazioni per quanto riguarda le decisioni pubbliche assunte mediante i referendum, perché per tali istituti il voto del cittadino all’estero pesa come quello del cittadino residente.

¹¹⁴ Come ricorda anche M. SALVATI, *Art. 4*, Roma, 2017, 9 ss., 65 in Assemblea costituente una prima formulazione dell’art. 31 del progetto di costituzione, poi divenuto l’art. 4 Cost., subordinava l’esercizio dei diritti politici all’adempimento del dovere di lavoro. Tale disposizione è stata poi soppressa dalla Assemblea nel corso della seduta del 9 maggio 1947.

¹¹⁵ Cassazione, sez. un., sentenza n. 4466 del 2009.

Analogamente, l'art. 3, secondo comma, Cost., assegna alla Repubblica il compito di rendere effettiva la partecipazione dei lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese, confermando le implicazioni reciproche tra lavoro, società e politica.

In sede dottrinale, valorizzando queste disposizioni, il lavoro è stato individuato non solo come “il primo e il principale tassello per l'identikit costituzionale del cittadino *sostanziale*” e come il principale criterio di legittimazione della Repubblica, ma anche come fattore di modulazione per i criteri di attribuzione della cittadinanza formale¹¹⁶.

A ciò non varrebbe obiettare che la Costituzione impegna la Repubblica anche a tutelare il lavoro italiano all'estero, secondo quanto nel contesto della libertà di emigrazione stabilisce l'art. 38, quarto comma, Cost. Tale norma programmatica, infatti, non può essere dilata fino a dare copertura a situazioni che non hanno più nulla a che fare con l'emigrazione dei lavoratori e in cui l'italianità del lavoro non è un *prius* fattuale, bensì è una qualificazione solo normativa.

Analogamente, le norme sulla tutela della famiglia, più volte richiamate a sostegno delle norme sullo *ius sanguinis* e sull'acquisto per *iuris comunicatio*, mal si prestano a giustificare una trasmissione illimitata della cittadinanza per nascita, perché oltre un certo grado lo stesso concetto di “famiglia” non può più essere ragionevolmente utilizzato e si passa nel campo semantico di altri termini, come quello di stirpe¹¹⁷. La stessa giurisprudenza di Cassazione, che pure ha fatto riferimento agli artt. 2 e 29 Cost. per “spiegare” la disciplina costituzionale della cittadinanza, ha evidenziato che attraverso la filiazione, che collega una persona alla formazione sociale intermedia costituita dalla famiglia come società naturale, “la persona entra in rapporto con l'intera società e ha diritto al riconoscimento dello stato di cittadino e dei diritti e doveri conseguenti”, là dove il collegamento tra il solo fatto della nascita e l'acquisto della cittadinanza appare “dubitabile e superato”, in quanto rispondente ad “visione che pericolosamente si accosta al concetto di ‘razza’, incompatibile con la civiltà prima ancora che con l'articolo 3 della Costituzione”¹¹⁸.

5.6. Contro la memoria del sangue. Per una determinazione ragionevole del popolo.

Il Tribunale di Bologna ha incentrato le censure riferite alla lesione diretta della Costituzione intorno a due principi: il principio di sovranità popolare e il principio di ragionevolezza.

La prima questione ipotizza che la nozione di popolo, intesa nell'accezione corrente di insieme dei cittadini, debba essere ricostruita a partire dal collegamento con la sovranità popolare: siccome l'art. 1, comma secondo, Cost., individua nel popolo il titolare della sovranità popolare, la legge non può costruire il popolo includendo in essi persone che non hanno ragione di concorrere ad assumere decisioni pubbliche vincolanti per tutti.

¹¹⁶ A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza* cit., 357, 362 s., ed ivi anche il dubbio sulla legittimità della distanza tra il *favor* legislativo per chi senza neppure risiedere o lavorare in Italia acquista la cittadinanza *iure sanguinis* e lo sfavore per chi, contribuendo col proprio lavoro al progresso della collettività, deve attendere i tempi lunghissimi della naturalizzazione.

¹¹⁷ Sul piano sistematico, la circostanza che il codice civile segua, per la successione, la regola romanistica della rilevanza della parentela fino al sesto grado, appare irrilevante sia ai fini della ricostruzione della nozione famiglia come “società naturale”, sia e tanto più ai fini della giustificazione di una trasmissione in linea meramente verticale, che darebbe risalto ad un rapporto tra un individuo e il suo “quintavolo”.

¹¹⁸ Ancora Cassazione, sez. un., sentenza n. 4466 del 2009.

Che la nozione di sovranità popolare ponga limiti alla discrezionalità del legislatore nel costruire il popolo è una tesi senz'altro condivisibile¹¹⁹, tanto più se si considerano gli ulteriori aspetti della sovranità popolare, egualmente ricavabili dall'art. 1 Cost. e dalle altre disposizioni costituzionali richiamate sopra.

Quanto al principio di ragionevolezza, che la regola dello *ius sanguinis* senza limiti sia oggi irragionevole è dimostrabile sotto diversi profili.

Con riferimento alla illogicità del principio in sé e per sé, ove applicato per generazioni ai nati fuori dal territorio dello Stato, si è già ricordata sopra l'affermazione corrente tra gli studiosi – anche se non del tutto incontestata¹²⁰ – secondo cui dopo un certo numero di generazioni all'estero il legame con la comunità di partenza viene fisiologicamente meno¹²¹. Del resto, il principio per cui l'italianità rimarrebbe intatta nonostante progressive diluizioni, quasi vi fosse una memoria del sangue, è una tesi che richiama la tesi della memoria dell'acqua, altrettanto screditata in sede scientifica. Anche ammesso che rimanesse qualche traccia della consuetudine linguistica, il che già di per sé dopo la prima generazione è dubbio, la comunità di vita e l'orizzonte di senso di una persona residente all'estero da generazioni sarebbero altri rispetto alla società di origine; la stessa lingua assumerebbe un diverso sistema di riferimenti.

Comparativamente, occorre confrontare queste cittadinanze riconosciute a titolo originario ma in realtà configuranti, per il titolare, uno status nuovo, con le nuove cittadinanze conferite per naturalizzazione. Secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa la determinazione discrezionale di conferimento della cittadinanza ai sensi dell'art. 9 della legge n. 91 del 1992 presuppone un giudizio sull'effettivo inserimento dello straniero nella comunità nazionale e sulla capacità del medesimo di adempiere ai doveri di solidarietà economica e sociale richiesti a tutti i cittadini¹²², quando non anche uno *status illesae dignitatis* morale e civile, una adesione ai valori fondamentali dell'ordinamento di cui egli chiede di far parte con il riconoscimento della cittadinanza o un sentimento di appartenenza alla collettività nazionale, che possa escludere interessi personali e speculativi sottostanti alla richiesta di naturalizzazione¹²³.

¹¹⁹ Sul carattere del popolo come “collettività, quale si presenta nella vita reale”, cfr. D. NOCILLA, *Popolo (dir.cost.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, Milano, 1985, 364.

¹²⁰ In realtà, la difesa del principio – come dello *ius soli* puro – avviene con considerazione più di carattere pratico che non con riferimento al fatto che la nascita trasmette elementi sostanziali di nazionalità. Vedi R. BAUBÖCK, *Postscript: Genuine Links and Useful Passports: Evaluating Strategic Citizenship in Journal of Ethnic and Migration Studies* (on-line nel febbraio 2018), 6, che trova la giustificazione dello *ius sanguinis* illimitato “in the need for simple and clear criteria on which states can easily keep records and that make populations legible in terms of their membership in the international state system”, per quanto richiamo anche la necessità di una “transgenerational continuity of those peoples on behalf of whom modern states claim to exercise legitimate power”.

¹²¹ Di ciò si era consapevoli già al momento di approvazione della legge n. 555 del 1912, in relazione alla cittadinanza degli emigrati. Vedi, ad esempio, le considerazioni di N. SAMAMA, *Il problema della cittadinanza specialmente nei rapporti degli Italiani all'estero* cit., 82 s., il quale osserva che “è fuori dubbio, e nessuno pensa a contestarlo, che il *ius sanguinis* non debba trasmettersi indefinitamente di padre in figlio, e che a un dato momento la legge territoriale debba prevalere”, pur sottolineando che “il difficile sta appunto nel sapere quale sarà questo momento”; che è proprio ciò che è chiesto alla Corte. Per la dottrina più recente si rinvia agli autori citati alla nota 33 e, tra gli studiosi italiani, G. ZINCONI, *Premessa*, in *Familismo legale. Come (non) diventare italiani*, a cura di G. ZINCONI, Roma - Bari, 2006, V ss., che illustra la “stravaganza del modo italiano di regolare sia l'accesso alla condizione di cittadino, sia e soprattutto la permanenza in quella condizione”;

¹²² Tra le molte, Cons. St., sez. III, sent. 16 settembre 2022, n. 8050.

¹²³ Cons. St., sez. III, 14 maggio 2019, n. 3121, che evoca anche il “serio sentimento di italianità”. Queste considerazioni, ricorrenti nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, sono successive alla sentenza della

Ora, appare irragionevole richiedere allo straniero soggiornante in Italia una simile prova e accontentarsi, per il riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis*, soltanto di un remoto legame parentale che non può essere sintomatico di nessuno di quegli aspetti.

Se queste ragioni sono sufficienti a rendere irragionevole la regola dettata dall'art. 1 della legge n. 91 del 1992 in quanto tale, l'irragionevolezza diventa ancora più manifesta considerandone gli effetti e le dimensioni.

5.7. *Quanti sono, e dove sono, i cittadini italiani? Quando i numeri contano.*

E con ciò si torna alla rilevanza della *dimensione* del fenomeno.

Uno dei problemi segnalati in relazione allo *ius sanguinis* dei cittadini nati all'estero nei paesi che utilizzando lo *ius soli*, è che essi sono iscritti nei registri anagrafici del paese di nascita e non in quelli italiani. Come si è ricordato sopra, uno dei vantaggi della regola di *opting-in* pensata da Scialoja rispetto a quella di *opting-out* affermata nel corso della approvazione della legge n. 555 del 1912 era che la conservazione della cittadinanza solo previa espressa dichiarazione avrebbe consentito allo Stato di sapere chi sono e dove sono i propri cittadini.

Con le regole attualmente vigenti, invece, lo Stato non controlla più la consistenza del popolo¹²⁴ non solo dal punto di vista sostanziale, ma anche solo nella prospettiva del conoscere.

Per decidere sulle questioni ad essa sottoposte, la Corte costituzionale potrebbe prima di tutto acquisire elementi conoscitivi affidabili in ordine al numero dei residenti all'estero che avrebbero diritto al riconoscimento della cittadinanza secondo le regole oggetto delle censure di costituzionalità e alla dinamica di queste popolazioni¹²⁵. Tali dati, come si è esposto sopra, appaiono essenziali in relazione a tutti i dubbi di costituzionalità oggetto del giudizio, sicché l'attivazione degli strumenti istruttori, nella forma della vera e propria istruttoria regolata dagli artt. 14 e seguenti delle *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, ovvero nella versione semplificata della audizione degli esperti, prevista dall'art. 17 delle stesse *Norme integrative*, appare consigliabile, per quanto la Corte tenda a farne un uso molto parco.

5.8. *Quale rima per l'addizione?*

La fondatezza della questione sollevata dal Tribunale di Bologna almeno con riferimento ai parametri interni induce ad interrogarsi sul tipo di sentenza che la Corte potrebbe adottare all'esito del giudizio.

L'ordinanza di rimessione sollecita una pronuncia additiva, alternativamente nella forma della sentenza additiva di principio oppure in quella di una sentenza additiva di regola.

sez. III, del 20 marzo 2019, n. 1837, che aveva descritto il criterio di assoluta irreprensibilità morale come “del tutto antistorico prima che irrealistico e, perciò, umanamente inesigibile da chiunque, straniero o cittadino che sia”. Anche la sentenza n. 1837 del 2019 è stata ripresa dalle pronunce successive.

¹²⁴ M. SAVINO, *Quale cittadinanza per l'Italia* cit., 19: “lo Stato italiano ha perso il controllo della sua popolazione”, in quanto “lo *ius sanguinis* ha generato un abnorme numero di italiani ‘virtuali’ o ‘latenti’”.

¹²⁵ Qualche dato, ormai non più aggiornato, è riportato da G. TINTORI, *Fardelli d'Italia? Conseguenze nazionali e transnazionali delle politiche di cittadinanza italiane*, Roma, 2009, 37 ss.

Il giudice *a quo*, infatti, sospetta che la disposizione impugnata possa essere costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede *alcun limite* alla attribuzione della cittadinanza per nascita da genitore residente all'estero; contestualmente, propone come soluzione *adeguata* quella di un limite di due generazioni, superabile qualora il genitore abbia risieduto almeno due anni sul territorio nazionale¹²⁶, e dunque suggerisce la regola che il Governo ha adottato, come necessaria ed urgente, nel decreto-legge n. 38 del 2025.

Mentre le ragioni a sostegno della incostituzionalità di una disciplina di attribuzione della cittadinanza per nascita attraverso uno *ius sanguinis* illimitato si dimostrano forti, il reperimento, all'interno del sistema normativo, della norma che concretizza la limitazione costituzionalmente necessaria appare più complesso.

Iniziando dalla ipotesi di una additiva di principio, il problema che porrebbe un dispositivo di questo genere – che il giudice *a quo* lascia comunque indeterminato – è che esso avrebbe come destinatario naturale il legislatore.

Il principio, infatti, dovrebbe verosimilmente sostanziarsi nella esplicitazione del requisito della sussistenza di un ragionevole legame tra chi chiede l'accertamento della cittadinanza italiana *iure sanguinis* e la comunità nazionale.

Ora, l'accertamento di un requisito di questo tipo postula un giudizio valutativo caratterizzato da discrezionalità, mentre, di solito, l'attribuzione della cittadinanza a titolo originario, alla nascita, avviene mediante regole la cui applicazione dà un risultato certo¹²⁷: questa è una delle ragioni per le quali gli ordinamenti si affidano normalmente allo *ius sanguinis* o allo *ius soli*, in quanto sono criteri che danno certezza. La prescrizione di un requisito quale quello del legame ragionevole od effettivo in aggiunta al criterio della nascita introdurrebbe invece elementi valutativi analoghi a quelli utilizzati per le decisioni di naturalizzazione assunte ai sensi dell'art. 9 della legge n. 91 del 1992.

Per contro, si può osservare che gli accertamenti della cittadinanza richiesti dai discendenti di cittadini emigrati equivalgono, nella sostanza, a delle naturalizzazioni, trattandosi di richiesta di accesso ad uno status che è originario ma che non è mai stato “vissuto”; sicché l'incongruità della ibridazione di un criterio di applicazione automatico (lo *ius sanguinis*) con un requisito che postula una valutazione caso per caso, quale il legame effettivo in concreto, è meno evidente di quanto potrebbe apparire a prima vista.

Un secondo problema posto da una sentenza additiva ipotizzata nei termini descritti è la sua capacità di delimitare in modo sufficiente la discrezionalità della amministrazione o del giudice, stante l'ampiezza del concetto di “ragionevole legame”.

Sia una pronuncia additiva di principio con quel contenuto, sia un altro dispositivo che ravvisi l'incostituzionalità della disposizione nella parte in cui non prevede un “qualche limite” alla attribuzione *iure sanguinis* della cittadinanza per i residenti all'estero, si avvicinano dunque ad una sentenza di incostituzionalità accertata ma non dichiarata, che è un altro strumento decisorio “debole” di cui dispone la Corte.

Con riferimento alla proposta di addizione che introduce il limite di due generazioni e una eccezione del soggiorno almeno biennale sul territorio dello Stato da parte del

¹²⁶ L'ordinanza accenna anche ad un possibile limite temporale, commisurato al più lungo termine di oblio noto all'ordinamento, pari a vent'anni; ma non è chiaro come tale limite opererebbe. L'ipotesi di perdita della cittadinanza per “desuetudine” nei confronti del cittadino italiano nato e residente all'estero, ed in possesso di un'altra cittadinanza, per “non uso” della cittadinanza italiana per venticinque anni, è raccolta dal disegno di legge approvato dal governo il 28 marzo 2025, di cui si è dato conto sopra.

¹²⁷ Come ha brillantemente sintetizzato R. BAUBÖCK, *Postscript: Genuine Links and Useful Passports* cit., 7, “no state adheres to an Anabaptist view of citizenship”.

genitore o dell'interessato, bisogna riconoscere che entrambe queste regole potrebbero reperire un appiglio nella legge n. 91 del 1992 e quindi la soluzione potrebbe essere giustificata sulla base della dottrina delle "rime adeguate" che a partire dal 2016¹²⁸ ha sostituito la teoria delle "rime obbligate"¹²⁹.

Infatti, il riferimento alle due generazioni è prescritto dall'art. 4, comma 1, della legge n. 91 del 1992 come condizione per l'acquisto della cittadinanza per beneficio di legge previsto a favore dei discendenti di *ex-cittadini* e ritorna nell'art. 9, comma 1, lett. a), come ipotesi privilegiata di naturalizzazione. All'interno della legge n. 91 del 1992, dunque, sussiste già una presunzione secondo cui il mero legame di discendenza perde di significato dopo due generazioni, presunzione che muove dal presupposto che la sola origine familiare non è sufficiente a trasmettere, a partire dalla terza generazione, una appartenenza culturale od ideale alla nazione.

Tale presunzione verrebbe ad essere estesa ai casi in cui la cittadinanza italiana dell'ascendente (genitore o nonno) in teoria c'è, ma nella sostanza è rimasta una cittadinanza meramente nominale o latente, perché nella normalità dei casi è stata sovrascritta ad una diversa cittadinanza effettiva (non è pensabile che dopo due generazioni non si sia acquisita la nazionalità del paese di emigrazione) e soprattutto perché, non essendo mai stata accertata prima, la nazionalità italiana non può essere stata vissuta come tale, ad esempio con l'esercizio di diritti politici. Ciò è particolarmente evidente nei casi – come è quello di specie – delle richieste di accertamento della cittadinanza per discendenza in linea femminile, in cui la perdurante cittadinanza italiana dell'ava è in realtà il frutto di una finzione, cioè di una ricostruzione che viene ad attribuire retrospettivamente un bene che non esisteva.

Quanto al soggiorno biennale sul territorio della Repubblica, nel sistema della legge n. 91 del 1992 tale arco temporale – riferito alla presenza dell'interessato – è considerato significativo sia proprio per l'acquisto della cittadinanza da parte del discendente di *ex-cittadini* (art. 4, comma 1, lett. c), sia per l'acquisto della cittadinanza per matrimonio (art. 5), sia, infine, per il riacquisto della cittadinanza nell'ipotesi di cui all'art. 13, comma 1, lett. e). In tutti i questi casi si tratta però di un soggiorno attuale riferito alla persona che chiede la cittadinanza e la previsione è relativa a fattispecie di acquisto della cittadinanza non per nascita ma per naturalizzazione. Per contro, nella proposta additiva del giudice, il requisito di soggiorno biennale potrebbe essere riferito anche al soggiorno

¹²⁸ Il punto di svolta è considerato la sentenza n. 236 del 2016, in cui la Corte, per rendere la pena editale prevista per il delitto di alterazione di stato di famiglia del neonato commesso mediante falso compatibile con gli artt. 3 e 27 Cost., in presenza di più soluzioni costituzionalmente idonee a eliminare o ridurre la manifesta irragionevolezza denunciata, utilizza una di queste "grandezze già rinvenibili nell'ordinamento". Vedi, da ultimo e per il richiamo ai precedenti, la sentenza n. 138 del 2024, in cui la Corte ribadisce che l'assenza di un'unica soluzione a "rime obbligate" per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione non preclude l'intervento del giudice delle leggi, anche in materie riservate alla discrezionalità del legislatore, "risultando a tal fine sufficiente la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni 'costituzionalmente adeguate', tratte da discipline già esistenti, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore".

¹²⁹ Su questa evoluzione, nell'ampia letteratura, vedi M. RUOTOLO, *Oltre le "rime obbligate"?*, in *federalismi.it*, n. 2/2021, 58 ss.; N. ZANON, *Due tecniche decisorie controverse: le sentenze di accoglimento "a rime adeguate" e le decisioni di rinvio dell'udienza a data fissa con incostituzionalità prospettata*, in *Corte e legislatore: tra moniti, rinvii e collaborazione. Atti del Seminario di studi (13 gennaio 2023)*, Milano, 2024, 199 ss.; D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bologna, 2020, 141 ss. (che ragiona di un passaggio dalle *rime obbligate* ai *versi sciolti*).

del genitore o dell'avo, e non dell'interessato, andrebbe a sommarsi al limite di due generazioni, e soprattutto agirebbe come una sorta di atto interruttivo di prescrizione.

Nonostante queste non esatte corrispondenze – che fanno di questa addizione una *rima imperfetta* – l'innesto di una *regola* appare preferibile, per i motivi esposti sopra, a quello di un *principio*, ferma rimanendo che ove l'interferenza con la discrezionalità del legislatore fosse ritenuta eccessiva potrebbe soccorrere, anche in questo caso, il meccanismo dell'intervento della Corte in due fasi, con l'assegnazione di un termine al legislatore e con la decisione nel merito delle questione nel caso in cui il parlamento rimanga inerte¹³⁰.

Come si è visto, dunque, gli strumenti decisori di cui la Corte può servirsi sono molti. Ciò che non sarebbe accettabile è la fuga da una questione di tale portata invocando la discrezionalità del legislatore, visto che è stato proprio il mancato intervento del parlamento su questi problemi antichi che ha consegnato alla Corte i nodi che in un modo o nell'altro richiedono di essere sciolti. Un primo banco di prova, per il parlamento, sarà proprio la conversione del decreto-legge n. 36 del 2025, sul quale le camere saranno chiamate a pronunciarsi nei tempi brevi prescritti dall'art. 77, secondo comma, Cost.

¹³⁰ Per questo meccanismo di intervento in due tempi, in assenza di una “rima obbligata”, vedi M. RUOTOLO, *L'evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. Per un inquadramento dell'ord. n. 207 del 2018 in un nuovo contesto giurisprudenziale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, 653 ss.