



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2026

La legge n. 74 del 2025 e la riforma
della trasmissione della cittadinanza
iure sanguinis: riflessioni
sul concetto costituzionale
di cittadinanza

di Maria Caterina Amorosi

EDITORIALE SCIENTIFICA

LA LEGGE N. 74 DEL 2025 E LA RIFORMA DELLA TRASMISSIONE DELLA CITTADINANZA *IURE SANGUINIS*: RIFLESSIONI SUL CONCETTO COSTITUZIONALE DI CITTADINANZA

di Maria Caterina Amorosi

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico
Università Sapienza di Roma

SOMMARIO: 1. BREVI PREMESSE: IL CONCETTO DI CITTADINANZA; 1.1. CENNI SULL'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA DELLA CITTADINANZA NEL NOSTRO ORDINAMENTO; 1.2. IL DIRITTO ALLA CITTADINANZA PRIMA DELL'ENTRATA IN VIGORE DELLA RIFORMA "TAJANI"; 2. LA RIFORMA DELLA CITTADINANZA INTRODOTTA DALLA L. N. 74 DEL 2025 E LE SUE CRITICITÀ; 2.1. I LIMITI POSTI AL LEGISLATORE IN MATERIA DI CITTADINANZA: L'ART. 22 COST. E L'ART. 3 COST.; 3. LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SULLA CITTADINANZA: CENNI SUI PRECEDENTI ORIENTAMENTI ED ANALISI DELLE RECENTI SENTENZE SUL PUNTO; 3.1. LA SENTENZA N. 142 DEL 2025; 3.2. LA SENTENZA N. 63 DEL 2026; 4. CONCLUSIONI.

1. Brevi premesse: il concetto di cittadinanza

Il tema della cittadinanza è da sempre oggetto di studio da parte di studiosi di diverse discipline, essendo al centro di riflessioni che coinvolgono i sociologi, gli storici, i filosofi e, ovviamente, i giuristi. Si tratta di un concetto complesso, polisenso che viene declinato in maniera differente a seconda dell'ambito in cui viene utilizzato¹ e che non a caso è stato definito anche come «il centro semantico di un universo problematico»².

Per quello che in questa sede interessa, sono numerosissimi gli studiosi di diritto in generale ed i costituzionalisti in specie che si sono occupati della cittadinanza³.

¹ M. DICOSOLA, *Il diritto alla cittadinanza: Problemi e prospettive*, Santarcangelo di Romagna, 2022, p. 13.

² Così M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi della costituzione*, in *Riv. Dir. Cost.*, n. 1/1996, p. 124.

³ Senza pretesa di esaustività v.: C. ROMANELLI GRIMALDI, *Cittadinanza*, in *Enc.*

L'evidenza dell'interesse risiede nel fatto che, se precedentemente il termine cittadinanza indicava essenzialmente l'appartenenza⁴ di un individuo ad uno Stato, successivamente esso ha assunto un significato più ampio: oggi le questioni della cittadinanza sono di peculiare interesse per il costituzionalista poiché riguardano «il rapporto politico fondamentale, il rapporto fra un individuo e l'ordine politico-giuridico nel quale egli si inserisce»⁵. Letta in questi termini, la cittadinanza definisce il rapporto individuo-ordine «e le sue principali articolazioni: le aspettative e le pretese, i diritti e i doveri, le modalità di appartenenza e i criteri di differenziazione, le strategie di inclusione ed esclusione»⁶.

In altre parole, ad oggi, un'indagine sulle evoluzioni giuridiche della cittadinanza comporta l'analisi sul come l'ordinamento abbia «impostato e risolto il problema del rapporto fra l'individuo e l'ordine politico-giuridico»⁷.

Giur. Treccani, vol. VII, Roma, 1988; G. AZZARITI, *Cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. Pubbl.*, n. 2/2011, p. 425 ss.; E. OLIVITO, *Lo spazio della cittadinanza: teorie di inclusione, pratiche di esclusione*, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 3/2007, p. 517 ss.; G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, p. 35 ss.; M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari di diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 2/1992, p. 203 ss.; D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova, 1997; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova, 1997; A. BARBERA (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo. Lineamenti di filosofia del diritto costituzionale*, Roma-Bari, 2007, p. 117 ss.

⁴ A tal proposito vi è chi ha evidenziato come il dato dell'appartenenza abbia caratterizzato lo *status* di cittadino fin dall'antichità: «La storia dell'umanità dimostra la rilevanza dello *status civitatis* proprio in collegamento a specifiche forme di "appartenenza", rilevanti al fine di stabilire il legame esistente tra individuo e gruppo: appartenenze fondate sulla comune discendenza da una famiglia (come a Roma nel caso delle *gentes*) e da un gruppo (ceti, gilde, gruppi religiosi: così, in genere, in Oriente) o sul fatto della partecipazione alla costruzione, mediante un patto, di una (nuova) comunità politica (la prima esperienza significativa è quella dei comuni dell'età di mezzo, attraverso il *contractus cictadinaticus* o la *coniuratio*; ma la medesima radice si ritrova alla base dello stato moderno» (A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2015, pp. 303-304).

⁵ P. COSTA, *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari, p. 3. Similmente, S. RODOTÀ, *Cittadinanza: una postfazione*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994, p. 295, il quale vede nella cittadinanza una delle forme attraverso le quali vengono definite le modalità di appartenenza all'ordine politico.

⁶ P. COSTA, *op. cit.*, pp. 3 e 4.

⁷ *Ivi*, p. 4.

È partendo da questa premessa che si intende, in questo lavoro, affrontare l'analisi del c.d. "decreto Tajani" (d.l. n. 36 del 2025, convertito in legge con la l. n. 74 del 2025), rubricato "disposizioni urgenti in materia di cittadinanza"; si tratta di una riforma della disciplina che avviene dopo circa trent'anni dall'ultimo intervento in materia e che, quindi, si presenta (nel suo *an*) come necessaria, dato il mutamento dei tempi.

Si tratta di una iniziativa governativa che, come più volte richiamato nella relazione introduttiva al decreto, non modifica il principio cardine dello *ius sanguinis* su cui si fonda la trasmissione della cittadinanza fin dagli inizi della storia unitaria. L'intento del governo è quello di temperare il principio dello *ius sanguinis* come elemento costitutivo della comunità nazionale calibrandolo con la effettiva sussistenza di vincoli attuali con la stessa comunità. La *ratio* della riforma è dunque subordinare il riconoscimento dello *status civitatis* al permanere di vincoli oggettivi, espressione di un legame con l'Italia e che, quindi, valgono a giustificare «l'accesso al complesso indissolubile di diritti e di doveri propri dei cittadini che formano il popolo cui l'articolo 1 della Costituzione attribuisce la sovranità»⁸.

Senza pretese di esaustività, si ritiene opportuno, prima di procedere ad una analisi della riforma del 2025, soffermarsi preliminarmente sul concetto di cittadinanza e le sue evoluzioni all'interno del nostro ordinamento.

Occorre premettere che, nonostante la copiosità di lavori sull'argomento, non si rinviene ad oggi una «definizione sistematica che tenga conto dei diversi aspetti e dei diversi elementi della sua complessità»⁹.

Nel tentativo di dare una prima definizione dell'istituto in esame, vi è chi ha descritto la cittadinanza come uno *status* che determina la condizione di chi, in base ad un rapporto giuridico con la comunità politica di appartenenza, è titolare di situazioni giuridiche attive e passive, quindi di diritti e di doveri¹⁰.

Una declinazione della cittadinanza che ha avuto molto seguito in dottrina è quella basata sulla dicotomia cittadinanza-appartenenza e

⁸ Senato della Repubblica, Relazione tecnica Disegno di legge di Conversione in legge del decreto legge n. 36 del 2025, p. 6.

⁹ E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, Padova, 1997, p. 3.

¹⁰ Cfr. G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza profili di diritto pubblico comparato*, Padova, 1998, p. 30.

cittadinanza-partecipazione (“appartenenza” ad uno Stato, “partecipazione” ad una comunità). In questo modo, si proietta la cittadinanza su una doppia dimensione: una verticale che riguarda l’aspetto più giuridico-istituzionale del concetto in esame e che si identifica nell’appartenenza, nella soggezione stabile ad una autorità statale; una orizzontale che si rivela nella partecipazione attiva ad una comunità politica organizzata¹¹.

In quest’ottica, la dimensione verticale della cittadinanza-appartenenza indicherebbe il perimetro della nozione giuridico-formale della cittadinanza stessa; quest’ultima, infatti, viene a coincidere con «l’appartenenza verticale allo Stato secondo le norme stabilite dalla legge» e si traduce, dunque, in uno «*status* meramente convenzionale, che può prescindere dalla (pre-)esistenza di ‘caratteri’ obiettivi dei suoi titolari, e dipende soltanto da come – nel singolo momento storico – la volontà sovrana dello Stato ritiene di tracciare il confine tra titolari di quello *status* e tutti gli altri»¹². Questa cittadinanza giuridico-formale viene definita anche come “cittadinanza legale” in contrapposizione ad una dimensione sostanziale della cittadinanza¹³ che viene a coincidere con

¹¹ *Ex multis*, G. U. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 42; G. AZZARITI, *Cittadinanza...*, cit., p. 425; R. CLERICI, *La cittadinanza nell’ordinamento giuridico italiano*, Padova, p. 378 ss.; E. GROSSO (*Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, cit., p. 295) distingue tra cittadinanza come appartenenza orizzontale ad una comunità e cittadinanza come *status* verticale. La prima ha come modello di riferimento le πόλεις greche nelle quali il vincolo di appartenenza si sublimava nella partecipazione del singolo alla vita politica; la seconda accezione, invece, deriva dal mondo romano e coincide con il rapporto verticale che lega il soggetto al potere pubblico e si può declinare in senso biunivoco – la persona è titolare di diritti e l’autorità è titolare di poteri – o in senso univoco e tradursi in una soggezione dell’individuo al potere politico.

Anche la Corte costituzionale in diverse sentenze ha fatto riferimento a questo duplice aspetto della cittadinanza affermando che la cittadinanza è innanzitutto «partecipazione politica» dalla quale deriva «la titolarità dei diritti e di doveri», ma è anche «appartenenza a una comunità che ha comuni radici culturali e linguistiche». Si evidenzia inoltre che «le norme costituzionali evocano una correlazione fra cittadinanza e territorio dello Stato... in quanto luogo che riflette un comune humus culturale e la condivisione dei principi costituzionali» (Corte cost., sent. n. 142 del 2025, punto 11.2 del Considerato in diritto).

¹² E. GROSSO, *Il ruolo del confine nelle trasformazioni della nozione giuridica di cittadinanza*, in *Teoria politica. Nuova serie Annali* [Online], n. 10/2020.

¹³ In molti in dottrina fanno riferimento alla distinzione fra la cittadinanza in senso giuridico-formale e la cittadinanza in senso sostanziale. *Ex multis*: E. GROSSO, *Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle*

la partecipazione e la possibilità di esercitare i diritti riconosciuti in Costituzione, e che dovrebbe porsi, quindi, come l'obiettivo dell'intervento del legislatore in materia¹⁴; si parla a proposito di cittadinanza costituzionale¹⁵.

A ben vedere, le due dimensioni (verticale – orizzontale) non do-

Costituzioni europee, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2000, p. 505 ss.; L. RONCHETTI, *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2012; M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali*, cit., p. 204 ss., il quale afferma che, mentre la cittadinanza in senso giuridico-formale dipende «dall'accertamento dei presupposti stabiliti dal diritto positivo», la cittadinanza in senso sostanziale è quella secondo la quale è cittadino «non semplicemente chi è definito in questo modo dal diritto positivo ma solo chi, oltre a vantare questa qualificazione, gode di alcune specifiche attribuzioni materiali»; C. SALAZAR, *“Tutto scorre”: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito*, in *Politica del diritto*, n. 3/2001, p. 375 ss.; C. PANZERA, *Cittadinanza*, in C. PANZERA, A. RAUTI (a cura di), *Dizionario dei Diritti degli Stranieri*, Napoli, 2020, che distingue la cittadinanza “formale-verticale” da quella “sostanziale-orizzontale” coincidente con la comunità politica, con il gruppo (p. 112); P. BONETTI, *I profili giuridici della cittadinanza*, in D. BRIGADOI COLOGNA, L. PANZERI (a cura di), *Migrazioni e cittadinanza. Prospettive sociologiche e giuridiche*, Milano, Ledizioni, p. 72 ss.; M. CUNIBERTI, Art. 22, in R. BIFULCO, A. CELATO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. 1, 2006, p. 477.

¹⁴ S. PENASA, *Verso una “cittadinanza costituzionale”? L'irragionevolezza del requisito della cittadinanza italiana per l'accesso al servizio civile volontario*, in *Rivista AiC*, n. 3/2015, p. 2.

¹⁵ Richiamano il concetto di cittadinanza costituzionale, privilegiando la dimensione partecipativa della cittadinanza: G. AZZARITI, *La cittadinanza*, cit., p. 433, che la lega «ai valori che un ordinamento politico pone a proprio fondamento di legittimazione e che si affermano come limiti dei poteri costituiti»; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., pp. 513 ss., che distingue il concetto di cittadinanza costituzionale da quello di cittadinanza “legale” e afferma che «in questa prospettiva, “cittadino” non è tanto chi è definito come tale dalla legge dello stato, ma chi di fatto partecipa attivamente alla vita economica, sociale e politica della comunità in cui vive» e poi specifica che «una nozione costituzionale di cittadinanza appare (...) adatta a ricomprendere in sé tutte le manifestazioni politiche della personalità individuale (...), senza la necessità di chiamare in causa un rapporto esclusivistico tra il singolo e lo stato qual è quello prefigurato dalla cittadinanza “nazionale”» (p. 522); A. MORRONE, *op. cit.*, p. 305, il quale criticando la distinzione fra cittadinanza-appartenenza e cittadinanza-partecipazione, sostiene che «simili opposizioni concettuali, appaiono arbitrarie e fuorvianti, specie, se assunte con valore prescrittivo»; G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1997, pp. 10-12, che, esprimendosi in termini di «cittadinanza come rapporto, in contrapposto alla cittadinanza come appartenenza», afferma che la cittadinanza indica «allo stesso momento il condizionamento dei diritti all'organizzazione dello Stato e il condizionamento dello Stato, e cioè della sua legittimità sostanziale, all'esistenza e alla valorizzazione dei diritti umani (...) la

vrebbero essere opposte l'una all'altra, ma fra le due dovrebbe esserci un dialogo, dal momento che la cittadinanza "verticale" non può prescindere del tutto dalla cittadinanza "orizzontale". In effetti, la legge che disciplina la materia della cittadinanza non può essere «un puro e astratto atto di esercizio, più o meno arbitrario, della sovranità statale, ma ha sempre preteso di 'legittimarsi' sulla base di una qualche concezione del legame che si ritenesse (nel singolo momento storico) unire i concittadini tra loro»¹⁶.

In altre parole, la dimensione verticale (o statuale) non può prescindere dalla dimensione orizzontale, ossia dalla comunità sociale "abitata" dal cittadino.

Alle diverse interpretazioni delle dimensioni verticale ed orizzontale della cittadinanza si legano anche differenti visioni in merito alla definizione della cittadinanza come *status* o come rapporto giuridico¹⁷. Nell'impossibilità di approfondire in questa sede il ricco dibattito sul punto¹⁸, ci limitiamo, in estrema sintesi, ad osservare che: chi qualifica

cittadinanza che diremo costituzionale non è più immedesimazione nello Stato, ma definizione di un distanziamento nei confronti dello Stato stesso».

¹⁶ Così E. GROSSO, *Il ruolo del confine nelle trasformazioni della nozione giuridica di cittadinanza*, cit., p. 213.

¹⁷ Vi è anche chi ha definito la cittadinanza, più genericamente, come una qualità giuridica: si veda C. ROMANELLI GRIMALDI, *Cittadinanza*, voce, in *Enc. giur. Treccani*, vol. VI, 1995, p. 2.

¹⁸ La maggioranza della dottrina sembra aderire alla teoria che qualifica la cittadinanza come uno *status* giuridico, vedendo in essa la «matrice ed il presupposto per la titolarità di diritti e doveri» (G. BONATO, *La cittadinanza italiana dopo la legge n. 74 del 2025: i dubbi di costituzionalità della nuova disciplina*, in *Juridicum*, 26 febbraio 2026, p. 13). Alcuni definiscono lo *status civitatis* come «una qualità o una condizione della persona, che contribuisce a connotare la personalità dell'individuo e alla quale l'ordinamento ricollega una molteplicità di diritti e di doveri ... una sintesi ideale dei diritti e doveri riconosciuti a coloro che si trovano in determinate situazioni» (M. CARTABIA, *Portata e limiti della retroattività delle sentenze della Corte costituzionale che incidono sugli status giuridici della persona. In margine ad alcune recenti sentenze della Corte di cassazione in materia di cittadinanza*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 3260 ss.). Altri ancora la definiscono come una qualità giuridica personale, oggetto di «autonoma protezione giuridica» (G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, cit., p. 202). Sempre sulla cittadinanza come *status* giuridico, cfr. M. LUCIANI, *Cittadini stranieri come titolari dei diritti fondamentali*, cit., p. 203 ss.; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., p. 187.

In senso contrario, sostengono che la cittadinanza dovrebbe essere intesa come un rapporto giuridico: G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, e diritti delle persone*, cit., il quale sostiene che la cittadinanza rappresenta un rapporto giuridi-

la cittadinanza come *status* pone l'accento sul relativo complesso di diritti e doveri; invece, chi la considera un rapporto giuridico, evidenzia il vincolo verticale (fra il cittadino e lo stato) e quello orizzontale (con gli altri concittadini) che ne deriva¹⁹.

La Corte costituzionale ha qualificato in alcune pronunce la cittadinanza come uno «stato giuridico costituzionalmente protetto», che «importa una serie di diritti nel campo privatistico e pubblicistico»²⁰ e che costituisce «una condizione generale di appartenenza alla comunità nazionale»²¹. Sembrerebbe, dunque, che la giurisprudenza costituzionale abbia sposato l'orientamento dottrinale che considera la cittadinanza come uno «*status*» che definisce la posizione giuridica dell'individuo e che costituisce il presupposto per la titolarità di diritti e doveri.

Al netto delle diverse interpretazioni del concetto in esame, si può sicuramente concordare con quanti osservano che la cittadinanza occupa un posto centrale nel diritto costituzionale e nell'esperienza costituzionale²², essendo protetta giuridicamente al pari dei diritti inviolabili riconosciuti e tutelati dall'art. 2 Cost. Questo aspetto della cittadinanza si evince dal testo dell'art. 22 Cost., il quale, affiancando lo *status civitatis* al nome ed alla capacità giuridica, qualifica la cittadinanza come elemento centrale per l'identità di un individuo²³.

co fondamentale tra l'individuo e l'ordine, inteso sia come ordine politico sia come ordine sociale (p. 425); nello stesso senso, P. COSTA (*op. cit.*, p. 3) che afferma: la cittadinanza «è un'espressione utilizzabile per mettere a fuoco il rapporto politico fondamentale e le sue principali articolazioni: le aspettative e le pretese, i diritti e i doveri, le modalità di appartenenza e i criteri di differenziazione, le strategie di inclusione e di esclusione»; G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza, riflessioni sulla parola e sulla cosa*, cit., diffusamente.

¹⁹ In merito a questa teoria, è stato detto che essa sembra fare riferimento ad «una convenzione contrattualistica-giusnaturalistica dei diritti dei singoli soggetti nei confronti dello Stato ovvero ad una concezione metagiuridica considerando lo Stato in una posizione di supremazia nei confronti del singolo soggetto» (C. ROMANELLI GRIMALDI, *op. loc. ult. cit.*).

²⁰ Corte cost., sent. n. 87 del 1975, punto 2 del Considerato in diritto.

²¹ Corte cost., sent. n. 258 del 2017, punto 9 del Considerato in diritto.

²² V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 16 ottobre 2009, il quale sottolinea che «la categoria e la stessa nozione della cittadinanza si intreccia strettamente con i concetti-base e con i principi-cardine del diritto e dell'assetto costituzionale: eguaglianza, diritti e doveri costituzionali, rapporto autorità-libertà, Stato e forma dello Stato, democrazia come principio costitutivo dell'organizzazione politica».

²³ In questo senso, A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, cit., p. 304, che considera la cittadinanza come elemento dell'identità della persona; S. LABRIOLA, «Status Civitatis» e norme costituzionali, in *Riv. Trim. dir. Proc. Civ.*,

Proprio in considerazione della indiscussa rilevanza costituzionale della materia, le modifiche che intervengono sulle modalità di acquisto o di perdita dello *status civitatis* dovrebbero sempre intervenire nel rispetto «dell'intero sistema costituzionale della tutela dei diritti»²⁴.

Fra i diritti che più caratterizzano lo *status* di cittadino si annoverano: il diritto alla partecipazione politica, strumento essenziale per esercitare la sovranità popolare (ex art. 1 Cost.); il diritto di incolato, dal quale deriva il diritto del cittadino di risiedere ovunque nel territorio della Repubblica e senza limiti di tempo²⁵; la titolarità dei diritti sociali (istruzione, sanità, servizi socio-assistenziali, previdenza sociale, garanzie pensionistiche).

Per quanto riguarda i doveri che derivano dallo stato di cittadino italiano, fra i cc.dd. “doveri costituzionali in senso proprio” troviamo: il dovere di difesa della patria (ex articolo 52, comma 1, Cost.); il dovere tributario (art. 53 Cost.); la fedeltà alla Repubblica (art. 54)²⁶. Se il

1977, il quale definisce la cittadinanza come «un diritto della personalità al pari del diritto al nome» (p. 1347).

²⁴ M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., p. 121.

²⁵ Il cittadino «non può essere allontanato per nessun motivo dal territorio dello Stato» dal momento che ha con quest'ultimo un rapporto «di solito originario e permanente» (Così Corte cost., sent. n. 104 del 1969). Sul punto, G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 41, afferma che: «esaminando empiricamente gli stati moderni è possibile elencare numerosi elementi che appartengono ai cittadini in quanto cittadini (a tutti quindi solo perché i cittadini), e che non appartengono ai non cittadini... La domanda che vale la pena porsi è se, tra tutti gli elementi di differenziazione tra cittadini e non cittadini, ce ne sono alcuni, o uno, necessari, indefettibili (non in senso logico, ma in senso storico-culturale: se viene meno un certo elemento non ha più senso continuare ad usare la nozione di cittadinanza-appartenenza). A me pare che gli avvenimenti più recenti... dimostrano che almeno un elemento irriducibile caratterizza la cittadinanza-appartenenza, anche quando tutti gli altri dovessero venire tolti: il diritto di risiedere. Il cittadino ha il diritto di risiedere per il solo fatto di essere cittadino, nessuna legge può togliere tale diritto; il non cittadino può essere espulso o impedito dall'entrare nel territorio dello Stato, per il solo fatto di essere non cittadino, se la legge così prevede».

²⁶ In proposito, G. BASCHERINI, *Doveri costituzionali*, in *Treccani.it*, afferma che sono qualificati «espressamente ed esclusivamente in termini di dovere la difesa della patria (art. 52), il concorso alle spese pubbliche (art. 53), la fedeltà alla repubblica e, per gli affidatari di pubbliche funzioni, il dovere di adempierle con disciplina e onore (art. 54, co. 1 e 2)». Vi sono poi altri casi che la Costituzione qualifica «in termini tanto di diritto che di dovere», come, ad esempio il «lavoro, oggetto di un diritto al co. 1 dell'art. 4 e, al co. 2, di un dovere di concorso, materiale o spirituale, al progresso sociale; [il] mantenimento, istruzione ed educazione dei figli per i genitori (art. 30); [la] salute (art. 32); [l'] istruzione (art. 34); [l'] elettorato attivo (art. 48, co. 2). La natura “anfibia” di questi diritti/doveri riguardanti i più rilevanti ambiti di azione ed esplica-

primo dei doveri elencati²⁷ grava su tutti i cittadini e solo su di essi²⁸, il dovere tributario, dato il testo dell'art. 53 Cost.²⁹, non viene ricollegato direttamente alla qualità di cittadino, ma a quella di residente e, quindi, si impone anche agli stranieri in base al principio della territorialità dell'imposizione tributaria. Lo stesso dicasi per l'art. 54 Cost., secondo il quale "Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi" e che comporta in questo modo l'obbligo per ogni consociato – dunque anche per gli stranieri residenti sul nostro territorio – di rispettare i principi fondamentali posti alla base del nostro ordinamento costituzionale.

Per quanto riguarda i modi di acquisto della cittadinanza, essa può essere attribuita fin dalla nascita oppure può essere acquisita. L'attribuzione della cittadinanza fin dalla nascita viene chiamata anche cittadinanza di origine (o originaria); mentre l'acquisizione della cittadinanza realizzato durante la vita di una persona viene definita cittadinanza successiva (o derivata, o naturalizzazione). La distinzione assume rilievo nella misura in cui la cittadinanza di origine viene attribuita all'interessato senza il concorso della sua volontà e produce effetti giuridici a partire dalla nascita. I criteri di attribuzione della cittadinanza originaria sono essenzialmente due: il criterio dello *ius sanguinis* (o della discendenza) in base al quale viene considerato cittadino colui che nasce da padre o da madre cittadini anche in territorio straniero; il criterio dello *ius soli*, in base al quale la cittadinanza viene attribuita a colui che nasce sul territorio dello Stato indipendentemente dalla cittadinanza dei genitori³⁰.

zione dell'*homme situé* (lavoro, famiglia, salute, istruzione, partecipazione), conferma quel passaggio derivante dalla ricomprensione tra i più fondamentali principi costituzionali del principio solidaristico».

²⁷ Un dovere che, come specificato dalla Corte, «non si risolve soltanto in attività finalizzate a contrastare o prevenire l'aggressione esterna, ma può comprendere anche attività di impegno sociale non armato» (Corte Cost., sent. n. 119 del 2015).

²⁸ Dal momento che, come è stato evidenziato (M. LUCIANI, *La partecipazione politica e i migranti*, in L. RONCHETTI (a cura di), *La Repubblica e i migranti*, Giuffrè, 2014, p. 82) la «sacertà» dell'articolo 52 «non avrebbe senso» rispetto agli stranieri.

²⁹ «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività».

³⁰ Da queste differenze nel modo di acquisto della cittadinanza, possiamo dedurre che, se lo *ius sanguinis* definisce un'appartenenza del cittadino allo Stato fondata sui legami etnici o familiari e configura il popolo quale entità etno-culturale, naturale e pre-politica, che non costruisce ma abita uno spazio politico che risulta assio-

Come noto, nel nostro ordinamento – come nella maggioranza dei paesi europei – vige il criterio dello *ius sanguinis*.

1.1. Cenni sull'evoluzione della disciplina della cittadinanza nel nostro ordinamento

Prima di analizzare il contenuto della legge n. 74 del 2025, appare opportuno ricostruire il contesto in cui è intervenuta la riforma e richiamare, seppur brevemente, i precedenti normativi in materia di cittadinanza.

In via generale, possiamo dire che storicamente nel nostro ordinamento il criterio dominante è stato quello dello *ius sanguinis*, ossia quello basato sul legame di discendenza da genitori cittadini, essendo il criterio dello *ius soli* di applicazione assolutamente residuale e limitata.

Già il codice civile del 1865 articolava la disciplina della cittadinanza in base al principio dello *ius sanguinis*, come si evince dall'art. 4 che recitava: "È cittadino il figlio di padre cittadino"³¹.

La disciplina si snodava, poi, intorno al principio cardine enunciato dall'art. 11, primo comma, per cui chi otteneva la cittadinanza in paese estero perdeva la cittadinanza italiana, anche se l'acquisto di una cittadinanza estera non fosse stato volontario.

Le disposizioni del codice Pisanelli erano proprie di un'epoca in cui la comunità era essenzialmente statica e i paesi di destinazione erano prevalentemente europei, caratterizzati, dunque, da una certa omogeneità in merito ai principi relativi all'attribuzione della cittadinanza; in effetti, il principio dello *ius sanguinis* era assolutamente dominante, mentre lo *ius soli* trovava applicazione molto raramente e, comunque, non in maniera automatica³².

gicamente prioritario rispetto ai singoli consociati», lo *ius soli*, invece, «definisce la cittadinanza quale conseguenza del fatto giuridico di essere nati sul territorio di un determinato ordinamento; in questa prospettiva, l'individuo precede la comunità e il popolo si configura 'artificialmente', su un piano etico-politico», G. BASCHERINI, *Brevi considerazioni storico-comparative su cittadinanza ius sanguinis e ius soli nella vicenda italiana*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1/2019, p. 53.

³¹ Come è stato notato (V. VOLPI, *Italia*, in M. SAVINO (a cura di), *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Napoli, 2014), la disciplina stabilita dal codice Pisanelli si fondava su di un modello familistico di cittadinanza in base al quale quest'ultima veniva trasmessa sulla base di motivi legati alla tutela del nucleo familiare.

³² Cfr. Senato della Repubblica, Relazione tecnica Disegno di legge di Conversione in legge del decreto legge n. 36 del 2025, p. 5 ss.; G. BONATO, *op. cit.*, p. 18 ss.

La situazione era differente nei Paesi del continente americano, divenuti fra la fine dell'Ottocento e gli inizi del Novecento terre di emigrazione. In questi paesi la cittadinanza si acquistava per nascita sul territorio e così i figli degli italiani immigrati in Brasile, in Argentina o negli Stati Uniti non erano più italiani, ma cittadini dei paesi in cui nascevano, anche se figli di italiani.

Proprio in seguito alla crescita dell'emigrazione ed alla conseguente volontà di mantenere un legame con il paese di origine, nel 1912 (l. n. 555) vennero riscritte le norme relative alla cittadinanza.

La nuova disciplina conservava essenzialmente l'impianto del codice del 1865, riaffermando «la centralità della trasmissione della cittadinanza per parentela, in uno spirito di salvaguardia dei legami familiari con la madrepatria»³³, ma prevedeva anche alcune significative modifiche. In generale veniva attenuato il principio della unicità della cittadinanza e si introducevano alcune ipotesi di doppia cittadinanza.

In particolare, in seguito alla novella del 1912, il figlio di cittadino italiano nato all'estero veniva definito non più semplicemente "cittadino", ma cittadino "per nascita": non un'ultronea definizione, ma una specificazione volta ad affermare l'acquisto della doppia cittadinanza per diritto di nascita³⁴. Parallelamente, la perdita della cittadinanza veniva disciplinata in maniera meno severa rispetto al codice dell'Italia unificata, dal momento che questa non era più conseguente al semplice acquisto della cittadinanza straniera, ma avveniva solo conseguentemente al ricorre congiunto di due circostanze: la residenza all'estero; l'acquisto spontaneo della cittadinanza straniera³⁵.

Tale disciplina rimase pressoché invariata³⁶ fino alla riforma del

³³ C. BERSANI, *Forme di appartenenza e diritto di cittadinanza nell'Italia contemporanea*, in *le Carte e la Storia*, n. 1/2011, p. 58.

³⁴ L'art. 7 della l. n. 555 del 1912 affermava: "Salve speciali disposizioni da stipulare con trattati internazionali, il cittadino italiano nato e residente in uno Stato estero, dal quale sia ritenuto proprio cittadino per nascita, conserva la cittadinanza italiana, ma, divenuto maggiorenne o emancipato, può rinunciarvi".

³⁵ Se l'acquisto fosse avvenuto "senza concorso di volontà propria", la cittadinanza italiana doveva essere oggetto di formale ed espressa rinuncia.

³⁶ Bisogna tuttavia citare i cambiamenti intervenuti in seguito alle pronunce di incostituzionalità della Corte costituzionale e delle modifiche normative degli anni '70 e '80. In generale, si tratta di interventi resi necessari dall'esigenza di dare piena attuazione alla Costituzione, nello specifico, al fondamentale principio di eguaglianza leso dalla normativa prerepubblicana sulla cittadinanza nella misura in cui: stabiliva la perdita della cittadinanza per la donna in seguito all'acquisto non volontario del-

1992 (l. n. 91 del 5 febbraio 1992) con cui il legislatore ha voluto sistematizzare le modifiche intervenute nel corso degli anni e, al contempo, introdurre una rilevante novità: il definitivo venir meno del principio di unicità della cittadinanza³⁷.

La finalità era quella di includere gli emigrati e i loro discendenti all'interno dei "confini" della nazione con l'obiettivo di realizzare una riterritorializzazione della comunità politica³⁸.

In seguito all'entrata in vigore della l. n. 91/1992, infatti: gli italiani che acquistavano anche volontariamente la cittadinanza straniera non perdevano più la cittadinanza italiana; i cittadini con doppia o plurima cittadinanza fin dalla nascita (perché acquistavano *iure sanguinis* le cittadinanze possedute dalla madre e/o dal padre, o perché acquistavano *iure soli* la cittadinanza del paese in cui erano nati) non dovevano più effettuare nessuna opzione; i figli minorenni di italiani che si naturalizzavano stranieri non perdevano più la cittadinanza italiana (anche se acquistavano la nuova cittadinanza del genitore).

In sintesi, in base a quanto stabilito dagli articoli 11 e 12 della nuova disciplina, la cittadinanza italiana si perdeva solo per espressa e formale rinuncia o solo in caso di grave violazione dei doveri di fedeltà alla Repubblica.

Con la l. 91 del 1992, dunque, la bipolidia diviene «un vero e propria principio generale della nuova disciplina»³⁹, che si snoda intorno al principio della «conservazione – volontaria – della cittadinanza»⁴⁰.

Esclusa tale novità, la novella del 1992, non modificando l'impianto generale della disciplina della cittadinanza e confermando sostanzialmente la centralità del criterio dello *ius sanguinis*, non ha recepito i

la cittadinanza del marito straniero; prevedeva la trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis* solo da parte del padre (cfr. Corte cost., sentt. n. 87 del 1975 e n. 30/1983).

³⁷ Venivano introdotti anche due ulteriori modi di acquisto della cittadinanza: oltre alla discendenza da genitori italiani (art. 1 l. 91/1992), si prevedeva l'acquisizione della cittadinanza per beneficio di legge (art. 4, co. 2, l. n. 91/1992) – nel caso dello straniero nato in Italia che vi abbia risieduto fino al raggiungimento della maggiore età e che ne faccia richiesta entro un anno da tale data – e la naturalizzazione (art. 9, co.1, l. n. 91/1992) – dopo dieci anni di regolare permanenza nel paese.

³⁸ G. TINTORI, *Nuovi italiani e italiani nel mondo. Il nodo della cittadinanza*, in P. CORTI, M. SANFILIPPO (a cura di), *Storia d'Italia – Annali XXIV. Migrazioni*, Torino, 2009, p. 750.

³⁹ M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., p. 498.

⁴⁰ R. CLERICI, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., p. 362.

mutamenti avvenuti nel corso dei trent'anni che la separavano dall'ultimo intervento normativo in materia.

In particolare, parte della dottrina, nel criticare le disposizioni introdotte, evidenziava come il legislatore non avesse tenuto conto della trasformazione dell'Italia da paese di emigrazione a terra di immigrazione⁴¹ e neppure dei fenomeni transnazionali, come quello della globalizzazione, dell'affermazione dei diritti umani e dell'evoluzione degli ordinamenti sovranazionali⁴².

Per questo, ad alcuni l'art. 1 della legge del 1992 è sembrato un «tributo al vincolo di sangue che, nella sua assolutezza, appare anacronistico» dal momento che per la trasmissione della cittadinanza è sufficiente «una sola goccia di sangue, per quanto remota», non rilevando affatto i legami affettivi e sociali⁴³.

Dall'analisi degli interventi normativi che si sono succeduti e dei lunghi silenzi legislativi che li hanno separati, si evince una incapacità (o una mancata volontà) del legislatore di leggere i cambiamenti all'interno della realtà sociale, della sua composizione, determinando uno scollamento fra la cittadinanza orizzontale (sostanziale) e la cittadinanza verticale (istituzionale).

Se si può valutare con favore l'attenzione del legislatore al fenomeno dell'emigrazione che ha caratterizzato l'Italia fino ai primi anni '70 e la relativa tutela dell'emigrante⁴⁴ tramite un'interpretazione estensiva della cittadinanza *iure sanguinis*, lo stesso non si può dire in merito all'inerzia del legislatore negli anni successivi. Anni in cui, in virtù del passaggio a paese di destinazione e alle conseguenti importanti modifiche nella composizione della cittadinanza reale, sarebbe stato opportuno ripensare la disciplina della cittadinanza e riconsiderare l'attualità della normativa vigente.

⁴¹ V. LIPPOLIS (*Il significato della cittadinanza e le prospettive di riforma della legge n. 91 del 1992*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2010, p. 156) a tal proposito, l'ha definita come una legge che «nasceva già vecchia».

⁴² D. PORENA, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 190 e ss., il quale parla di «aspirazione al contenimento».

⁴³ M. GATTUSO, *Cittadinanza iure sanguinis: brevi note dopo C. cost. 31/7/25 n. 142*, in *Giustizia insieme*, 10 novembre 2025, p. 2.

⁴⁴ Tutela che trova un riscontro costituzionale, espresso dall'articolo 35, comma 4, Cost., che riconosce la libertà di emigrazione e tutela il lavoro italiano all'estero ed anche dagli articoli 48, co. 3, 56, co.2 e 4, 57, co. 2 che, con l'istituzione della «circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere», tutelano i diritti politici degli italiani all'estero.

Al contrario, l'ordinamento italiano è rimasto ancorato alle scelte di politica legislativa sul punto effettuate in un momento storico molto diverso, confermando negli anni l'opzione per la dimensione verticale della cittadinanza-appartenenza, in grado di «permettere la perpetuazione dello *status* anche ai discendenti degli emigranti, al precipuo fine di costruire una comunità politica e culturale (...) al di fuori dei confini peninsulari, costruendo una nazione etnica basata sullo *ius sanguinis*»⁴⁵.

1.2. *Il diritto alla cittadinanza prima dell'entrata in vigore della riforma "Tajani"*

Quindi, ai sensi della normativa precedente all'entrata in vigore della legge n. 74 del 2025, la disciplina della cittadinanza *iure sanguinis* prevista dall'art. 1, comma 1, lett. a), l. n. 91/1992 comportava l'automatica trasmissione dello *status civitatis* dal genitore cittadino italiano al figlio, anche nato all'estero, senza alcun limite temporale o generazionale, sempre in seguito all'accertamento dell'autorità pubblica. Tale accertamento, per chi nasce sul territorio italiano da genitori cittadini italiani, è immediato ed avviene nel momento della registrazione della nascita presso l'ufficio di stato civile. Ovviamente, la stessa immediatezza non si ha nei casi in cui, essendo avvenuta fuori dal territorio nazionale, la nascita viene registrata presso l'ufficio di stato civile di un paese estero e i contatti con l'amministrazione italiana – se si è in possesso di un'altra cittadinanza – possono non esserci mai o possono mancare per molte generazioni, come nel caso di nipoti o bisnipoti di italiani emigrati che non si sono mai presentati presso gli uffici competenti per reclamare il loro *status* di cittadino.

Tuttavia, anche in mancanza di tale registrazione, e nel silenzio della legge sul punto, la giurisprudenza ha sempre riconosciuto la cittadinanza italiana – in base all'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge n. 91 del 1992 – quando sia accertata la discendenza da cittadino italiano ed anche la mancata interruzione nella linea di trasmissione della cittadinanza.

Nella relazione tecnica di presentazione del disegno di legge di

⁴⁵ G. BONATO, *op. cit.*, p. 42, secondo il quale «l'effettività del legame giuridico e culturale... si misura non solo sul radicamento territoriale, ma soprattutto nella proiezione di una identità condivisa» (*ibidem*).

conversione⁴⁶ viene evidenziato criticamente come, nella prassi, l'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis* era diventato sostanzialmente automatico dal momento che la mancata ottemperanza ai doveri di dichiarazione all'ufficiale di stato civile non comportava alcuna conseguenza. Era, infatti, possibile sanare la situazione successivamente, anche a distanza di decenni, attribuendo a posteriori la cittadinanza italiana a persone decedute da tempo.

D'altronde, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno in qualche modo giustificato la prassi invalsa, affermando con le sentenze gemelle n. 25317 e n. 25318 del 24 agosto 2022⁴⁷ che: «la cittadinanza per fatto di nascita si acquista a titolo originario *iure sanguinis*, e lo stato di cittadino, una volta acquisito, ha natura permanente, è imprescrittibile e giustiziabile in ogni tempo in base alla semplice prova della fattispecie acquisitiva integrata dalla nascita del cittadino italiano».

In altre parole, nell'evoluzione giurisprudenziale, il diritto alla cittadinanza sembra essersi tradotto in una sorta di «diritto alla trasmissione della cittadinanza»⁴⁸, diritto attivabile in qualsiasi momento, anche a prescindere dall'esistenza fisica della persona giuridica.

Si può affermare, dunque, che da un'analisi diacronica sulla disciplina della cittadinanza si evince una tendenza all'espansione dei relativi limiti, sia in ambito normativo che in ambito giurisprudenziale: se il codice del 1865 bilanciava il principio dello *iure sanguinis* illimitato con una rigida preclusione alla doppia cittadinanza, già con il successivo intervento legislativo del 1912 si attenuava il rigore di tale preclusione prevedendo – come visto – che i figli di padri italiani che acquistavano *iure soli* la cittadinanza del paese di nascita potevano mantenere la cittadinanza italiana acquistata *iure sanguinis*; poi, con la legge n. 91 del 1992, si realizzava un'ulteriore espansione della disciplina, stabilendo il mantenimento della cittadinanza italiana in caso di acquisto volontario della cittadinanza straniera.

Al venir meno dei limiti al riconoscimento della cittadinanza previsti sul piano legislativo si accompagna la tendenza espansiva dell'interpretazione giurisprudenziale e amministrativa sul punto. Nel corso

⁴⁶ Senato della Repubblica, Relazione tecnica, cit., pp. 7-8.

⁴⁷ Si tratta delle sentenze sulla c.d. "Grande naturalizzazione" brasiliana; con esse il giudice di legittimità ha stabilito che la cittadinanza si perde per rinuncia volontaria ed esplicita che deve risultare da un atto libero e spontaneo diretto all'acquisto di un'altra cittadinanza.

⁴⁸ Senato della Repubblica, Relazione tecnica, cit., p. 9.

degli anni questo ha portato ad un aumento esponenziale delle richieste di riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* da parte dei cittadini stranieri che possono annoverare (illimitatamente nel tempo) fra i loro ascendenti un cittadino italiano; nella quasi totalità dei casi si tratta di italo-discendenti di quarta o quinta generazione che, effettivamente, hanno perso quasi del tutto ogni legame con l'Italia.

L'interpretazione ampia della trasmissione della cittadinanza originaria, fondata sul tenue legame della "goccia di sangue", realizza, secondo alcuni, una «pura finzione», determinando uno scollamento fra regola giuridica e realtà sociale⁴⁹.

In sintesi, in base alla relazione tecnica di presentazione del d.d.l. di conversione del d.l. n. 36 del 2025, i punti critici nell'evoluzione della disciplina della cittadinanza all'interno del nostro ordinamento possono essere individuati: nella tendenza della giurisprudenza ad orientarsi per una ricostruzione dello *status* di cittadino come una situazione imprescrittibile, azionabile in qualsiasi tempo anche a nome di persone decedute; nell'acquisto automatico della cittadinanza, i cui effetti durano senza limiti anche in relazione a situazioni antecedenti all'entrata in vigore della Costituzione; nell'attivazione a discrezione dell'interessato dello *status* di cittadino, che può restare dormiente per diverso tempo ed essere riattivato in qualsiasi momento; nella tendenza costante a partire dai primi del Novecento ad espandere i casi di acquisto della cittadinanza.

Una tendenza espansiva che, come visto, caratterizza anche la giurisprudenza della Corte di Cassazione come si evince, ad esempio, dalle sentenze n. 4466 del 2009 e n. 25317 del 2022 nelle quali i giudici di legittimità, richiamando gli articoli 22, 4 e 16 della Costituzione hanno ricostruito il diritto alla cittadinanza come un diritto soggettivo permanente e imprescrittibile, che deve essere garantito nei termini più ampi e la cui rinuncia può essere solo volontaria ed esplicita.

Bisogna tuttavia considerare le conseguenze che derivano da una

⁴⁹ M. GATTUSO, *op. cit.*, p. 2, il quale evidenzia che «Vi è una divaricazione fra la regola formale, che consente di dichiarare la persona "italiana", e la realtà di un cittadino straniero privo di qualsiasi legame, connessione, interesse rispetto al nostro paese. Il distacco dalla realtà raggiunge il parossismo con l'accertamento postumo di uno *status* strettamente personale di uomini e donne defunte che mai nella loro vita avevano immaginato, o voluto, essere italiane. Il diritto è personalissimo, ma l'accertamento prescinde completamente dalla volontà. Si tratta di un diritto sopito, che resta latente per secoli, salvo "resuscitare" in un lontano discendente».

declinazione così ampia del principio dello *ius sanguinis*: infatti, la disciplina della cittadinanza incide direttamente sulla determinazione di quel “popolo” che ex art. 1 Cost. è detentore della sovranità, rendendolo sostanzialmente indeterminato⁵⁰. Ne consegue che, se si sposa una interpretazione così ampia del principio della cittadinanza *iure sanguinis* si rischia di sciogliere l’entità popolo da ogni vincolo con il territorio nazionale su cui esercita la sovranità, dal momento che vengono attribuiti i diritti (anche) politici a diversi milioni di persone che con la comunità nazionale non hanno più nessun legame effettivo.

2. La riforma della cittadinanza introdotta dalla l. n. 74 del 2025 e le sue criticità

Prima di entrare nel merito e analizzare le novità introdotte nella disciplina della cittadinanza dalle disposizioni della legge n. 74 del 2025, occorre accennare alle criticità che derivano dal metodo adottato, e, cioè, dalla scelta di ricorrere alla decretazione d’urgenza per affrontare un tema tanto fondamentale quanto complesso come quello della cittadinanza, dalla cui disciplina deriva l’acquisto e la perdita dello *status civitatis* e, quindi, dei diritti ad esso connessi. Dato che l’argomento esula dall’oggetto del presente lavoro, ci limitiamo in questa sede ad avanzare dubbi sulla effettiva sussistenza dei presupposti legittimanti il ricorso all’art. 77 Cost.: la straordinaria necessità ed urgenza di intervenire⁵¹.

Nella relazione introduttiva, il Governo giustifica l’adozione del decreto-legge con la necessità di evitare, nelle more dell’approvazione di una riforma organica della materia che si riconosce opportuna, un «eccezionale e incontrollato afflusso di domande di riconoscimento

⁵⁰ Come ricorda C. MORTATI (*Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della costituzione*, , Bologna, 1975, p. 9), il presupposto su cui si regge l’art. 1 Cost. è la sussistenza nella «compagine formata da cittadini politicamente attivi di una concordanza di fondo in ordine ai valori ed agli interessi fondamentali, la tutela dei quali venga affidata allo Stato... È questo requisito di omogeneità sociale (richiesto per assicurare stabilità e coerenza all’assetto autoritario cui i cittadini stessi conferiscono il necessario sostegno) che, come [dimostrano] le limitazioni poste nelle varie epoche storiche al riconoscimento ai singoli dei diritti politici, così dà ragione della diversa estensione di volta in volta ad essi attribuita».

⁵¹ Per approfondimenti sul punto, si v. A. FRANCESCANGELI, *Profili critici procedurali del decreto-legge n. 36 del 2025 in materia di cittadinanza*, in questa rivista.

della cittadinanza, tale da impedire l'ordinata funzionalità degli uffici consolari all'estero, dei comuni e degli uffici giudiziari». Tuttavia, l'urgenza di intervenire, così motivata, non sembra del tutto convincente⁵² dal momento che le difficoltà operative, le problematiche burocratiche ed amministrative in materia sono criticità strutturali note da tempo⁵³: non risulta esserci una *straordinarietà* a cui dover far fronte.

Si è scelto, dunque, di intervenire in una materia molto complessa – e dall'impatto significativo su aspetti alla base dell'ordinamento, come la determinazione del “popolo” sovrano e del corpo elettorale – con un decreto legge le cui disposizioni segnano una immediata rottura con il sistema precedente.

Nel merito, con la legge numero 74 del 2025, si è attuata una riforma della cittadinanza per discendenza caratterizzata da un impianto limitativo alla trasmissione dello *status civitatis* e il cui punto essenziale è l'eliminazione dell'«automatica correlazione»⁵⁴ fra *status civitatis* e *ius filiationis* attraverso l'introduzione di nuove condizioni necessarie per il riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis*.

L'articolo 1, comma 1, del decreto legge Tajani ha introdotto il nuovo articolo 3-bis della legge numero 91 del 1992 volto a limitare il riconoscimento della cittadinanza per coloro che sono nati e risiedono all'estero. Più precisamente l'ambito di applicazione del nuovo artico-

⁵² Da più parti è stata sottolineata la carenza dei presupposti della straordinaria necessità ed urgenza di intervenire. Sul punto, cfr.: M. CARDUCCI, *Profili di incostituzionalità della nuova legge sulla cittadinanza: una fictio provvedimentale sull'identità degli oriundi*, in *Diritticomparati.it*, 4 giugno 2025, il quale fa notare che siamo di fronte ad un decreto legge «il cui requisito di necessità e urgenza è stato espressamente circoscritto, nella Relazione di presentazione alle Camere, a un problema di inefficienza burocratica» (p. 5); M. INFUSINO, *Cittadinanza italiana iure sanguinis: errori e criticità della nuova frontiera*, in *Osservatorio AiC*, n. 3/2025, pp. 103-104; L. STAMME, *La ridefinizione dello status civitatis alla luce dei principi costituzionali: criticità della nuova riforma approvata con d.l. 36 del 2025*, in *Osservatorio AIC*, n. 6/2025.

⁵³ Come notato (L. STAMME, *op. cit.*, p. 124) «la necessità di intervenire sulla disciplina della cittadinanza *iure sanguinis* non [è] di certo una questione recente. In particolare, a partire dalla sentenza della Cassazione a Sezioni Unite del 2009 si era registrato un notevole aumento delle domande e dei procedimenti pendenti, tant'è che nel 2021, proprio per far fronte al carico di lavoro, il legislatore era intervenuto trasferendo la competenza alle sezioni specializzate istituite presso i distretti di Corte d'appello. Appare, dunque, paradossale la scelta di intervenire ben 16 anni dopo l'inizio del supposto problema e 3 anni dopo lo spostamento della competenza».

⁵⁴ Parole della Corte costituzionale, sent. n. 142 del 2025, punto 6.3. del Considerato in diritto.

lo 3-bis sarà circoscritto soggettivamente agli individui nati all'estero e che sono in possesso di una doppia cittadinanza⁵⁵; queste due condizioni, che devono esistere cumulativamente, sono ostative all'acquisto dello *status* di cittadino e introducono, quindi, una deroga alla disciplina generale prevista dall'art. 1 della l. n. 91/1992⁵⁶ relativa all'acquisto della cittadinanza per discendenza.

In seguito alle modifiche apportate, nel nostro ordinamento opera un nuovo fondamentale principio per cui la cittadinanza non si trasmette più automaticamente ai nati all'estero e viene precluso il riconoscimento della stessa anche per i nati all'estero prima dell'entrata in vigore della disposizione in esame, salvo che non ricorra una delle clausole previste dallo stesso articolo 3-bis.

La prima eccezione – disciplinata alla lettera a) dell'art. 3-bis – prevede che non venga applicata la nuova disciplina alle persone riconosciute come cittadini italiani dall'autorità consolare o dal sindaco competente sulla base di una domanda presentata entro il 27 marzo 2025; allo stesso modo – ai sensi dell'art. 3-bis lett. a-bis) – le nuove limitazioni non vengono applicate alle persone che hanno presentato una domanda giudiziale per l'accertamento della cittadinanza entro le ore 23:59 del 27 marzo 2025.

Le lettere c) e d) dell'articolo in esame stabiliscono che la preclusione alla trasmissione della cittadinanza non opera nei casi in cui un ascendente di primo o di secondo grado possiede, o possedeva al momento della morte, esclusivamente la cittadinanza italiana oppure nel caso in cui un genitore o un adottante sia stato residente in Italia per almeno due anni continuativi prima della data di nascita dell'interessato.

Da un primo sguardo generale alla riforma della cittadinanza emerge che lo *ius filiationis* è confermato come principale criterio acquisitivo della cittadinanza, ma si aggiungono alcuni presupposti tra cui, anzitutto, la nascita sul territorio nazionale, circostanza che permette

⁵⁵ Le nuove limitazioni, quindi non verranno applicate nei confronti dei nati all'estero che non acquistano, a qualsiasi titolo, una diversa cittadinanza al momento della nascita.

⁵⁶ Secondo cui: "È cittadino per nascita: a) il figlio di padre o di madre cittadini; b) chi è nato nel territorio della Repubblica se entrambi i genitori sono ignoti o apolidi, ovvero se il figlio non segue la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale questi appartengono.

È considerato cittadino per nascita il figlio di ignoti trovato nel territorio della Repubblica, se non venga provato il possesso di altra cittadinanza".

l'applicazione della regola generale (*ex art. 1 l. n. 92/1991*) senza limiti generazionali. Da questo in dottrina vi è chi ha sostenuto che attualmente nel nostro ordinamento operano due criteri di acquisto della cittadinanza a titolo originario: «quello dello *ius soli* e quello dello *ius sanguinis*, nella misura in cui il primo criterio condiziona l'applicazione del secondo»⁵⁷, dal momento che solo per gli individui nati all'estero acquistano rilievo giuridico le disposizioni previste alle lettere c) e d) dell'articolo 3-bis.

Infine, secondo quanto previsto dal comma 2 dell'articolo novellato, l'onere di provare l'insussistenza della preclusione all'acquisto della cittadinanza incombe sul richiedente il riconoscimento.

Dunque, si tratta di una riforma che, modificando le regole di trasmissione della cittadinanza operanti fino ad ora, dovrebbe, secondo il legislatore, rispondere all'esigenza che il riconoscimento della cittadinanza sia ancorato a vincoli effettivi con la Repubblica e con il suo territorio.

In questo modo, vietando l'acquisto della cittadinanza in assenza di un vincolo attuale con il paese che dovrebbe conferirla, si è voluto dare attuazione al principio internazionale del *genuine link* (legame effettivo). Si tratta di un principio riconosciuto dalla giurisprudenza internazionale, posto al centro della decisione della Corte Internazionale di Giustizia nella celebre sentenza del 6 aprile 1955 sul caso *Nottebohm* (*Liechtenstein c. Guatemala*): qui l'effettività del legame viene valutata in base alla sussistenza di alcuni indici presuntivi, come la residenza effettiva, lo sviluppo di relazioni familiari e sociali, la partecipazione alla vita pubblica, l'assolvimento dei doveri di solidarietà.

Secondo alcuni, lo stesso carattere sostanziale del legame emerge dalla Carta costituzionale e, in particolare, dall'art. 4 della Costituzione (in base al quale si richiede ad ogni cittadino di offrire un contributo al progresso materiale e spirituale della società) e dal dovere di fedeltà alla Repubblica (*ex art. 54 Cost.*), che implica la fedeltà ai principi fondamentali e si sostanzia nella partecipazione e nell'adempimento dei doveri di solidarietà⁵⁸.

Il legislatore ha ritenuto di rispondere anche alla necessità di con-

⁵⁷ G. BONATO, *La cittadinanza italiana dopo la legge numero 74 del 2025*, cit., p. 4.

⁵⁸ E. GROSSO, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, cit., p. 3, il quale continua evidenziando che oggi molti di questi doveri sono compiuti da stranieri ai quali, in base alle leggi vigenti, la cittadinanza viene riconosciuta solo dopo numerosi anni e in seguito a un procedimento a dir poco

sentire un'esatta determinazione del popolo di cui all'articolo 1 della Costituzione, legando tale nozione «al territorio della Repubblica o comunque ad un ininterrotto e oggettivo, legame con essa»⁵⁹.

Allo stesso modo, il novellato articolo 3-bis risponderebbe al principio di leale collaborazione nei rapporti internazionali e con l'Unione Europea, questo perché, dal momento che l'acquisto della cittadinanza italiana comporta automaticamente l'acquisto della cittadinanza europea (ex articolo 4 del TFUE), la cittadinanza italiana non produce effetti limitati all'ordinamento italiano, ma anche nei confronti degli altri Stati dell'Unione.

Si è voluto, dunque, accordare una preferenza a una declinazione effettiva della cittadinanza, basata su un legame attuale dell'interessato con il territorio; un legame effettivo, formale con lo Stato italiano, non soltanto un legame biologico, rispondendo così al concetto di cittadinanza che emerge dall'articolo 2, lettera a), della convenzione del 1997 del Consiglio d'Europa secondo cui «La nazionalità è il vincolo giuridico con uno Stato e non indica l'origine etnica di una persona».

Se lo scopo perseguito dal legislatore con questa riforma (dare rilievo al "legame genuino" tramite l'introduzione di limiti generazionali alla trasmissione *iure sanguinis* della cittadinanza) appare legittimo, tuttavia si devono evidenziare che diverse criticità sono state sollevate da più parti in dottrina in merito al *quomodo*.

Nell'analizzare le disposizioni previste dalla legge in oggetto, occorre anzitutto soffermarsi sulla locuzione che si è scelto di utilizzare: "è considerato non avere mai acquisito la cittadinanza italiana (...)". In questo modo, il legislatore sembra voler chiarire che l'art. 3-bis non prevede un ulteriore caso di perdita della cittadinanza oltre a quelli previsti dall'articolo 13 (l. 91/1992), ma stabilisce una preclusione all'acquisto automatico della cittadinanza operante *ex tunc*.

È proprio sull'applicazione retroattiva dell'art. 3-bis che si concentrano la maggioranza delle censure avanzate in dottrina. Pur condividendo la necessità di un intervento restrittivo in materia di riconosci-

tortuoso, mentre non sono adempiuti da quei cittadini ai quali la cittadinanza è stata trasmessa in modo automatico in base alla legge previgente.

⁵⁹ Relazione tecnica, cit., p. 26. Vi è poi chi vede il *genuine link* come «un limite rispetto a forme di arbitrio, ad esempio per prevenire che la cittadinanza sia ridotta a mera *commodity*, alla stregua di un qualsiasi bene commerciabile» (N. BRUTTI, *Il "sottile vincolo": dubbi e prospettive sulla cittadinanza iure sanguinis*, in *Federalismi. it*, n. 13/2025, op. cit., p. 8).

mento della cittadinanza originaria, si critica la «natura decadenziale di massa del provvedimento e la retroattività penalizzante della nuova disciplina»⁶⁰, i cui effetti si producono anche nei confronti delle persone nate prima della sua entrata in vigore, configurando, in questi casi, una vera e propria perdita della cittadinanza⁶¹. Secondo parte della dottrina, si tratterebbe di una misura retroattiva che incide su diritti perfetti già acquisiti nel patrimonio giuridico degli interessati⁶². La locuzione utilizzata dal legislatore (“non sono considerati italiani”) sembra indicare una «retrovalutazione della posizione giuridica dei soggetti nati prima dell’entrata in vigore della disposizione»⁶³.

Il carattere retroattivo, d'altronde, emerge chiaramente dal testo dell'articolo dal momento che si afferma che esso si applica anche a chi “è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo”. In questo modo, si «qualifica ora per allora in modo diverso – del tutto opposto – un fatto già accaduto (l'iscrizione *ope legis* della cittadinanza per nascita), che ha prodotto conseguenze che fanno ormai parte del patrimonio giuridico del soggetto (la titolarità dello *status*: diritto alla sua stabilità)»⁶⁴.

Secondo parte della dottrina, in base alle norme precedenti, la persona nata all'estero che aveva ascendenti italiani acquisiva lo *status* di cittadino italiano nel momento in cui nasceva e, dunque, al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa, possedeva già tale *status*. Per cui «stabilire oggi che – retroattivamente – essi “*si considerano come se*” tale *status* non lo avessero acquisito, significa affermare che lo hanno – sostanzialmente – perduto, per effetto dell'entrata in vigore di una norma *retroattiva*»⁶⁵.

Si tratta, dunque, di un aspetto critico della riforma in esame su cui sembra concordare la maggioranza della dottrina, la quale, a proposito,

⁶⁰ U. SCOTTI, *La Corte Costituzionale si pronuncia sulla cittadinanza. Osservazioni a prima lettura della sentenza 142 del 2025*, in *Giustizia Insieme*, 11 settembre 2025, p. 5.

⁶¹ G. BONATO, *op. cit.*, p. 4.

⁶² M. INFUSINO, *Cittadinanza italiana iure sanguinis: errori e criticità della nuova frontiera*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2025, p. 99 ss.; E. GROSSO, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica sul disegno di legge n. 1432 (D.l. 36/ 2025)*, mercoledì 9 aprile 2025.

⁶³ G. BONATO, *cit.*, p. 5.

⁶⁴ C. PANZERA, A. RAUTI, *La cittadinanza tra Stato e comunità*, in *Dir. Soc.*, n. 3/2025, p. 657.

⁶⁵ E. GROSSO, *Audizione*, *cit.*

ha parlato di una «vera e propria finzione giuridica»⁶⁶ che introduce nell'ordinamento «una privazione *ex tunc* di uno *status* giuridico»⁶⁷; l'effetto del nuovo art. 3-bis viene valutato, in altre parole, come una «perdita retroattiva di massa dello status di cittadino»⁶⁸, una «vera e propria revoca generalizzata *ex lege* della condizione originaria (e naturale) di oriundi e trasmutazione *d'emblée* in stranieri»⁶⁹. Anche la dottrina che condivide sostanzialmente la *ratio* della riforma, evidenzia le criticità dell'articolo 3-bis nella misura in cui si traduce in una revoca retroattiva della cittadinanza «che non dipende da alcuna 'condotta' del soggetto interessato»⁷⁰.

Inoltre, sono stati da più parti avanzati dubbi sulla legittimità costituzionale delle nuove disposizioni introdotte dalla l. n. 74 del 2025, evidenziando potenziali contrasti con l'art. 22 e con l'art. 3 della Costituzione.

2.1. I limiti posti al legislatore in materia di cittadinanza: l'art. 22 Cost. e l'art. 3 Cost.

Si deve premettere che, se per molti anni gli Stati hanno goduto di ampia autonomia nel disciplinare la materia della cittadinanza e, quindi, i criteri di acquisto e di perdita della stessa, oggi la discrezionalità legislativa è limitata da alcune previsioni, sia a livello costituzionale che europeo ed internazionale.

A livello costituzionale, la discrezionalità del legislatore in materia

⁶⁶ G. CAMPEGGIO, *Ius sanguinis e art. 22 della Costituzione*, in *laCostituzione.info*.

⁶⁷ S. LAGANÀ, *Audizione presso la I Commissione Affari costituzionali, Senato della Repubblica*. Sempre in sede di Audizione vi è chi ha parlato di «preclusione tombale» al riconoscimento di un diritto fondamentale, in capo ad una platea oltretutto pletorica di soggetti» (R. CALVANO, *Audizione presso la I Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, 9 maggio 2025). Nello stesso senso, vi è chi ha parlato di «revoca implicita di un diritto soggettivo già sorto», «una privazione del diritto fondamentale già acquisito sulla base di requisiti introdotti *ex post*» (N. BRUTTI, *Riforma della cittadinanza iure sanguinis: diritto comparato e tutela multilivello*, in *Comparazione e diritto civile*, n. 2/2025, p. 367).

⁶⁸ G. BONATO, *op. cit.*, p. 5.

⁶⁹ M. CARDUCCI, *Profili di incostituzionalità della nuova legge sulla cittadinanza*, cit., p. 5.

⁷⁰ E. GROSSO, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, 9 aprile 2025.

è limitata dal rispetto dell'art. 22 Cost. – per cui “Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome” – e dei principi costituzionali generali, in particolare dall'art. 3 Cost., che comporta il divieto di discriminazione, il divieto di irragionevolezza, di sproporzionalità e non arbitrarietà delle discipline normative⁷¹.

Dati i limiti costituzionali emergenti dalla lettura di questi articoli, in virtù dei quali non sono costituzionalmente ammesse privazioni dello *status civitatis* per motivi politici e fattispecie di perdita dello *status* fondate su automatismi, secondo parte della dottrina il meccanismo della perdita automatica e retroattiva della cittadinanza previsto dalla legge in esame entrerebbe in contrasto con il dettato costituzionale.

Appare opportuno, a questo punto, soffermarci sul portato dell'art. 22 – e del limite dei “motivi politici” ivi espresso – a partire dal dibattito costituzionale che ha accompagnato il suo ingresso nella Carta.

Come è stato autorevolmente notato, si tratta di una norma che per diverso tempo non è stata oggetto di dibattito giuridico e politico, probabilmente perché si aveva la sensazione che si trattasse di una norma già attuata con la caduta del regime fascista. In realtà, preme evidenziare che «se è indubbio che la norma è stata adottata in funzione ‘reattiva’ con riferimento ai gravi abusi attuati specialmente nel periodo fascista» non appare condivisibile l'idea che i costituenti non vedessero tale norma (e la relativa tutela) proiettata verso il futuro «e che comunque non esistano o non siano esistiti nel periodo successivo alla entrata in vigore della costituzione norme ordinarie (...) confliggenti con l'articolo in esame»⁷².

Il problema è «comprendere quale sia il tipo di valore costituzionale espresso da questa norma»⁷³.

Nella sua Relazione al Progetto di Costituzione, il Presidente della Commissione dei 75, Meuccio Ruini, si limitò ad evidenziare la moti-

⁷¹ La Corte costituzionale ha di recente ribadito che, pur nel margine di discrezionalità particolarmente ampio in materia di cittadinanza riconosciuto al legislatore «le norme dettate in materia, non diversamente da altre discipline... non si sottraggono per questo al giudizio di costituzionalità, in quanto devono pur sempre essere compiute secondo canoni di non manifesta irragionevolezza e di proporzionalità rispetto alle finalità perseguite» (Sent. n. 142 del 2025, punto 11.1 del Considerato in diritto).

⁷² U. DE SIERVO, *Art. 22*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1978, p. 2.

⁷³ *Ivi*, pp. 3,4.

vazione politica della disposizione affermando che «dopo aver assistito agli arbitri che, per ragioni politiche o razziste, spogliavano intere schiere di cittadini del geloso patrimonio della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome, [non] era possibile tralasciare un simile divieto»⁷⁴.

Il dibattito in Assemblea costituente sull'articolo 22 fu vivace e complesso, si svolse principalmente nella Prima Sottocommissione ed ebbe come oggetto fondamentale la definizione dei “motivi di natura politica” posti come limite a tutela del diritto di cittadinanza.

Data la complessità delle posizioni, poche cose emersero chiaramente e in maniera unanime dal dibattito, fra queste, certamente, l'esigenza che «soltanto la legge possa sancire la perdita della cittadinanza»⁷⁵.

I costituenti, oltre a ribadire con forza il carattere reattivo della disposizione rispetto all'esperienza storica precedente, hanno voluto rimarcare l'esclusione delle ipotesi di natura politica come motivo di privazione del diritto alla cittadinanza, non escludendo, di conseguenza, che per motivi altri si possa giungere a limitazioni dello stesso diritto⁷⁶.

Fu proprio la circoscrizione del contenuto del lemma “motivi politici” il problema centrale per il Costituente nella definizione della portata del futuro art. 22 Cost.

Tuttavia, nonostante nei lavori preparatori furono proposte altre formule maggiormente restrittive rispetto a quella dei “motivi politi-

⁷⁴ Relazione del Presidente della Commissione dei 75 presentata all'Assemblea Costituente il 6 febbraio 1947.

⁷⁵ A. MORO, *Atti Ass. Cost.*, Prima sottocommissione, seduta del 24 settembre 1946, p. 101.

⁷⁶ L'onorevole Concetto Marchesi nel dibattito in Prima Sottocommissione aveva evidenziato quanto fosse «importante che i motivi politici abbiano un posto dominante nella formulazione dell'articolo. (...) dire che nessuno può essere escluso dalla cittadinanza per motivi politici, implica che la cittadinanza stessa può essere perduta per altri motivi disposti dalla legge». Per questo, continua, «Avrebbe preferito che fosse lasciata come una gemma solitaria quella parte riguardante l'esclusione dei motivi politici, come eventuale causa della perdita della cittadinanza (...) col proposito che la libertà politica del cittadino non sia in alcuna maniera menomata, oltre e dentro i confini della Patria». In senso adesivo, l'on. Palmiro Togliatti evidenziava che «Quando si è affermato che per motivi politici non si può privare una persona della nazionalità, questo significa che per altri motivi lo si può fare... I diversi casi in cui si può perdere la cittadinanza potranno essere contemplati dalla legge sulla cittadinanza, ma non dalla Costituzione». V. *Atti Assemblea Costituente*, Prima Sottocommissione, seduta del 21 settembre 1946, p. 100 e pp. 93-94.

ci», alla fine si scelse di mantenere quella più generale che tale dibattito aveva suscitato. E questo dato non può essere sottovalutato, dal momento che «è certo diverso fare riferimento a ‘motivi di opinione politica’ od a ‘motivi politici’: in questa ultima generica espressione, infatti, rientrano anche le lesioni agli interessi pubblici della comunità»⁷⁷.

Il dibattito in Prima Sottocommissione, dunque, riconobbe il carattere comprensivo dei “motivi politici”, dal momento che in esso sembrano rientrare non soltanto le cause o i motivi (anche remoti) che abbiano attinenza con interessi di gruppi politici o fazioni politiche interne, ma anche quelle attinenti al fine politico interno o internazionale dello Stato⁷⁸; in questo senso, non sembra possibile porre come limite alla tutela dell’articolo in esame la condizione che non vi sia stata lesione dell’obbligo di fedeltà nei riguardi dello Stato⁷⁹.

In altre parole, il costituente con tale articolo non ha voluto semplicemente vietare la discriminazione fra cittadini per motivi politici, ma, di più, ha voluto escludere che per motivi connessi ad interessi pubblici della comunità un cittadino possa essere escluso dal godimento di «alcuni fundamentalissimi diritti di appartenenza alla comunità politica ed al suo gruppo sociale».

In questo senso, l’art. 22 pone al legislatore un limite diverso rispetto a quello previsto dall’art. 3 Cost., perché non è volto a garantire l’uguaglianza di trattamento, ma «a sottrarre alla disponibilità dello stesso legislatore la possibilità di far venir meno, anche in riferimento agli interessi politici della comunità, alcuni aspetti dello *status* di cittadino»⁸⁰.

Sul punto, il presidente della Prima Sottocommissione, on. Tupini, sottolineava che la norma proposta si riferiva anche ai casi di condanna penale per motivi politici⁸¹ e, dunque, in base ad essa, non si può rite-

⁷⁷ U. DE SIERVO, *op. cit.*, p. 10.

⁷⁸ Infatti, quando l’on. Mastrojanni propose l’emendamento volto esplicitamente ad ammettere la possibilità della perdita della cittadinanza nel caso che i motivi politici «rivestano carattere di delitti contro la personalità interna o internazionale dello Stato», gli onorevoli Moro e Basso respingevano la proposta. In particolare, l’on. Basso affermava di votare contro la proposta perché «si risolve in una casistica pericolosa. Se fosse accettata, si verrebbe praticamente a distruggere tutto il senso che si vuole dare all’espressione»: *Atti Assemblea costituente*, Prima Sottocommissione, seduta del 21 settembre 1946, p. 93 e seduta del 24 settembre 1946, p. 100-101.

⁷⁹ P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, 1953, p. 47.

⁸⁰ U. DE SIERVO, *op. cit.*, p. 12 ss.

⁸¹ U. TUPINI, *Assemblea costituente*, seduta antimeridiana del 15 aprile 1947, p.

nere costituzionalmente legittima la previsione legislativa che preveda la perdita della cittadinanza come conseguenza di condanna per alcuni determinati reati previsti dal codice penale. In questo modo, «verrebbe a negarsi la, seppur sofferta, volontà dei costituenti di escludere che per motivi politici possa essere tolto il diritto di cittadinanza, con tutto ciò che esso rappresenta in termini di *status* giuridico»⁸².

Dunque, dai lavori dell'assemblea costituente sul punto sembra emergere con chiarezza che non è compatibile con l'art. 22 la disposizione che prevede la perdita dello *status civitatis* come conseguenza per il cittadino che, sebbene abbia compiuto «opzioni certo deprecabili dal punto di vista dello Stato italiano ed in alcuni casi penalmente sanzionabili», lo abbia fatto per motivi politici (per esempio, si pensi ai delitti contro la personalità interna o internazionale dello stato): «contro i cittadini indegni lo Stato ha altri mezzi di difesa»⁸³.

Ad ogni modo, si può affermare che l'art. 22 qualifica la cittadinanza, assimilandola al nome ed alla capacità giuridica, come un elemento di identità della persona, una «garanzia minima indispensabile della libertà/dignità del singolo nei confronti dei poteri pubblici»⁸⁴.

2864: «La Commissione è contraria all'accoglimento dell'emendamento dell'onorevole Condorelli [che proponeva di sopprimere le parole "per motivi politici"], perché esclude l'unica ipotesi che rappresenta la ragion d'essere dell'articolo. Se si accogliesse la proposta dell'onorevole Condorelli, tutti i criminali e condannati per reati comuni verrebbero a godere d'un privilegio che noi vogliamo solo riservare a ipotesi di natura politica».

⁸² U. DE SIERVO, *op. cit.*, p. 16.

⁸³ *Ivi*, p. 18 ss., il quale riprende anche le osservazioni dell'on. Pietro Mancini, che, nel dibattito in prima Sottocommissione, affermava «si sono dimenticate le ragioni politiche della disposizione in esame, e si è invece indugiato a sottolineare le ragioni giuridiche. Il motivo che ha determinato gli onorevoli Relatori a formulare in questo modo l'articolo, è per chi vuole intenderla squisitamente politica. Essi hanno avuto presente alla memoria il precedente della legge fascista che sanciva la perdita della cittadinanza per motivi politici. Con ciò tutte le osservazioni sottilissime dell'onorevole Dossetti restano al di fuori della disposizione in esame. Egli afferma che ci sono dei casi in cui il cittadino può e deve essere privato della cittadinanza. Ai casi da lui suggeriti, l'oratore ne potrebbe aggiungere altri tre. Ma tutte queste ipotesi escogitate fanno parte di un capitolo del Codice civile il quale si intitola precisamente: "Acquisto e perdita della cittadinanza"». Ed ancora, egli ritiene che «ogni persona ha diritto a due beni davvero inviolabili; il proprio nome e la propria cittadinanza (*ius nominis* e *status civitatis*). Ora questi due diritti personali non possono essere violati che in casi eccezionali». *Atti Assemblea Costituente*, seduta del 21 settembre 1946, p. 94.

⁸⁴ C. SALAZAR, «Tutto scorre»: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce degli insegnamenti di Eraclito, in *Politica del diritto*, 2001, p. 375.

La nostra Costituzione, vietando la privazione della cittadinanza per motivi politici, ha dunque voluto evitare che la maggioranza politica momentaneamente contingente possa «trasformare coattivamente dei cittadini in stranieri, con conseguente recisione del legame con lo Stato di appartenenza»⁸⁵.

In base ad una interpretazione ampia dell'art. 22, quest'ultimo vieterebbe quegli interventi normativi volti ad introdurre misure di privazione della cittadinanza tramite atti unilaterali dello Stato giustificati da ragioni politiche, come, ad esempio, la protezione di interessi nazionali o la difesa delle istituzioni, il consolidamento del governo o la tutela del suo funzionamento.

È proprio su tale lettura ampia del limite dei “motivi politici” che parte della dottrina basa le proprie critiche alla legge n. 74 del 2025 (e, segnatamente, al nuovo art. 3 bis l. 91/1992 con essa introdotto), sostenendo che con tale disposizione il legislatore abbia previsto un caso di perdita generalizzata e collettiva della cittadinanza «per un motivo politico, costituito dalla ricerca di una maggiore omogeneità culturale e identitaria, a discapito di un gruppo minoritario ben identificato (i cittadini nati all'estero e con altra cittadinanza)»⁸⁶.

⁸⁵ G. BONATO, *op. cit.*, p. 45.

⁸⁶ *Ivi*, p. 57. Rilevano una violazione dell'art. 22 anche: N. BRUTTI, *Riforma della cittadinanza iure sanguinis: diritto comparato e tutela multilivello*, cit., p. 370, secondo il quale: «L'effetto della riforma, attuando una privazione del diritto fondamentale, già acquisito, sulla base di requisiti introdotti *ex post* e indipendenti da alcuna volontà consapevole dell'interessato, nonché di una concezione etnico-identitaria regressiva, appare contraria all'impianto garantista dell'art. 22 Cost., in quanto assume i tratti di una decadenza punitiva e, comunque, gravemente vessatoria»; G. CAMPEGGIO, *Ius sanguinis e art. 22 della Costituzione*, cit., p. 3, il quale ritiene che la riforma in esame ruota «tutta intorno a temi “nazionalistici” e di “interesse dello Stato” alla salvaguardia della “genuinità” dell'identità italiana: un profilo, alla fin fine, prioritariamente “politico”, come tale non confacente al divieto dell'art. 22 Cost., prima ancora che all'uguaglianza richiesta dall'art. 3 Cost. come anche dall'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali della UE (divieto di discriminazioni per nascita) e dall'art. 14 della Cedu (divieto di discriminazione in base al paese di origine)»; I. BRUNO, *La cittadinanza “eugenetica” della riforma Tajani*, in *laCostituzione.info*, 23 maggio 2025, la quale sospetta «di incostituzionalità la legge anche per violazione dell'art. 22 Cost.: privare gli oriundi della già esistente, per legge di natura e non per “*fictio*” giuridica, “continuità di sangue”, sostituendola con la “*fictio*” della “genuinità di sangue”, a fini... politici, quando, fino a ieri, il voto degli italiani all'estero veniva celebrato (...) come conquista del pieno riconoscimento della dignità politica di tutti gli oriundi proprio in nome dell'assenza di qualsiasi “*fictio*” rispetto agli italiani».

Per quanto riguarda l'art. 3 Cost., secondo alcuni in dottrina⁸⁷ quest'ultimo verrebbe violato dalla riforma in esame sotto diversi profili.

Anzitutto, dal carattere retroattivo della normativa che, incidendo su diritti soggettivi perfetti eliminandoli, si traduce in una lesione del legittimo affidamento e, sotto questo aspetto, violerebbe l'articolo 3 Cost. per irragionevolezza e sproporzionalità.

L'irragionevolezza della disposizione emergerebbe anche dalla fissazione di un termine di decadenza ad una data anteriore a quella dell'entrata in vigore della normativa; in base alle nuove disposizioni, infatti, verrebbero trattate in maniera differente situazioni identiche solo in base all'elemento temporale della data di presentazione della domanda di cittadinanza, con evidente violazione dell'articolo 3 Cost.

Di più. È stato sottolineato come, in seguito al nuovo articolo 3-bis, l'istituto dello *status civitatis* sia stato frammentato, essendo state create varie categorie di cittadini: gli italiani, i bipolidi, i naturalizzati, gli italiani dalla nascita, i nati all'estero, tutti titolari di differenti prerogative. Sarebbe stato leso in questo modo l'articolo 3 Cost. per violazione del principio di uguaglianza⁸⁸ e di non discriminazione, determinando cittadinanze diseguali e disgregando lo *status civitatis*, il quale, al contrario, nel nostro ordinamento costituzionale dovrebbe presupporre e garantire una posizione di eguaglianza fra i cittadini⁸⁹.

⁸⁷ R. CALVANO, *Audizione I Commissione Affari costituzionali*, cit., p. 7; M. INFUSINO, *op. cit.*, p. 100 e p. 110; G. TRIVI, *L'oriundo italiano e le sue quattro identità*, in *laCostituzione.info*, p. 5; G. BONATO, *op. cit.*, p. 51 ss.; I. BRUNO, *La cittadinanza eugenetica*, cit., p. 3; N. BRUTTI, *Il sottile vincolo*, cit., p. 11 ss.; G. CAMPEGGIO, *op. cit.*, p. 4; M. CARDUCCI, *op. cit.*, p. 4.

⁸⁸ G. TRIVI, *L'oriundo italiano e le sue quattro identità*, in *laCostituzione.info*.

⁸⁹ Affrontano il tema della frammentazione della cittadinanza: N. BRUTTI, *Riforma della cittadinanza iure sanguinis: diritto comparato e tutela multilivello*, cit., p. 371, il quale afferma che «L'introduzione di un principio discriminatorio fondato sul possesso esclusivo della cittadinanza da parte dell'ascendente genera un meccanismo che penalizza coloro che, per effetto di processi migratori o norme locali di naturalizzazione, abbiano acquisito una seconda cittadinanza. In tal modo, si crea una disparità tra i discendenti di cittadini italiani con unica cittadinanza e i discendenti di cittadini con doppia cittadinanza, condizione che – è bene ribadire – di per sé non riflette alcuna reale differenza di legame con la comunità nazionale»; M. CARDUCCI, *Profili d'incostituzionalità della nuova legge sulla cittadinanza: una fictio provvedimentoale sull'identità degli oriundi*, cit., p. 2 ss., secondo il quale la riforma in oggetto determina una discriminazione sulla base della nascita all'estero; G. BONATO, *op. cit.*, p. 50 ss.

A tal proposito, vi è chi evidenzia come dalla legge n. 74 del 2025 derivino diverse tipologie di cittadini, con differenti tutele e riconoscimenti: i cittadini per nascita, i cittadini naturalizzati, i cittadini riconosciuti, i cittadini non più riconoscibili, i cittadini solo italiani, i bipolidi. Secondo tale dottrina, dalla riforma emergerebbero, quindi, cittadinanze differentemente graduate che determinano la costruzione di situazioni privilegiate in capo a determinati soggetti. Ad esempio, sicuramente privilegiata è la posizione di chi possiede esclusivamente la cittadinanza italiana fin dalla nascita, potendo trasmettere ai propri figli lo *status* di cittadino in ogni caso, a prescindere dal luogo di nascita (ex art. 3-bis, lett. c); poi vi è il cittadino italiano per nascita, anche bipolide, che può trasmettere la cittadinanza ai discendenti ma solo per beneficio di legge ex art. 4, co. 1-bis l. n. 91/1992; al contrario, non è applicabile tale articolo ai discendenti dei cittadini italiani naturalizzati che, come vedremo, subiscono delle consistenti limitazioni alla trasmissione. Infine, vi è la categoria dei cittadini bipolidi, fortemente penalizzata dalla riforma in esame, dal momento che, se nati all'estero e se non rientranti in una delle clausole previste dall'art. 3-bis, lett. a), a-bis), b), c), d), vengono privati retroattivamente della cittadinanza italiana. Si delineerebbe in questo modo una discriminazione nei confronti dei bipolidi e, di conseguenza, una violazione dell'art. 3 Cost., visto che viene penalizzata «una categoria di soggetti in base ad una loro condizione personale (il possesso di altra cittadinanza, oltre a quella italiana)»⁹⁰.

Un'altra categoria ad essere discriminata dalla riforma sulla trasmissione della cittadinanza è quella dei cittadini naturalizzati, i quali possono trasmettere la cittadinanza per discendenza, ma solo se i loro figli nascono in territorio italiano, ricorrendo in questo caso, i termini per l'applicazione della regola generale prevista dall'articolo 1 della legge n. 91/1992. Al cittadino italiano naturalizzato, infatti, come appena visto, non si applicano le norme relative alla trasmissione della cittadinanza per beneficio di legge (art. 4, co. 1-bis, l. n. 91/1992).

Preme tuttavia evidenziare che, a parere di chi scrive, se le critiche della dottrina volte a sottolineare una violazione dell'articolo 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza – e quindi, quelle rivolte al carattere retroattivo del provvedimento e alla previsione di un termine di decadenza anteriore a quello dell'entrata in vigore della normativa

⁹⁰ G. BONATO, *op. cit.*, p. 64.

– sono assolutamente condivisibili, lo stesso non sembra potersi dire per le critiche volte ad evidenziare una lesione dell’articolo 3 per violazione del principio di eguaglianza. In effetti, queste ultime evidenziano il determinarsi di una discriminazione basata non su una differente garanzia del diritto alla cittadinanza, ma su una diseguale tutela del (presunto) diritto alla trasmissione della cittadinanza: un diritto che non sembrerebbe essere garantito dal nostro ordinamento, dal momento che, come ha affermato la Corte costituzionale, «non si può parlare, in senso tecnicamente proprio, di un diritto dei genitori di “trasmettere ai figli” i rispettivi *status civitatis*»⁹¹.

La confusione fra diritto alla cittadinanza e diritto alla trasmissione della cittadinanza emerge dal parallelismo avanzato da una parte della dottrina fra i motivi di revoca della cittadinanza previsti dal d.l. n. 113 del 2018 e i limiti al principio dello *ius sanguinis* introdotti dal c.d. d.l. “Tajani”⁹², sostenendo una continuità fra i due decreti in merito alla frammentazione della cittadinanza. Non si può, però, non evidenziare che l’istituto introdotto nel 2018, prevedendo la revoca della cittadinanza come sanzione per aver commesso determinate tipologie di reato solo per i cittadini naturalizzati⁹³, incide direttamente sul diritto alla cittadinanza determinando una irragionevole discriminazione (basata sulla modalità di acquisto della cittadinanza) nel godimento di un diritto fondamentale. In altre parole, con tale decreto si sono introdotti i prodromi della costruzione di una cittadinanza di “serie A”, da cui

⁹¹ Corte cost., sent. n. 30 del 1983, punto 3 del Considerato in diritto. La Corte continua affermando che «è sempre l’ordinamento statale a prevedere le fattispecie nelle quali si realizza l’acquisto della cittadinanza *jure sanguinis*, acquisto che, dal punto di vista giuridico, esclude ogni trasferimento o trasmissione», punto 3 del Considerato in diritto.

⁹² Fra gli altri, G. BONATO, *op. cit.*

⁹³ Con il d.l. n. 113 del 2018 si introduce il nuovo istituto della revoca della cittadinanza per chi, dopo averla ottenuta, sia stato definitivamente condannato per alcuni gravi delitti, in gran parte di natura politica. Infatti, ex art. 14, co. 2, viene revocata la cittadinanza a quanti sono stati condannati: 1) per aver commesso delitti per finalità di terrorismo o di eversione dell’ordinamento costituzionale per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione da un minimo di 5 ad un massimo di 10 anni (art. 407, co. 2, lett. a, n. 4 c.p.p.); 2) per aver fatto parte di associazione sovversiva o con finalità terroristiche o di eversione (art. 270, co. 3 e 270 bis, co. 2); 3) per aver fornito vitto, alloggio, o rifugio a chi partecipa ad associazioni sovversive (art. 270 ter); 4) per aver sottratto, distrutto, deteriorato beni o denaro sottoposti a sequestro al fine di finanziare attività terroristiche (art. 270 quinquies c.p.); 5) per aver partecipato ad una banda armata (art. 306 c.p.).

deriva una piena titolarità ed una sicura tutela nell'esercizio dei diritti, ed una di "serie B", da cui deriva una garanzia "a metà", una cittadinanza a condizione⁹⁴.

La disciplina introdotta nel 2018, rispetto alla riforma del 2025, si pone dunque su un diverso (e più grave) piano, dal momento che incide direttamente sullo *status* di cittadino – e quindi sul diritto alla cittadinanza e non su un interesse alla trasmissione della stessa⁹⁵ – determinando un contrasto con l'art. 3 della Costituzione (quantomeno) maggiormente evidente.

3. La giurisprudenza costituzionale sulla cittadinanza: cenni sui precedenti orientamenti ed analisi delle recenti sentenze sul punto

Occorre premettere che la giurisprudenza costituzionale in materia di cittadinanza è, più o meno, costante nell'evidenziare l'ampia discrezionalità del legislatore nel definire le modalità di acquisto (e di perdita) dello *status civitatis*. Si tratta di un dato che si riscontra, come vedremo, anche nella recente sentenza n. 63 del 2026 con cui la Corte si è pronunciata sulla legittimità costituzionale del nuovo art. 3-bis della l. n. 91 del 1992⁹⁶.

⁹⁴ Per un'analisi critica del d.l. n. 113 del 2018, cfr. A. ALGOSTINO, *Il decreto "Sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disuguaglianza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, parte III, p. 167 ss.; E. CAVASINO, *Ridisegnare il confine fra 'noi' e 'loro': interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2019, e, se si vuole, M.C. AMOROSI, *Riflessioni intorno al decreto legge numero 113/2018: quando l'immigrazione diventa una questione di sicurezza pubblica*, in *Democrazia e Diritto*, n. 3/2018.

⁹⁵ Infatti, di «interesse giuridicamente rilevante di entrambi i genitori» alla trasmissione della cittadinanza parla la Corte costituzionale nella sentenza n. 30 del 1983 (punto 3 del Considerato in diritto).

⁹⁶ Durante la stesura del presente lavoro, la Corte costituzionale ha depositato il 23 luglio 2026 l'ordinanza n. 147 con la quale, nell'ambito dei giudizi di costituzionalità promossi dal Tribunale di Mantova e dal Tribunale di Campobasso, ha disposto un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea. I giudici *a quibus* sospettano della legittimità dell'art. 3-bis introdotto dalla riforma Tajani per violazione dell'art. 9 TUE e dell'art. 20 TFUE, i quali attribuiscono la cittadinanza dell'Unione a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. A motivazione dei propri dubbi, i giudici richiamano la precedente giurisprudenza della CGUE in base alla quale, in attuazione del principio di proporzionalità, le disposizioni volte a

Prima di analizzare quest'ultima pronuncia, sembra opportuno guardare ai precedenti orientamenti della Corte in materia di cittadinanza.

Anzitutto, si deve rilevare che, proprio partendo dalla centralità della discrezionalità del legislatore in materia, la Corte costituzionale, spesso occupatasi della cittadinanza *iure sanguinis* e della relativa disciplina, non ha prospettato una incompatibilità della stessa con il disegno costitutivo, anzi, in alcuni casi ne ha ampliato l'operatività estendendola, per esempio, alla trasmissione per via materna, in ottemperanza al principio di eguaglianza⁹⁷.

Al contempo, però, bisogna rilevare che la giurisprudenza costituzionale non legge nella cittadinanza *iure sanguinis* un diritto illimitato, svincolato dal legame di fatto fra l'individuo e la comunità statale; in questo senso, ad esempio, nella sentenza numero 30 del 1983 la Consulta ha riconosciuto che non esiste «un diritto dei genitori di trasmettere ai figli i rispettivi *status civitatis*», essendo sempre l'ordinamento a prevedere le fattispecie di acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*. Evidenziava poi che ciò che si intende valorizzare «è l'esigenza di una assimilazione giuridica nella comunità statale di coloro che vengono considerati, effettivamente o potenzialmente, integrati nella realtà socio-politica che l'ordinamento deve regolare»⁹⁸.

disconoscere la cittadinanza devono prevedere un'analisi della situazione individuale e delle eventuali conseguenze prodotte dalla privazione della cittadinanza sulle vite dei singoli interessati. La Corte costituzionale ha deciso di dare seguito alle richieste dei giudici *a quibus* e rinviare la questione alla Corte di giustizia, in ossequio al principio di leale cooperazione (art. 4, par. 3 TUE) e alla competenza esclusiva della CGUE a fornire l'interpretazione definitiva del diritto dell'Unione. Tuttavia, ribadisce quanto affermato nella sentenza n. 63 del 2026 con la quale ha dichiarato non fondata la censura sollevata in riferimento agli articoli 9 TUE e 20 TFUE ritenendo che «la giurisprudenza della CGUE invocata dal rimettente [in quel caso] riguarda casi in cui uno Stato membro ha privato un soggetto di uno *status* (di cittadino nazionale e, dunque, europeo) accertato, incidendo quindi su diritti concretamente esercitabili dallo stesso soggetto: il che non accade per il censurato articolo 3-bis» (Ufficio comunicazione e stampa della Corte costituzionale, Comunicato del 23 luglio 2026).

⁹⁷ Si tratta, come visto, delle sentt. n. 87 del 1975 e n. 30 del 1983.

⁹⁸ Corte cost., sent. n. 30 del 1983. Sulla stessa linea ed ancor più duramente, le Sezioni unite della Cassazione hanno riconosciuto che il riferimento esclusivo alla nascita e al mero *ius sanguinis* non giustifica l'acquisto dello stato di cittadino che sorge dalla filiazione «essendo dubitabile e superato il collegamento al mero fatto del nascere da un soggetto con una specifica cittadinanza all'acquisto di questa, con una visione che pericolosamente si accosta al concetto di 'razza', incompatibile con la civiltà prima

Nel tentativo di definire il perimetro del giudizio di eguaglianza-ragionevolezza, la Corte costituzionale ha affermato da tempo che «ove i soggetti considerati da una certa norma, diretta a disciplinare una determinata fattispecie, diano luogo a una classe di persone dotate di caratteristiche non omogenee rispetto al fine obiettivo perseguito con il trattamento giuridico a essi riservato, quest'ultima sarà conforme al principio di eguaglianza soltanto nel caso che risulti ragionevolmente differenziato in relazione alle distinte caratteristiche proprie delle sottocategorie di persone che quella classe compongono»⁹⁹.

In base a questa lettura del principio di ragionevolezza, è evidente che riconoscere gli stessi diritti a chi non ha più alcun contatto con il territorio e la comunità nazionale, ma solo un vincolo biologico con un cittadino italiano emigrato decenni prima e non a chi, invece, è nato e cresciuto in Italia, ha frequentato le scuole italiane e contribuisce allo sviluppo economico e sociale della Repubblica, configura effettivamente una violazione del principio di eguaglianza sotto i profili della proporzionalità e della ragionevolezza¹⁰⁰.

3.1. La sentenza n. 142 del 2025

Poco prima della sentenza del 2026, la Corte si era pronunciata sulla disciplina prevista dalla l. n. 91/1992 con la sentenza n. 142 del 2025.

ancora che con l'articolo 3 della Costituzione» (Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sent. n. 4466 del 2009).

⁹⁹ Corte cost., sent. n. 163 del 1993.

¹⁰⁰ Si deve poi aggiungere qualche cenno alla giurisprudenza delle Corti internazionali sul punto. Ad esempio, la Corte di giustizia dell'Unione Europea, pur riconoscendo che la disciplina dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza spetta alla competenza di ciascuno Stato membro, ha ribadito che questi ultimi devono esercitare tale competenza nel rispetto del diritto dell'Unione. In particolare, ha evidenziato la legittimità di una legislazione nazionale che abbia l'obiettivo di tutelare il rapporto di solidarietà e lealtà tra uno Stato membro e i suoi cittadini, basata sulla reciprocità di diritti e doveri che costituiscono il fondamento della cittadinanza. (Sentenza del 5 settembre 2023, *Udlændinge-og Integrationsministeriet (Perte de la nationalité danoise)*, Causa C-689/21).

Anche la Corte internazionale di giustizia ha riconosciuto la necessità di una corrispondenza fra la cittadinanza e la situazione di fatto affermando che «la cittadinanza è un legame giuridico che ha come base un fatto sociale di collegamento, una solidarietà effettiva di esistenza, di interessi, di sentimenti unita a una reciprocità di diritti e di doveri», Corte Internazionale di Giustizia, sent. del 6 aprile 1955, caso *Nottebohm* (Liechtenstein V. Guatemala).

Le questioni di costituzionalità sollevate vertevano sulla presunta illegittimità costituzionale della normativa in materia di trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis*; in particolare, la disposizione denunciata era l'art. 1 della legge n. 91 del 1992. I giudici *a quibus* dubitavano della legittimità della disposizione in relazione agli artt. 1, secondo comma, e 3 della Costituzione sotto il profilo della irragionevolezza e non proporzionalità.

La vicenda giudiziaria ha origine con l'ordinanza di rinvio del Tribunale di Bologna del 26 novembre 2024¹⁰¹ con la quale il giudice *a quo* prospetta una possibile illegittimità costituzionale dell'art. 1, co. 1, lett. a) della l. n. 91/1992, soffermandosi, in particolare, sull'assenza di legami effettivi fra i richiedenti la cittadinanza e l'Italia.

Secondo il giudice, l'assenza di limiti che caratterizza il criterio della discendenza *ex art.* 1, l. n. 91 del 1992 si pone in contrasto con il concetto di popolo detentore della sovranità popolare che emerge dall'art. 1 della Costituzione. Secondo il giudice remittente, la «“cittadinanza [sarebbe] densa di contenuti pacificamente consistenti nel complesso di diritti e doveri riconosciuti dalle norme costituzionali, che dettano i principi sui quali si fonda il concetto di ‘popolo’ italiano” (...) Essa presenterebbe “come dati e connotati strutturali ed immanenti la relazionalità e l'integrazione con la comunità dei cittadini e, quindi, implic[herebbe] e presuppo[rrebbe] altresì prossimità, al popolo e al territorio”»¹⁰². In questo senso, «il riconoscimento della cittadinanza a favore di chi, in presenza dei richiamati elementi di collegamento con l'ordinamento di un Paese straniero, possa vantare solo la discendenza da un cittadino o da una cittadina italiani, senza avere altri legami con l'ordinamento interno, determinerebbe una profonda alterazione della nozione di popolo, incidendo sullo stesso esercizio della sovranità popolare e, in ultima analisi, sul funzionamento della democrazia»¹⁰³.

In altre parole, si lamenta l'assenza, nella disciplina della cittadinanza derivante dalla legge del 1992, del requisito della effettività dei rapporti con la comunità e con il territorio; rapporti che, invece, dovrebbero «fungere da necessario collante dell'assetto democratico»¹⁰⁴.

¹⁰¹ Ad essa poi si accodano nei primi mesi del 2025 le ordinanze degli altri giudici remittenti dei tribunali di Milano, Firenze e Roma.

¹⁰² Corte cost., sent. n. 142 del 2025, punto 5.2. del Ritenuto in fatto.

¹⁰³ *Ivi*, punto 2.1. del Considerato in diritto.

¹⁰⁴ N. BRUTTI, *Il “sottile vincolo”: dubbi e prospettive sulla cittadinanza iure sanguinis*, in *Federalismi.it*, n. 13/2025, il quale aggiunge: «lo stesso diritto di voto finireb-

In base a tali considerazioni, il giudice *a quo* suggeriva alla Corte di prevedere un limite temporale o generazionale alla trasmissione *iure sanguinis* della cittadinanza (escludendo i casi di apolidia).

La Corte fornisce in questa sentenza alcune indicazioni che appaiono significative.

Anzitutto, la Corte, pur ribadendo che il legislatore gode di ampia discrezionalità nel disciplinare le modalità di acquisto e di perdita della cittadinanza, afferma che le norme in materia, non si sottraggono «per questo al giudizio di costituzionalità, in quanto devono pur sempre essere compiute secondo canoni di non manifesta irragionevolezza e di proporzionalità rispetto alle finalità perseguite»¹⁰⁵.

Successivamente, in merito alla censura sollevata in riferimento agli artt. 1, secondo comma, e 3 Cost., e al presunto mancato rispetto della nozione di popolo, la Corte evidenzia che la Costituzione, pur non contemplando una definizione di popolo, delinea i tratti della cittadinanza; in particolare, come si evince dal richiamo ai «cittadini» in diverse disposizioni del Titolo V, «la Costituzione associa la cittadinanza primariamente alla partecipazione politica e ai diritti politici». Subito dopo, la Corte precisa che la partecipazione del cittadino non si limita alla vita politica, ma si estende alla vita sociale e civile del paese, come si evince dal testo costituzionale che «riferisce, poi, ai cittadini la titolarità dei diritti e di doveri (fra i quali il dovere di difesa della patria; di concorrere alle spese pubbliche e il dovere di fedeltà)»¹⁰⁶.

La Consulta, inoltre, afferma che dalla lettura del testo costituzionale emerge una «idea di cittadinanza quale appartenenza ad una comunità che ha comuni radici culturali e linguistiche, ma, al contempo, disegna una comunità aperta al pluralismo e che tutela le minoranze»¹⁰⁷. Di più: «le norme costituzionali evocano una correlazione fra cittadinanza e territorio, in quanto luogo che riflette un comune *humus* culturale e la condivisione dei principi costituzionali»¹⁰⁸.

Dunque, in questa pronuncia, la Corte, nel delineare l'idea della cittadinanza protetta dalla Costituzione, l'ha definita come partecipazione ed appartenenza ad una comunità basata su comuni radici cul-

be in molti casi per essere esercitato indipendentemente dalla contribuzione fiscale», p. 2.

¹⁰⁵ Corte cost., sent. n. 142 del 2025, punto 11 del Considerato in diritto.

¹⁰⁶ Corte cost., sent. n. 142 del 2025, punto 11.2 del Considerato in diritto.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

turali e linguistiche e sulla condivisione dei principi costituzionali: richiama, in altre parole, i tratti caratteristici del legame effettivo. Questi elementi, la loro condivisione ed il legame con il territorio «fondano quel nesso inscindibile fra cittadinanza e appartenenza e fra cittadinanza e partecipazione»¹⁰⁹.

Nel punto successivo del Considerato in diritto, la Corte, nell'intento di rafforzare le proprie considerazioni, richiama la giurisprudenza della Corte di Giustizia in tema di vincoli in materia di cittadinanza imposti dal diritto dell'Unione (art. 9 TUE e art. 20 TFUE).

A tal proposito la Corte fa riferimento, a conferma delle precedenti osservazioni, all'approccio «che la Corte di giustizia ha adottato con riguardo ai vincoli imposti in materia di cittadinanza dal diritto dell'Unione europea»; il giudice costituzionale si riferisce, in particolare, alla sentenza del 29 aprile 2025, una pronuncia storica perché, per la prima volta, la CGUE si è espressa sulla conformità fra il diritto dell'Unione europea e le leggi nazionali in tema di cittadinanza. In questa occasione il Giudice di Lussemburgo ha accertato la violazione dei Trattati determinata dalla legislazione maltese in materia di cittadinanza per contrasto con il principio di solidarietà, reciproca fiducia e leale collaborazione, presupponendo, dunque, la centralità del principio di effettività e il criterio del *genuine link*¹¹⁰.

Tuttavia, ribadite le dimensioni costituzionali della cittadinanza, la Corte pronuncia una sentenza di rigetto. Infatti, alla domanda posta dai giudici *a quibus* se «in assenza di elementi di collegamento con l'ordinamento giuridico italiano in aggiunta allo *ius sanguinis*, il vincolo di filiazione possa risultare sufficiente alla funzione che è chiamato a svolgere quale fondamento della cittadinanza»¹¹¹, il giudice delle leggi risponde che si tratta di una questione che può essere definita secondo un «ventaglio quanto mai ampio di opzioni», rimesse tutte alla discrezionalità del legislatore.

Occorre però precisare che la Corte in questo passaggio ha ribadito che rientra nella discrezionalità del legislatore prevedere una cittadi-

¹⁰⁹ M. GATTUSO, *op. cit.*, p. 6.

¹¹⁰ La legge oggetto della pronuncia della Corte prevedeva la concessione della cittadinanza maltese, e dunque europea, in cambio di pagamenti ed investimenti effettuati nell'isola. La Corte di Giustizia osserva che si tratta di una disposizione «assimilabile ad una commercializzazione della concessione della cittadinanza di uno Stato membro».

¹¹¹ Corte cost., sent. n. 142 del 2025, punto 12 del Considerato in diritto.

nanza «priva di qualsiasi legame con la comunità e con il territorio... [ma] Non ha affermato che a tali persone la cittadinanza è garantita dalla Costituzione. Ha detto il contrario: che siamo nel pieno della discrezionalità del legislatore»¹¹².

3.2. La sentenza n. 63 del 2026

Come anticipato, l'importanza della discrezionalità del legislatore in materia di cittadinanza è un dato che la Corte pone al centro anche della sentenza n. 63 del 2026 con cui si è pronunciata sulla legittimità costituzionale del nuovo art. 3-bis, impugnato per presunta violazione degli artt. 2 e 3 della Costituzione sotto il profilo della ragionevolezza, dell'uguaglianza e della tutela dell'affidamento¹¹³. Infatti, la decisione della Consulta di rigettare le censure sollevate dal giudice *a quo* muove proprio dalla premessa (ribadita in più punti del Considerato in diritto) dell'ampia discrezionalità legislativa nella disciplina dell'istituto.

Una discrezionalità che, nel caso di specie, sarebbe stata utilizzata dal legislatore per «stabilire la necessità di “vincoli effettivi con la Repubblica” al fine di ripristinare il nesso tra popolo, sovranità e territorio»¹¹⁴, valorizzando, in questo modo, la dimensione sostanziale della cittadinanza.

È proprio intorno alla premessa dell'ampia discrezionalità legislativa che la Corte «costruisce l'intero impianto della decisione»¹¹⁵.

Già nell'affrontare la prima questione di legittimità – relativa alla violazione degli articoli 2 e 3 Cost. nella misura in cui l'art. 3-bis «distinguerrebbe arbitrariamente tra coloro che hanno chiesto l'accertamento della cittadinanza prima del 28 marzo 2025 e coloro che l'hanno chiesto dopo» – i giudici dichiarano non fondata la questione richiamando decisioni precedenti con cui la Corte aveva «escluso l'irragionevolezza di norme del genere, sottolineando l'ampia discrezionalità del legislatore nella limitazione della retroattività mediante norme transitorie». Aggiunge, poi, che nel caso di specie, l'aver presentato la domanda di accertamento «è una circostanza che può essere ragione-

¹¹² M. GATTUSO, *op. cit.*, p. 6.

¹¹³ Il giudice remittente nella sua ordinanza prospettava una possibile violazione anche dell'art. 117, comma1, Cost.

¹¹⁴ Corte cost., sent. n. 63 del 2025, punto 9.2.1.

¹¹⁵ G. MANNUCCI, *Cittadinanza iure sanguinis e affidamento senza posizione: note a margine di corte costituzionale*, n. 63 del 2026, in *ADIM blog*, maggio 2026.

volmente considerata idonea a differenziare chi l'ha proposta in quanto accresce il peso del suo affidamento»¹¹⁶.

Successivamente la Corte, nel valutare se l'art. 3-bis «abbia bilanciato in modo non irragionevole il legittimo affidamento degli stranieri di origine italiana con gli interessi costituzionali perseguiti», ha posto al centro del suo ragionamento l'interesse pubblico perseguito dal legislatore, espresso nel preambolo del decreto legge Tajani. La *ratio* della riforma è, come visto, quella di ristabilire un legame effettivo con la comunità nazionale, cercando di dare un peso maggiore al criterio del “*genuine link*” nella disciplina della cittadinanza. Se questo è l'obiettivo del legislatore, allora al giudice delle leggi non sembra irragionevole l'applicazione retroattiva del principio di effettività, dal momento che «la finalità perseguita dal decreto in esame sarebbe stata in gran parte vanificata se le disposizioni censurate non si fossero rivolte anche al passato, allo scopo di rimediare agli effetti delle norme preveggenti»¹¹⁷. Dunque, secondo la Corte, «il bilanciamento compiuto dal legislatore – tra l'affidamento (debole) dei potenziali beneficiari della norma preveggente e l'interesse pubblico (forte) a rafforzare l'effettività del vincolo della cittadinanza – non è irragionevole»¹¹⁸.

In merito alla retroattività della disciplina introdotta dall'art. 3 bis, la Corte dichiara di non condividere né la ricostruzione effettuata dall'Avvocatura di Stato – secondo la quale la disciplina non avrebbe effetti retroattivi, applicandosi ai futuri riconoscimenti di cittadinanza – né quella fatta propria dal giudice *a quo* – per il quale l'art. 3-bis disporrebbe una revoca implicita e retroattiva della cittadinanza per tutti i suoi destinatari¹¹⁹. Il giudice costituzionale infatti afferma che

¹¹⁶ Corte cost., sent. n. 63 del 2026, punto 9.1. Subito dopo la Corte precisa che «Resta impregiudicata, peraltro (in quanto estranea al giudizio *a quo* e dunque non sollevata dal rimettente), la questione relativa alla differenziazione tra chi ha ricevuto l'appuntamento e chi ha avviato la procedura di riconoscimento della cittadinanza, ma non ha ricevuto l'appuntamento entro le 23:59 del 27 marzo 2025» (*ibidem*). Proprio tale categoria, in realtà, appare la più problematica in relazione alla possibile lesione del principio di ragionevolezza e di eguaglianza. Si tratta di persone che, infatti, pur essendosi attivate per farsi riconoscere lo *status* di cittadino, non hanno ottenuto l'appuntamento entro il termine stabilito dall'art. 3-bis per cause non imputabili a loro responsabilità, bensì all'inefficienza amministrativa.

¹¹⁷ Corte cost., sent. n. 63 del 2025, punto 9.2.1. del Considerato in diritto.

¹¹⁸ G. MANNUCCI, *op. cit.*, p. 3.

¹¹⁹ Si tratta, come visto precedentemente, della ricostruzione avanzata da quella dottrina fortemente critica nei confronti del d.l. in esame.

«la disciplina in esame rappresenta un caso esemplare di retroattività propria, in quanto gli effetti giuridici di norme previgenti vengono esclusi *ex tunc*, cioè l'art. 3-bis attribuisce a fatti precedenti “conseguenze giuridiche diverse da quelle loro proprie nel quadro temporale di riferimento” (sent. n. 173 del 2019)»¹²⁰.

Per la Corte la fattispecie in esame dispone chiaramente una preclusione originaria all'acquisto della cittadinanza, non una revoca della stessa, dal momento che la revoca è un istituto che opera *ex nunc* (in seguito al verificarsi di determinate – nuove – circostanze), mentre l'art. 3-bis produce effetti retroattivi. La revoca, inoltre, incide su «uno *status* già ufficialmente acquisito da un singolo individuo, mentre le norme in esame incidono sullo *status* non ufficialmente riconosciuto di una moltitudine di persone». Tale ricostruzione della normativa in esame si evince, secondo la Corte, anche dalla «particolare locuzione usata dal legislatore», una formula presuntiva (“è considerato non avere mai acquisito la cittadinanza italiana...”) volta a specificare che, in realtà, per nessuno dei destinatari lo *status* di cittadino era giuridicamente certo.

Come specificato in precedenza, la riforma della disciplina non incide su chi ha già completato o soltanto attivato l'iter per ottenere il riconoscimento della cittadinanza: si tratta di una distinzione considerata ragionevole della Corte perché la norma in questione non travolge posizioni soggettive corrispondenti ad uno *status* acquisito, ma interviene «esclusivamente sulle condizioni generali astratte di accesso a quello *status*, nei confronti dei potenziali beneficiari che non si sono attivati prima della riforma»¹²¹.

Sulla base di queste considerazioni, la Corte effettua il «secondo passaggio del test di ragionevolezza sulla legge retroattiva», ossia la valutazione della consistenza dell'affidamento di chi ha subito gli effetti del mutamento normativo. Secondo il giudice costituzionale il peso di tale affidamento è indebolito da una serie di elementi: anzitutto, dalla circostanza per cui l'art. 3-bis non incide, come visto, su posizioni consolidate (cioè sullo *status* di chi è già stato riconosciuto come cittadi-

¹²⁰ Corte cost., sent. n. 63 del 2026, punto 8.3. del Considerato in diritto.

¹²¹ G. MANNUCCI, *op. cit.*, p. 4, la quale continua affermando «la distinzione ha un suo fondamento: chi non abbia presentato domanda entro il 27 marzo non ha differenziato la sua posizione da quella in cui versano tutti i soggetti astrattamente legittimati a chiedere il riconoscimento.... La qualificazione astratta senza una differenziazione concreta, non basta a fondare una posizione soggettiva».

no italiano o su chi ha presentato domanda per essere riconosciuto)¹²² il cui interesse è stato ritenuto dal legislatore prevalente sull'interesse sotteso al principio di effettività. La Corte sostiene che «non si può ritenere equivalente, nella prospettiva dell'affidamento, chi si è attivato rispetto a chi è rimasto inerte a fronte di uno *status* che necessita di un previo accertamento per l'effettivo godimento dei diritti ad esso collegati»¹²³.

Il secondo elemento da considerare riguarda il «carattere “correttivo” dell'art. 3-bis... volto a disinnescare una situazione causata da una disciplina squilibrata nel perpetuare all'infinito un legame che, con il passare delle generazioni, diventa fittizio»; la Corte quindi conferma¹²⁴ che nel bilanciamento fra «l'esigenza di ripristinare i criteri di equità e di ragionevolezza e di rimuovere le sperequazioni e le incongruenze, insite in un trattamento di favore» e la tutela dell'affidamento è da ritenersi preponderante la prima.

In ultimo, sempre in relazione alla consistenza dell'affidamento leso, viene rilevato che la retroattività del mutamento di disciplina, a differenza di quanto sostenuto dal giudice *a quo*, non poteva ritenersi assolutamente imprevedibile¹²⁵, soprattutto in base al confronto con gli altri Paesi europei che hanno introdotto da tempo limiti alla trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis*.

4. Conclusioni

A margine delle analisi svolte, si rende opportuna qualche considerazione conclusiva sulla disciplina della cittadinanza vigente ad oggi (in seguito alla riforma) nel nostro ordinamento e sul concetto costituzionale di cittadinanza.

¹²² Sul punto la Corte evidenzia che «... per le persone nate all'estero di origine italiana, si tratta di uno *status* che richiede necessariamente un accertamento (amministrativo o giurisdizionale), in mancanza del quale esse non godono del regime del cittadino italiano. Per nessuno dei destinatari della nuova disciplina esiste certezza giuridica in merito al loro *status* di cittadini italiani».

¹²³ Corte cost., sent. n. 63 del 2025, punto 9.2.2. del Considerato in diritto.

¹²⁴ V. sentt. n. 182 del 2022 e n. 136 del 2022.

¹²⁵ Infatti la durata nel tempo di una data disciplina, anche se effettivamente lunga, non può essere ritenuta una garanzia della sua immodificabilità (cfr. G. MANNUCCI, *op. cit.*, p. 7).

La prospettiva di indagine assunta nel primo paragrafo, volta a guardare alla cittadinanza come istituto attraverso cui declinare il rapporto individuo-ordine, ci porta a considerare tale nozione come strategica, poiché essa «Prima che come formula riassuntiva di diritti già esistenti nel sistema, (...) si presenta (...) come criterio di selezione fra i diritti, quelli rilevanti, per definire insieme posizioni individuali e qualità democratica, e di conseguenza come criterio che consente di misurare l'eventuale deficit di democrazia»¹²⁶.

Come visto nei primi paragrafi, il concetto di cittadinanza si agita fra due opposte tensioni: da un lato, la cittadinanza nella sua dimensione statica o verticale, dall'altro, la cittadinanza nella sua dimensione dinamica o orizzontale che si traduce nel godimento effettivo dei diritti e delle libertà previste dalla Costituzione, nella partecipazione all'interno di una comunità politica¹²⁷ e nell'adempimento dei doveri di solidarietà.

Si è evidenziato che il contenuto costituzionale della cittadinanza (cioè i diritti e i doveri che derivano dallo *status* di cittadino) coincide con: il diritto di incolato (quindi, la libertà di circolazione e il diritto di soggiorno); i diritti politici-elettorali; i diritti sociali; il dovere di fedeltà alla Repubblica (che si traduce nel dovere di adesione ai valori fondamentali sanciti in Costituzione); il dovere di difesa ed il dovere tributario.

Così individuati, i diritti e i doveri del cittadino intersecano le diverse dimensioni della cittadinanza – giuridica, politica e sociale – richiamate dal sociologo T. H. Marshall, il quale, articolando lo status di cittadino secondo la tripartizione della cittadinanza in cittadinanza civile, politica e sociale, delinea una cittadinanza che si realizza nella piena appartenenza alla comunità¹²⁸.

Proprio in considerazione di questa caratteristica della cittadinanza che, nell'essere strumento di regolazione dei rapporti individuo-auto-

¹²⁶ S. RODOTÀ, *Cittadinanza: una postfazione*, in D. ZOLA (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Bari-Roma, 1994, p. 321.

¹²⁷ M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova, 1997, p. 153; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit; F. CERRONE, *La cittadinanza i diritti*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, 2006; C. SALAZAR, "Tutto scorre": *riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito*, cit.

¹²⁸ T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, a cura di Paolo Maranini, Torino, 1976.

rità, incide fortemente sulle posizioni giuridiche soggettive e sui relativi diritti, bisognerebbe costantemente riconsiderare l'attualità del contenuto della sua disciplina in relazione ai mutamenti della realtà sociale e della composizione sociale.

In particolare, mi riferisco ai cambiamenti che si sono prodotti da decenni nel nostro ordinamento, determinati dalle circostanze che hanno portato l'Italia a divenire, da paese di emigrazione, un paese di immigrazione.

L'inerzia del legislatore, che per diverso tempo non è intervenuto in materia di cittadinanza confermando la centralità del principio dello *iure sanguinis*, ha determinato «uno scollamento così vistoso fra la realtà sociale e il dato giuridico, tanto che l'appartenenza formale alla comunità nazionale appare come una vera e propria finzione». Quando ciò accade «occorre interrogarsi sulla tenuta della regola giuridica rispetto al principio di ragionevolezza»¹²⁹.

A proposito è stato notato che la «nozione classica di cittadinanza, definita secondo criteri nazionali e territoriali, che per secoli ha regolato i rapporti fra l'individuo e lo Stato, non sarebbe più promotrice di inclusione di uguaglianza ma si rivelerebbe al contrario elemento di discriminazione e di esclusione». In base ad essa, infatti, i diritti fondamentali vengono attribuiti solo ai cittadini e non a tutti gli individui in quanto persone: interpretata in questo modo, la cittadinanza costituirebbe un privilegio di *status*, l'ultima grande discriminazione normativa in contrasto con l'uguaglianza giuridica¹³⁰.

Occorre allora valorizzare la dimensione orizzontale della cittadinanza, garantire l'effettività dei diritti e, quindi, la reale partecipazione alla comunità politica e questo dipende dall'intervento dello Stato sul punto. Si tratta di un compito fondamentale del legislatore perché, così inquadrata, la cittadinanza diviene una «forma di riconoscimento dei diritti umani»¹³¹.

¹²⁹ M. GATTUSO, *op. cit.*, p. 3.

¹³⁰ L. FERRAIOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLA (a cura di), *La cittadinanza*, cit., pp. 263-291.

¹³¹ G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 1997, pp. 11-12. L'autore, infatti nota che se «i diritti umani si esercitano necessariamente in quanto cittadini» allora anche «la cittadinanza [diventa]... una forma di riconoscimento dei diritti umani»; nello stesso senso, G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 42, il quale afferma: «Se così è, la cittadinanza-appartenenza diventa la condizione necessaria, anche se non sufficiente, della cittadinanza-partecipazione».

Il fenomeno dell'immigrazione, divenuto sempre più consistente, rende sicuramente più complessa la questione della cittadinanza, soprattutto in relazione alla sua dimensione orizzontale.

Particolari criticità si rilevano in merito al godimento dei diritti politici, dai quali, come noto, gli stranieri regolarmente residenti nel nostro paese sono esclusi; ciò comporta un acuirsi del carattere fittizio della rappresentanza, dal momento che un numero considerevole di governati non può esprimere la propria scelta nell'eleggere i governanti, rendendo ancora più odioso – in quanto incompatibile con un ordinamento democratico e pluralista – il concretizzarsi dell'“esclusione”, elemento pur insito nel concetto (e nella disciplina) della cittadinanza¹³².

In questo senso, è stato notato come la diffusione limitata «dei diritti politici, riconosciuti attraverso la cittadinanza democratica» circoscriva, limitandola, l'effettiva realizzazione dei diritti umani¹³³.

Anche la giurisprudenza costituzionale¹³⁴, avendo statuito in diverse sentenze l'equiparazione fra cittadini e non cittadini nella titolarità di diritti e di doveri, sembra aderire all'idea di una società aperta, in cui lo *status civitatis* sia legato all'effettivo esercizio dei diritti fondamentali, all'adempimento dei doveri di solidarietà ed alla partecipazione

¹³² Evidenziano che la cittadinanza racchiude in sé il concetto di esclusione, e quindi di confine tra cittadini e stranieri, tra gli altri: G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, cit., p. 425 ss.; G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, cit., p. 40; E. GROSSO, *Il ruolo del confine nelle trasformazioni della nozione giuridica di cittadinanza*, cit., p. 207 ss.; A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel terzo millennio*, cit., p. 303 ss.; E. GARGIULO, *L'inclusione esclusiva. Sociologia della cittadinanza sociale*, Torino, 2008.

¹³³ S. ROSSI, *La porta stretta: prospettive della cittadinanza post-nazionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 aprile 2008, p. 9.

¹³⁴ Si vedano, *ex multis*, le sentenze n. 120 del 1967; n. 62 del 1994; n. 172 del 1999; n. 509 del 2000. In particolare, con la sentenza n. 120 del 1967 la Corte (punto 2 del Considerato in diritto) afferma che «se è vero che l'articolo 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando tratti si di rispettare quei diritti fondamentali». Ancora, con la sentenza n. 172 del 1999 (punto 2.3. del Considerato in diritto) la Consulta riconosce l'esistenza di una «comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza».

attiva all'interno della comunità; solo in questo modo il concetto di "popolo" – a cui la nostra Costituzione attribuisce la titolarità e l'esercizio del potere sovrano – non si svuota di significato, ma si riempie di una cittadinanza piena, effettivamente esercitata, sia individualmente, sia nella relazione con gli altri con-cittadini.

In base ai contorni della cittadinanza costituzionale che emergono dalla giurisprudenza della Corte sul punto, possiamo affermare che sarebbe costituzionalmente illegittima una disciplina normativa volta a comprimere il diritto di cittadinanza a persone che appartengono alla comunità nazionale, hanno con essa legami effettivi basati sulla connessione con il territorio e sulla volontà di partecipare alla vita della comunità. Queste, infatti, sembrano essere le caratteristiche proprie della cittadinanza come diritto fondamentale della persona garantito dalla Costituzione.

Se così è, la legge n. 74 del 2025, negando la cittadinanza a persone prive di un legame effettivo con il territorio, sembra rientrare nella piena discrezionalità del legislatore, il quale, in questo modo, «ha inciso su un simulacro di cittadinanza che, in quanto privo dei requisiti indicati dalla corte costituzionale (comunità, territorio, lingua, cultura, appartenenza, partecipazione, comuni radici...) non costituisce un diritto soggettivo protetto dalla costituzione»¹³⁵.

Tuttavia, il legislatore non è andato oltre. Anzi, questa riforma, sebbene volta a limitare l'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*, sembrerebbe – paradossalmente – riaffermare la centralità della cittadinanza-appartenenza rispetto alla cittadinanza-partecipazione. Nell'evitare l'"elefante nella stanza" (la cittadinanza degli immigrati), la l. n. 74 del 2025 appare caratterizzata da «ambizioni identitarie»¹³⁶, che richiamano un'idea di chiusura, di protezione dell'identità nazionale quantomeno anacronistica.

Nella relazione tecnica relativa alla riforma in oggetto si legge «la giustiziabilità all'infinito dello stato di cittadinanza di generazioni passate trasforma lo stato di cittadino in una situazione che può essere attivata in qualsiasi momento da parte di una platea indefinita di persone (...) Conferire a questa platea vastissima di persone lo stato di cittadini

¹³⁵ M. GATTUSO, *op. cit.*, p. 10.

¹³⁶ Secondo G. AZZARITI, *op. cit.*, p. 427, la cittadinanza come appartenenza nasce «con forti ambizioni identitarie: si è cittadini solo se si appartiene ad una collettività organizzata entro cui ci si riconosce per tradizione e cultura».

allo stesso modo di persone nate e residenti in Italia o comunque in possesso della sola cittadinanza italiana e quindi effettivamente vincolate al territorio e alla cultura del nostro paese confligge con principi elementari di ragionevolezza, configurando un trattamento identico di situazioni marcatamente differenziate (...) l'illimitata giustiziabilità di situazioni passate ampiamente esaurite nella loro portata pratica (...) comporta una modalità irragionevole di formazione del "popolo" cui spetta la sovranità a mente dell'articolo 1 della costituzione e conseguentemente del corpo elettorale»¹³⁷.

A maggior ragione, allora, bisognerebbe riconoscere l'assoluta irragionevolezza della disciplina nei confronti di quelle persone straniere che da anni vivono nel nostro paese (qui lavorano, qui pagano le tasse, qui hanno frequentato le scuole) e sono parte della comunità italiana essendo effettivamente legati al territorio italiano, dove risiedono da anni¹³⁸. In altre parole, con la legge n. 74 del 2025 non sono state prese in considerazione quelle proposte – che da anni sono al centro del dibattito politico e dottrinale – volte ad affrontare le problematiche relative alla cittadinanza per le seconde e terze generazioni tramite l'introduzione nel nostro ordinamento di forme di *ius soli* temperato, o di *ius culturae* o di *ius scholae*¹³⁹. Si tratta di misure che, basandosi sulla

¹³⁷ Senato della Repubblica, Relazione tecnica, cit., p. 20.

¹³⁸ Sono espressioni di questa cittadinanza sostanziale gli *acts of citizenship* (atti di cittadinanza), quelle pratiche o azioni collettive con cui singoli individui o gruppi privi dello status di cittadini si comportano sostanzialmente come tali, rivendicando diritti indipendentemente dal loro *status* giuridico formale. Cfr., E.F. ISIN, G.M. NIELSEN, *Acts of citizenship*, London, 2008.

¹³⁹ Nell'impossibilità di soffermarsi in questa sede su tale aspetto e approfondire gli aspetti e le differenze fra questi modi di acquisto della cittadinanza, si rinvia alla (copiosa) dottrina sul punto: *ex multis*, B. CARAVITA, *Knowledge of national language and citizenship: Is there still space to build a multicultural citizenship in Europe?*, in *Federalismi.it*, n. 6/2019, p. 2 ss.; A. DE FUSCO, *Sul diritto all'istruzione come veicolo di integrazione delle seconde generazioni dell'immigrazione in Italia*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2018, p. 153 ss.; E. GROSSO, *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, Napoli, 2015; A.I. ARENA, *Dignità umana e ius culturae*, in P. BONINI, E.W. DI MAURO, G. IOVINO, M. MENGHI, F. SCIARRA (a cura di), *Immigrazione e cittadinanza. Riflessioni su alcuni aspetti giuridici e politici*, Roma, 2019, p. 6 ss.; G. BASCHERINI, *Brevi considerazioni*, cit.; ID., *Quattro brevi note su spazi e tempi della cittadinanza, al di là del sangue e del suolo*, in *Apertacontrada*, 17 dicembre 2024; E. PAPARELLA, *Accesso alla cittadinanza e seconde generazioni dell'immigrazione*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI, A. SCHILLACI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*, Napoli, p. 353 ss.; ID., *Second Generation Migrant Women and the Acquisition of Italian Citizenship*, in E. OLIVITO (a

effettività del legame con il territorio, sulla conclusione di cicli scolastici in Italia, sullo svolgimento di attività lavorative o sull'integrazione all'interno della comunità, ribadiscono la centralità della dimensione partecipativa della cittadinanza, riavvicinando, dunque, tale nozione alla sua dimensione costituzionale.

In effetti, la cittadinanza costituzionale privilegia la partecipazione attiva alla vita economica, sociale e politica della comunità ed è legata indissolubilmente, anzi, presuppone il riconoscimento dei diritti politici, senza i quali il legame effettivo con il territorio non si può realmente instaurare: come può una persona sentirsi effettivamente partecipe all'interno di una comunità se in quella comunità in cui vive, lavora, studia, adempie ai doveri sociali, non può poi incidere sul meccanismo della rappresentanza, non può essere rappresentato?

Il riconoscimento dei diritti politici, in altre parole, può essere visto come la "saldatura" fra la dimensione verticale e quella orizzontale della cittadinanza, fra l'appartenenza giuridico-formale allo Stato e la partecipazione attiva e stabile «al governo della comunità, perseguendo la realizzazione dell'ideale democratico»¹⁴⁰.

In conclusione, sarebbe stato auspicabile che il legislatore, nell'affrontare la riforma della cittadinanza, ripensasse l'attuale disciplina partendo proprio dalla considerazione dei grandi cambiamenti intervenuti nell'assetto sociale e riconsiderando il peso della dimensione

cura di), *Gender and Migration. A Multilayered Perspective*, Ashgate, 2016; A. RAUTI, *Lo Ius soli in Italia: alla vigilia di una possibile svolta?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 27 e ss.; D. PORENA, *Temi e problemi della cittadinanza nazionale. Evoluzioni della normativa sull'acquisto dello status civitatis e dibattito istituzionale sulle ipotesi di revisione*, in A. DI STASI, M.C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023; E. IANNARIO, *Cittadinanza e ius scholae: una questione costituzionale*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni e Società*, n. 7/2025; G. MILANI, *Ius linguae e status civitatis: verso un nuovo paradigma della cittadinanza italiana?*, in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, n. 2/ 2019, p. 95 ss.; C. CORSI, *La cittadinanza come politica pubblica tra ius sanguinis, ius soli e ius culturae*, in S. GRASSI, M. MORISI (a cura di), *La cittadinanza tra giustizia e democrazia. Atti della giornata di studi in memoria di Sergio Caruso*, Firenze, 2023; P. GARGIULO, *Il diritto di essere cittadini del paese in cui si è nati: riflessioni interdisciplinari sulla (perdurante) necessità della riforma della legge italiana sulla cittadinanza*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1/ 2019, p. 49 ss.

¹⁴⁰ C. PANZERA, *La cittadinanza come diritto e come problema nello stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2024, p. 21.

sostanziale della cittadinanza nel senso della effettiva appartenenza alla comunità.

In quest'ottica, bisognerebbe ripensare una nuova forma di cittadinanza, che si strutturi partendo da una «adesione associativa all'organizzazione nazionale» e da uno «*status* che risulta contenutisticamente definito dei diritti e dei doveri del cittadino»¹⁴¹ come riconosciuti in Costituzione.

Ripartire dalla centralità dei diritti politici e dalla lotta per il loro riconoscimento si tradurrebbe, così, in una lotta per l'integrazione, «per essere assunti come membri eguali di una società politica dalla quale si è esclusi»: costruire una cittadinanza politica eguale come mezzo per integrare, permettendo così ad ogni persona di sentirsi realmente partecipe della vita politica e sociale del territorio dove effettivamente risiede.

* * *

ABSTRACT

ITA

L'articolo, dopo una breve analisi del concetto di cittadinanza e della evoluzione della sua disciplina all'interno del nostro ordinamento, si concentra sui profili critici della l. n. 74 del 2025, soprattutto in relazione agli articoli 3 e 22 Cost.; vengono, quindi, analizzati i limiti posti al legislatore in materia di cittadinanza e la giurisprudenza costituzionale sul punto per delineare il contenuto della cittadinanza costituzionale.

EN

The article, following a brief analysis of the concept of citizenship and its evolution within our legal system, focuses on the critical aspects of Law No. 74 of 2025, particularly in relation to Articles 3 and 22 of the Constitution; it therefore analyses the limits imposed on the legislature in matters of citizenship and the relevant constitutional case law in order to outline the content of constitutional citizenship.

¹⁴¹ J. HABERMAS, *Cittadinanza politica e identità nazionale*, in ID., *Morale diritto politica*, Torino, 1992, p. 112 s.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)