



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2026

La composizione del corpo elettorale
alla luce della legge n. 74 del 2025:
la cittadinanza come questione
di rappresentanza

di Alessandra Mazzola

EDITORIALE SCIENTIFICA

LA COMPOSIZIONE DEL CORPO ELETTORALE ALLA LUCE DELLA LEGGE N. 74 DEL 2025: LA CITTADINANZA COME QUESTIONE DI RAPPRESENTANZA

di Alessandra Mazzola

Ricercatrice Tenure Track in Diritto costituzionale e pubblico
Università eCampus

SOMMARIO: 1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE; 2. RAPPRESENTANZA POLITICA E PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA; 2.1 LA CIRCOSCRIZIONE ESTERO E LE TENSIONI DEL RAPPORTO RAPPRESENTATIVO; 3. CITTADINANZA E DEFINIZIONE DELLA COMUNITÀ POLITICA; 4. LA RIFORMA DELLA CITTADINANZA E I RIFLESSI SULLA COMPOSIZIONE DEL CORPO ELETTORALE; 5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

1. Considerazioni introduttive

La riforma della disciplina della cittadinanza *iure sanguinis* introdotta dal decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2025, n. 74, induce a riflettere sul rapporto tra cittadinanza, partecipazione politica e rappresentanza. Pur intervenendo sui presupposti per l'acquisto e il riconoscimento dello *status civitatis*, la fonte assume particolare rilievo perché incide sul novero dei soggetti formalmente appartenenti alla comunità politica, ovvero sulla composizione del corpo elettorale.

Più precisamente, l'intervento legislativo si colloca al crocevia tra due diverse dimensioni dell'appartenenza politica. Se, per un verso, la cittadinanza costituisce il principale criterio giuridico attraverso il quale l'ordinamento individua i soggetti appartenenti alla comunità politica, vale a dire i titolari dei diritti di partecipazione alla formazione della volontà collettiva; per altro verso, l'evoluzione dell'ordinamento ha progressivamente attenuato la coincidenza tra appartenenza formale allo Stato, radicamento territoriale e partecipazione alla vita della comunità. Ne costituisce una manifestazione particolarmente significativa la disciplina della circoscrizione Estero che, com'è noto, riconosce una piena dimensione politica ai cittadini stabilmente residenti al di fuori del territorio nazionale.

La complessità della questione non si esaurisce, tuttavia, in questa dimensione, poiché impone di considerare anche la posizione di tutte le persone stabilmente inserite nella comunità nazionale che non possono partecipare alla formazione delle relative decisioni politiche poiché non cittadine.

Il problema emerge con particolare evidenza a seguito della riforma introdotta nel 2025 perché, alla restrizione dei criteri di riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* per i discendenti di italiani nati e residenti stabilmente all'estero, non è corrisposta una parallela revisione delle condizioni di accesso alla cittadinanza per le persone che hanno stabilito nel territorio della Repubblica il centro principale e/o esclusivo dei propri interessi.

Sorge così l'interrogativo circa il rapporto che sussiste tra cittadinanza e rappresentanza politica, giacché il corpo elettorale non costituisce semplicemente la platea dei soggetti ammessi alle consultazioni, ma individua la base soggettiva attraverso la quale la sovranità popolare trova espressione.

È proprio nella tensione tra cittadinanza e rappresentanza politica che si colloca la legge n. 74 del 2025, la quale suggerisce – in particolare – di verificare se e in quale misura i criteri giuridici attraverso i quali l'ordinamento definisce l'appartenenza siano ancora in grado di esprimere un rapporto coerente tra titolarità della cittadinanza, partecipazione politica ed effettiva appartenenza alla comunità rappresentata. Una verifica di questo tipo richiede di evitare tanto una rigida sovrapposizione tra cittadinanza, territorio e partecipazione politica, quanto la sostituzione dello *status civitatis* con criteri meramente fattuali di appartenenza, quali la residenza o la discendenza *iure sanguinis*. La distanza territoriale non è, infatti, di per sé sufficiente a escludere una dimensione politica dell'appartenenza, così come la sola discendenza *iure sanguinis* non può necessariamente giustificare l'estensione dei diritti di partecipazione politica.

Per verificare la tenuta di questa impostazione, dopo una breve riflessione sull'istituto della rappresentanza politica e, in particolare, sulla funzione che svolge il diritto di voto nella trasformazione del pluralismo sociale in volontà politica, il lavoro assume la disciplina della circoscrizione Estero quale punto di osservazione privilegiato per esaminare la relazione tra cittadinanza e rapporto rappresentativo. Questa circoscrizione, com'è noto, rende particolarmente evidente la tensione tra la dimensione territoriale della rappresentanza e la titola-

rità dello *status civitatis*, mostrando come quest'ultima possa fondare la partecipazione politica anche in assenza di un rapporto attuale con il territorio nazionale.

L'obiettivo è provare a mostrare come la ridefinizione dei criteri di acquisto e riconoscimento dello *status civitatis* non costituisca una questione riconducibile esclusivamente alla disciplina della cittadinanza, poiché incide anche sulla configurazione del *demos* e, dunque, sulle condizioni di funzionamento della rappresentanza politica.

2. Rappresentanza politica e partecipazione democratica

La concezione liberale della rappresentanza si fonda, com'è noto, sull'idea secondo cui l'elezione costituisce lo strumento di designazione degli organi rappresentativi; di qui, si sono affermate ricostruzioni teoriche volte a separare la rappresentanza politica dal procedimento elettivo, facendo leva sul presupposto che l'elezione non è il fondamento della rappresentanza, ma soltanto una delle possibili modalità di formazione degli organi statali¹.

Questa impostazione ha trovato la sua più radicale espressione negli ordinamenti autoritari, nei quali si è giunti ad affermare la possibilità di configurare un ordinamento rappresentativo anche in assenza di Camere elettive. La rappresentatività degli organi dello Stato veniva ricondotta non già alla loro investitura popolare, bensì alla posizione da essi occupata nell'ordinamento e dalla titolarità della potestà sovrana attribuita alla Nazione².

¹ D. NOCILLA, *Sintetiche divagazioni sulla rappresentanza politica*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, II, Padova, 1995, p. 257 osserva che la possibilità di configurare teoricamente una rappresentanza politica non fondata sull'elezione costituisce lo sviluppo di una distinzione già presente nella dottrina liberale, ovvero proprio la separazione del concetto di rappresentanza dal procedimento elettorale.

² Per quest'impostazione v. tra i molti V. ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale*, Milano, 1913, p. 278 ss. e C. ESPOSITO, *Lo Stato e la Nazione italiana*, in *Archivio di diritto pubblico*, n. 2/1937, p. 475. ID., *La rappresentanza istituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Santi Romano*, I, Padova, 1939, p. 312 sosteneva che tutti gli organi collocati «al vertice dell'organizzazione statale» esercitassero la «potestà di imperio della Nazione» e che, per ciò solo, erano rappresentativi. Ancora, L. ROSSI, *La rappresentanza politica*, in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, V, Milano, 1939, p. 79 sosteneva che «tutti i poteri dello Stato moderno sono rappresentativi, e lo Stato stesso

Il concetto liberale di rappresentanza finiva così per svuotarsi del suo originario legame con la legittimazione popolare, fino a identificarsi con l'appartenenza dell'organo rappresentativo all'apparato statale. In particolare, l'organo veniva qualificato come rappresentativo per il solo fatto di costituire una parte "vivente" dell'ordinamento; di conseguenza, la rappresentanza cessava di assolvere a una funzione distintiva tra organi democraticamente legittimati e organi privi di investitura popolare³.

La fine del Secondo conflitto mondiale e l'avvento della democrazia costituzionale hanno segnato il superamento delle teorie che dissociavano la rappresentanza dall'elezione, rendendo necessario ridefinire il significato stesso della rappresentanza politica alla luce del principio di sovranità popolare e dell'universalità del suffragio⁴. Con i Testi costituzionali contemporanei la questione non consiste più nello stabilire se possano configurarsi organi rappresentativi indipendentemente dall'investitura elettorale, bensì nell'individuare il fondamento del rapporto che, a seguito della consultazione elettorale, si instaura tra il popolo e le Assemblee elettive.

Ciò rende necessario chiarire in quale senso la rappresentanza possa definirsi "politica" e quali conseguenze derivino da tale qualificazione sul piano della legittimazione democratica⁵. In termini teorico-gene-

è Stato rappresentativo». Da qui traeva la conseguenza che sussiste la rappresentanza «quando una persona non agisce in nome e per conto suo, ma nella vece e nell'interesse di altri» e, a cascata, che «gli organi dello Stato moderno, senza distinzione alcuna, hanno natura rappresentativa, appunto in quanto operano non "jure proprio" ma "jure repraesentationis"».

³ Ciò anche perché la rappresentanza si esauriva nella riduzione della molteplicità sociale a un'unità astratta e omogenea; il rappresentante era, cioè, concepito come interprete autonomo dell'interesse generale della Nazione, non vincolato agli interessi particolari degli elettori né ad un rapporto politico continuativo con essi. Come ha affermato E. BURKE, *No al mandato imperativo (Discorso agli elettori di Bristol del 3 novembre 1774)*, ora in D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano, 1983, p. 66, il rappresentante rappresenta tutta la Nazione e non ha un legame specifico con la circoscrizione in cui viene eletto; di conseguenza, non deve preoccuparsi di curare gli interessi di una realtà o di un gruppo specifico, poiché deve perseguire l'*optimum* per la Nazione, il quale coincide «con un solo interesse, quello della comunità».

⁴ Cfr. M.L. SALVADORI, *Democrazie senza democrazia*, Roma-Bari, 2011, pp. 19-42, ove analizza il passaggio dal suffragio ristretto a quello universale e le conseguenze sull'evoluzione dei sistemi politico-costituzionali.

⁵ Come ha messo in luce G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2005 «il nome della rappresentanza è quanto mai rivelatore

rali, un soggetto può essere considerato rappresentativo quando tale qualità gli viene riconosciuta dai destinatari della sua azione ovvero quando è l'ordinamento stesso ad attribuirgliela⁶. La classificazione, tuttavia, non è di per sé sufficiente a fondare la rappresentanza politica, la quale presuppone che l'organo eserciti un potere politico – quello di assumere decisioni vincolanti per una specifica collettività – e che questo potere tragga la propria legittimazione dal soggetto titolare della sovranità⁷.

La definizione della rappresentanza come “politica” non rinvia, quindi, a uno specifico contenuto del rapporto rappresentativo, ma al piano sul quale esso si realizza, vale a dire quello istitutivo della formazione del rapporto tra elettori ed eletti⁸. Attraverso il procedimento

della essenza della rappresentanza. Far sì che sia presente in qualche sede quel che presente non vi è, e non può non esservi o non si vuole che vi sia o non deve, è una res, il nome latino di una cosa. Una cosa, quindi, non una persona, ma un'entità non singola. Potrà, di certo, questa cosa essere anche un'entità composta da persone, ma, appunto alla condizione che sia multipla questa entità, che si tratti cioè di una pluralità di persone» che sono rappresentate.

⁶ In questo senso v. almeno S. FURLANI, *Rappresentanza politica* (voce), in *Novissimo Digesto Italiano*, XIV, Torino, 1967, spec. p. 872 e G.U. RESCIGNO, *Alcune note sulla rappresentanza politica*, in *Politica del diritto*, n. 4/1995, p. 550. C. MORTATI, *La persona lo Stato e le comunità intermedie*, Roma, 1959, p. 129 ha precisato che “rappresentanza” significa genericamente che una persona, il rappresentante, si sostituisce «nella cura degli interessi di un'altra persona, il rappresentato» e questa sostituzione si definisce “rappresentanza politica” «quando gli interessi presi in cura sono quelli dell'intera collettività, nel loro complesso, nella loro sintesi».

⁷ O.M. PALLOTTA, *Contributo alla perimetrazione del diritto politico e dovere civico di voto*, in *Costituzionalismo.it*, pt. III, n. 1/2026, p. 10 – richiamando C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1967, p. 141 – afferma che la sovranità popolare è «un titolo di legittimazione del potere». *Ivi*, p. 13 sostiene che il popolo è «un organo strumentale, chiamato a svolgere una funzione pubblica nelle vesti di corpo elettorale». Di conseguenza, come sostenuto da V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, ora in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 122 i cittadini devono essere posti nelle condizioni di partecipare alla formazione della stessa potestà sovrana. Cfr. inoltre le riflessioni di N. URBINATI, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide della rappresentanza*, Milano, 2013, spec. pp. 89-94.

⁸ Come ha messo in luce G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza*, cit., la nozione di rappresentanza politica non coincide con il mero fatto dell'elezione, ma attiene allo specifico rapporto giuridico e costituzionale che si instaura tra elettori ed eletti. Ne consegue che non ogni organo elettivo può essere considerato rappresentativo; ciò è ben dimostrato dal Presidente della Repubblica nell'ordinamento italiano, dal Presidente degli Stati Uniti d'America o, in un diverso contesto, dal Pontefice.

elettorale, il pluralismo sociale e politico viene, infatti, ricondotto entro forme istituzionali che ne consentono la traduzione in una volontà imputabile al popolo.

Affinché questo procedimento possa effettivamente tradurre nelle istituzioni rappresentative il pluralismo sociale, è tuttavia necessario che il procedimento elettorale sia strutturato in modo tale da consentire una sufficiente rappresentazione delle minoranze⁹. L'universalizzazione del suffragio, favorendo l'ingresso nel circuito della rappresentanza politica di gruppi sociali portatori di interessi eterogenei, ha così costituito uno snodo imprescindibile nel processo di democratizzazione del rapporto rappresentativo¹⁰.

L'universalizzazione del suffragio e l'evoluzione della rappresentanza politica dimostrano che la volontà politica generale non costituisce un dato preesistente all'ordinamento¹¹, bensì il risultato di un

⁹ Come ha sostenuto A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993, pp. 94-95 «difficilmente il sistema elettorale p[uò] costituire uno strumento neutrale rispetto all'applicazione dei principi costituzionali, ma val[e] a seconda dei casi a indirizzare il pluralismo verso un certo tipo di assetto del sistema dei partiti oppure verso un altro». Cfr. anche M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Espósito, Crisafulli, Paladin*, Padova, 2004, p. 190 e L. RONCHETTI, *Rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, pt. I, pp. 23-27.

¹⁰ Posto che l'introduzione del suffragio universale è generalmente identificato come il momento di rottura fra lo Stato liberale e lo Stato democratico, G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1994, p. 211 ss. sostiene che là dove non vi è l'universalità del suffragio «sussiste un regime non democratico», cui consegue che «i sistemi politici liberali classici [...] non sono in alcun senso esempi di democrazia». Ad avviso di L. BASSO, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno*, in AA.Vv., *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, Milano, 1966, p. 16 il suffragio universale ha comportato un «allargamento quantitativo dei partecipanti al potere»; al tempo stesso, C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici*, in AA.Vv., *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, II, Padova, 1967, p. 372 ha affermato che esso ha modificato profondamente la rappresentanza, poiché, tramite i rappresentanti, ha permesso alle masse dei cittadini di entrare in Parlamento.

¹¹ Come si legge in Corte costituzionale, sentenza n. 63 del 2026, § 8.2.2 *Cons. dir.* «La più ampia garanzia del pluralismo offerta dalla Costituzione [...] fa sì che il popolo sia articolato in una molteplicità di formazioni, politiche, economiche, sociali, religiose, culturali. Ma al “popolo come molteplicità” si affianca il “popolo come unità” [che si manifesta] – in particolare, nella sua veste di corpo elettorale – e che [è configurato dalla] Costituzione, nel suo primo articolo, come una figura soggettiva unitaria. [...] la lapidaria affermazione secondo cui «[l]a sovranità appartiene al popolo» [...] fonda l'ordinamento democratico [...] su un “io collettivo”, che necessariamente

procedimento democratico fondato su elezioni libere e periodiche¹², su un sistema elettorale idoneo ad assicurare l'eguaglianza del voto¹³ e adeguati livelli di trasparenza e conoscibilità dell'azione politica dei rappresentanti¹⁴. Secondo questa impostazione, il diritto di voto co-

presuppone un legame con un territorio – la sovranità, infatti, si esercita in uno spazio territoriale determinato – e la condivisione di alcuni principi materiali che creano il senso della comune appartenenza, dell'identità collettiva».

¹² Come ricorda L. BASSO, *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, IV, Firenze, 1969, pp. 11-36 «Il popolo è composto da tutti i cittadini e se la decisione sovrana deve intervenire con il concorso di tutti i cittadini, è necessario che tutti i cittadini abbiano la possibilità di partecipare non saltuariamente ma continuamente al governo della cosa pubblica. [...] In un ordinamento democratico ci dev'essere corrispondenza continua fra la volontà degli elettori e quella degli eletti, anche se naturalmente non è facile stabilire un controllo quotidiano e permanente dei primi sui secondi» (p. 13). Sul punto cfr. inoltre V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, n. 2/1958, p. 166 e V. ANGIOLINI, *Le braci del diritto costituzionale ed i confini di responsabilità politica*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 1998, spec. p. 61.

¹³ In tema E. GROSSO, *Malattia mentale e suffragio universale: le aporie dell'isocrazia. Rileggendo "La giornata di uno scrutatore" di Italo Calvino*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, pt. IV, p. 5 osserva che quella in questione è un'eguaglianza *lato sensu*, poiché «l'eguaglianza politica può essere concepita solo in una prospettiva radicalmente individualistica, che avvicina e annulla proprio le differenze più "naturali" tra gli uomini» e, prosegue, spiegando «che l'uguaglianza politica è la forma di uguaglianza più artificiale che vi sia» poiché «preconizza la costruzione (tutta artificiale) di una società fatta di soggetti qualitativamente identici, in cui il legame sociale non si fonda né sulla divisione del lavoro, né sull'assegnazione a ciascun individuo di un "posto" all'interno di un universo organizzato». A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in U. ADAMO, R. CARIDÀ, A. LOLLO, A. MORELLI, V. PUPO (a cura di), *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, Napoli, 2019, pp. 211-212 sostiene che «i principali elementi esclusi da una procedura di revisione costituzionale sono naturalmente il suffragio universale e l'eguaglianza del voto, in quanto elementi che contraddistinguono la forma di stato democratica e pluralista». D. PARIS, *Il diritto di voto preso sul serio. La partecipazione dei cittadini residenti all'estero alle elezioni politiche*, Milano, 2025, pp. 182-183 afferma che quello di eguaglianza del voto è un «principio supremo dell'ordinamento, insuscettibile di una deroga [...] nemmeno se determinata da una legge costituzionale». In tema cfr. anche M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia: la questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, 1991, spec. p. 43 e D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. I limiti costituzionali alla discrezionalità legislativa*, Napoli, 2020, spec. pp. 73-98.

¹⁴ Sul punto cfr. P. RIDOLA, *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, II, cit., p. 463 e ID., *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in AA.VV., *Scritti in onore*

stituisce lo strumento attraverso il quale la sovranità popolare trova la sua più immediata manifestazione¹⁵, giacché l'elezione dei rappresentanti consente di tradurre la titolarità diffusa della sovranità nella legittimazione democratica degli organi costituzionali e di concorrere alla formazione dell'indirizzo politico¹⁶.

La circostanza che tutte le persone con cittadinanza italiana che abbiano raggiunto la maggiore età e godano dei diritti civili e politici possano partecipare alle consultazioni elettorali attenua la distanza tra rappresentanti e rappresentati e, attraverso la "finzione" della rappresentanza¹⁷, riesce addirittura a rendere politicamente presente chi è fisicamente assente¹⁸. Le Assemblee elettive, di conseguenza, si con-

di Vezio Crisafulli, II, *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto*, Padova, 1985, p. 698 ove definisce «la trasparenza nei processi di decisione parlamentare» come il «necessario completamento dell'autonomia del deputato». V. anche N. URBINATI, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide della rappresentanza*, cit., p. 89, la quale individua le quattro caratteristiche della democrazia rappresentativa in «a) la sovranità del popolo espressa mediante l'elezione dei rappresentanti; b) la rappresentanza come relazione di libero mandato; c) un meccanismo elettorale che assicuri un certo grado di responsabilità verso il popolo da parte dei rappresentanti che parlano e agiscono in suo nome; d) il suffragio universale che fonda la rappresentanza sull'uguaglianza politica».

¹⁵ L. CARLASSARE, *Solidarietà, un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, pt. I, p. 63 afferma che il suffragio rappresenta «la più elementare espressione della sovranità del popolo, la quale – se di certo non si esaurisce nel momento elettorale potendo essere esercitata dai cittadini anche individualmente – trova nel voto la sua più significativa manifestazione».

¹⁶ In questo senso G. AMATO, *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1962, p. 74 ss. Come ha affermato L. PRETI, *Diritto elettorale politico*, Milano 1957, pp. 1-3, è proprio attraverso questo procedimento che la sovranità può dirsi popolare, poiché «trova il suo fondamento nella volontà del popolo liberamente e democraticamente espressa». L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, p. 262 ha sostenuto che «ogni regime effettivamente democratico si regge sul principio rappresentativo»; N. URBINATI, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide della rappresentanza*, cit., p. 90 sostiene che «nella democrazia rappresentativa elezione e partecipazione sono due facce della stessa medaglia piuttosto che due espressioni alternative di agire politico».

¹⁷ Come ha affermato M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, p. 112 la rappresentanza politica è simbolica giacché consiste nell'«aspirazione a "rendere presente" il rappresentato», e questa rappresentanza si realizza «attraverso il filtro della *fiction*, nella globalità del suo essere pubblico». Cfr. anche ID., *Governo (forme di)* (voce), in *Enciclopedia del diritto – Annali III*, Milano, 2009, p. 585, nt. 283.

¹⁸ Questa possibilità, come osserva E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamen-*

figurano come la sede istituzionale nella quale il pluralismo politico e sociale trova manifestazione e composizione, giacché al loro interno i diversi interessi presenti nella comunità vengono ricondotti entro il circuito democratico e razionalizzati attraverso il confronto e la deliberazione¹⁹.

Secondo questa prospettiva, il diritto di voto non può essere considerato come la mera esplicazione di un diritto soggettivo individuale, ma neppure come una funzione pubblica assorbita nell'interesse generale dell'ordinamento²⁰. Questa alternativa storicamente consolidata è stata superata proprio facendo leva su una ricostruzione "mediana"

tari e art. 67 della Costituzione, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2019, p. 179 «diventa funzionale a garantire il controllo democratico sulle scelte di governo della collettività consentendo l'emersione in un'istituzione elettiva anche di orientamenti minoritari».

¹⁹ G. FERRARA, *Art. 55*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Le Camere*, I, *Art. 55-63*, Bologna-Roma, 1984, p. 30 osserva che i rappresentanti sono chiamati a farsi interpreti degli interessi e dei valori espressi dagli elettori, traducendoli «in risposte periodiche [...] corrispondenti alla soddisfazione degli interessi» stessi. M. DOGLIANI, *La rappresentanza politica nello Stato costituzionale*, in *Questione giustizia*, n. 4/2014, p. 17 sostiene che «Il rappresentato non è più l'ente astratto Nazione, dotato di un suo presunto destino e di una sua presunta volontà astorica, ma il popolo, in carne e ossa, nelle sue concrete divisioni: che dunque non ha altra volontà se non quella empiricamente rilevata attraverso le sue manifestazioni, dirette o indirette (referendarie o elettorali)».

²⁰ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., p. 345 ha sostenuto che oggetto dell'obbligo non è la scelta del candidato, bensì la «partecipazione formale alla votazione», dunque anche l'espressione del suffragio attraverso la scheda bianca o nulla è esercizio della posizione giuridica perché l'obiettivo è il concorso alla formazione dell'organo rappresentativo del popolo. E. GROSSO, *Art. 48*, R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, p. 966 sostiene che l'esercizio del voto è uno «strumento diretto al funzionamento dell'ordinamento democratico, e quindi parte di una funzione collettiva». M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016, p. 129 afferma che il diritto-dovere di voto «non è attribuito al singolo per permettergli di esprimere la sua dignità individuale, ma per consentirgli di partecipare alla funzione pubblica elettiva». *Contra* A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, XI, Roma, 1989, p. 27 ss. e A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 2003, p. 162. In posizione intermedia si colloca F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, 1991, p. 1119 ad avviso del quale la commistione tra diritto e funzione del voto può essere superata valorizzando il circuito democratico «che parte dal singolo come centro di imputazione dei valori, ma che vede nel corpo elettorale il collegio in cui l'individuo, unito ad altri dal vincolo della cittadinanza, esprime la propria volontà elettiva e deliberativa con effetti giuridicamente vincolanti».

per la quale il voto è un diritto costituzionalmente garantito che l'ordinamento non può comprimere, poiché il relativo esercizio si inserisce in un procedimento collegiale diretto a realizzare «scopi superindividuali»²¹, ovvero finalità che trascendono l'interesse dell'elettore *ut sic* per legarsi direttamente all'esercizio della sovranità popolare²².

Affinché il procedimento elettorale possa effettivamente tradurre nelle istituzioni rappresentative il pluralismo sociale, è tuttavia necessario che conservi un sufficiente grado di effettività e sia in grado di riflettere, per quanto possibile, l'«entità da rendere presente»²³. La funzione elettorale, del resto, non si esaurisce – se non sotto il profilo *formale* – nella designazione dei parlamentari²⁴, poiché essa comporta – sotto il più rilevante profilo *sostanziale* – l'instaurazione di un legame politico tra rappresentanti e rappresentati²⁵. Da ciò deriva un rapporto politico che si protrae oltre il momento elettorale²⁶ e nel quale trova

²¹ F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)* (voce), cit., p. 1120. Cfr. inoltre T. MARTINES, Art. 56-58, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Camere*, I, Art. 55-63, Bologna-Roma, 1984, p. 81 ss.; G. PITRUZZELLA, *Elezioni – II) Elezioni politiche: elettorato* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, XIII, Roma, 1989, p. 4; E. BETTINELLI, *Diritto di voto* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Torino, 1990, p. 228 ss.; E. GROSSO, Art. 48, cit, spec. pp. 964-968.

²² Ovvero il procedimento di individuazione dei soggetti chiamati a concorrere alla formazione della volontà del Paese. Ritiene che l'universalità del suffragio e il diritto di voto affidino al corpo elettorale la funzione di indirizzo politico P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 395. La dottrina è amplissima, si vedano almeno, sul rapporto tra forma di Stato e sovranità, C. MORTATI, Art. 1, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Art. 1-12. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, p. 30 ss. e V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, I, Padova, 1957, p. 407 ss. Sul circuito democratico si rimanda a S. GALEOTTI, *Il potere di decisione*, in ID., *Alla ricerca della governabilità*, Milano, 1983, p. 107 ss.

²³ G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit.

²⁴ Questo procedimento è descritto in maniera puntuale da G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, pp. 731-746.

²⁵ L. CIAURRO, Art. 67, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, p. 1288 afferma che è proprio la «scelta elettiva dei rappresentanti» a dare «luogo necessariamente ad uno stabile e permanente collegamento tra elettori ed eletti». Quindi, come ha osservato C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, pp. 10-11, la questione della rappresentanza politica non si esaurisce nel «solo potere di votare».

²⁶ In questo senso L. CARLASSARE, *La sovranità del popolo nel pluralismo della democrazia liberale*, in ID. (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, cit., p. 6 ss. e L. RONCHETTI, *Rappresentanza politica come rappre-*

spazio una forma di responsabilizzazione politica dei rappresentanti, destinata a trovare il principale strumento di verifica nella successiva consultazione elettorale, attraverso la possibilità di non confermare gli eletti²⁷. In questo modo, le istanze provenienti dal *demos* vengono ricondotte all'interno del circuito rappresentativo e concorrono alla formazione dell'indirizzo politico²⁸.

Dunque, la concreta configurazione del rapporto rappresentativo dipende, in primo luogo, dalle regole del sistema elettorale, che non si esauriscono nella scelta della formula elettorale, ma comprendono l'insieme delle procedure attraverso le quali prende forma la rappresentanza politica²⁹. Queste procedure sono chiamate a garantire quanto più

sentanza costituzionale, cit., pp. 20-21, ove afferma che il rapporto elettivo «non esaurisce affatto il rapporto *rappresentativo*, ma ne soddisfa una sua sola fase, costitutiva senz'altro, ma non esclusiva: il momento elettivo è un passaggio di chiusura ma anche di apertura di un ciclo rappresentativo» (p. 20). Di diverso avviso sembra N. URBINATI, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide della rappresentanza*, cit., p. 91, poiché afferma che «paradossalmente, le elezioni rendono l'apatia la principale qualità della sovranità popolare: mettendo in moto una strategia di controllo *post factum* rendono superflua la partecipazione dei cittadini durante il periodo tra le consultazioni elettorali, e in tal senso rendono la democrazia partecipata un accessorio del governo rappresentativo».

²⁷ D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Bologna, 1982, p. 290, ritiene proprio che «la sanzione per il comportamento giudicato "non rispondente" è la mancata rielezione». G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, n. 4/1957, pp. 578-579 afferma che c'è «un solo modo per assicurare una «rispondenza-responsabilità» dei governanti, ossia far passare periodicamente la rappresentanza politica allo stacco delle conferme elettorali». L'A., infatti, sostiene che «il ricorso periodico al corpo elettorale obbliga, seppur a suo modo e per sue vie, l'eletto a contenersi nei confronti degli elettori come questi farebbero se fossero al suo posto». Ad avviso di V. ANGIOLINI, *Le braci del diritto costituzionale ed i confini di responsabilità politica*, cit., p. 61 la responsabilità politica è *istituzionale* quando il soggetto che la fa valere gode di un «diritto di critica qualificato (e cioè assistito da particolari garanzie ed agevolazioni)», che si riverbera nel «potere di rimuovere per ragioni politiche il soggetto passivo» dichiarato responsabile»; individua, invece, la responsabilità politica *diffusa* «quando un soggetto titolare di potere politico v[ie]ne assoggettato ad una qualunque critica la quale sia semplice esercizio della libertà».

²⁸ Come ha osservato K. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici*, II, Roma, 1977, p. 199 la democrazia (dei moderni) si riferisce a «un insieme di istituzioni (e fra esse specialmente le elezioni generali, cioè il diritto del popolo di licenziare il governo) che permettano il controllo pubblico dei governati e che consentano ai governati di ottenere riforme senza concorrere alla violenza e anche contro la volontà dei governanti».

²⁹ Ovvero, ad avviso di C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2007, dalla «definizione delle sfere di elettorato attivo (e passivo) alla determinazione dei criteri applicativi per la traduzione dei voti in

possibile l'eguaglianza del voto degli elettori e un'adeguata proiezione del pluralismo sociale nelle Assemblee parlamentari³⁰. Ciò comporta, di conseguenza, la necessità che il sistema elettorale sia costituito in maniera tale da consentire la formazione di maggioranze idonee a sostenere l'indirizzo politico, senza sacrificare una sufficiente rappresentazione delle minoranze³¹.

Il rapporto rappresentativo dipende, inoltre, dallo spazio entro il quale prende forma, tanto che il corpo elettorale è ripartito in collegi e circoscrizioni all'interno dei quali viene esercitato il diritto di voto (artt. 56 e 57, commi quarto, Cost.)³². Il collegio elettorale, tuttavia, non costituisce soltanto una suddivisione tecnico-organizzativa funzionale al riparto dei seggi, ma assume un ruolo essenziale anche nella costruzione e nel mantenimento del rapporto rappresentativo³³. Colle-

seggi», sino alla «organizzazione «territoriale» del voto». C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., p. 347 afferma, infatti, che «il buono o il cattivo funzionamento del regime» rappresentativo dipende proprio dal sistema elettorale. Secondo L. CARLASSARE, *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2007, ridurre la legge elettorale a semplice meccanismo di conversione del consenso in rappresentanza parlamentare significa rinchiudersi in quell'«orizzonte strettissimo» che limita la riflessione al solo profilo procedurale della selezione dei rappresentanti, trascurando dunque la funzione costituzionale che il sistema elettorale è chiamato a svolgere all'interno della forma di Stato democratica. Ancora, M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, p. 31 riferisce di «partecipazione come integrazione della rappresentanza».

³⁰ In tema v. per tutte Corte costituzionale, sentenze n. 96 del 1968, n. 429 del 1995 e n. 1 del 2014.

³¹ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., pp. 89-183.

³² Sul carattere unitario del corpo elettorale e sulla natura meramente organizzativa delle circoscrizioni elettorali v. per tutti G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 1998, p. 25 e C. DE FIORES, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana. A quarant'anni dal contributo di Gianni Ferrara*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, III, Torino, 2005, p. 169 ss.

³³ C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, cit., p. 10 sostiene che in questo modo viene garantita la «più intensa e più diretta partecipazione possibile del popolo alle funzioni sovrane». *Ibidem*, afferma anche che il significato da attribuire alla democrazia «non è che il popolo costituisc[e] la fonte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere; non già che esso abbia solo il potere costituente ma che a lui spettino poteri costituiti; e che non abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente) ma l'esercizio della sovranità (che praticamente è tutto)». C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., p. 440 precisa che la ripartizione territoriale è funzionale a «facilitare» agli elettori «la scelta fra» gli eletti, ed è anche servente a «mantenere i contatti» fra elettori ed eletti; R. BIN, *Rappresentanti di cosa? Legge elettorale e territo-*

gi territorialmente molto estesi o meccanismi elettorali che attenuino la relazione tra elettori ed eletti possono, infatti, indebolire quel rapporto di prossimità che consente alle Assemblee parlamentari di farsi interpreti delle istanze provenienti dal corpo elettorale³⁴.

2.1. La circoscrizione Estero e le tensioni del rapporto rappresentativo

La tensione tra la dimensione territoriale della rappresentanza e la composizione del corpo elettorale trova una delle sue manifestazioni più significative nell'istituzione della circoscrizione Estero. Se, infatti, il rapporto rappresentativo si sviluppa ordinariamente all'interno

rio, in *Le Regioni*, n. 4/2013, p. 659 sostiene che «la vicinanza del candidato al suo collegio può garantire una scelta più consapevole degli eletti». N. URBINATI, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide alla rappresentanza*, cit., p. 89 precisa che «i collegi elettorali sono formalmente definiti dagli elettori che abitano un territorio (da un numero di cittadini-elettori), non da identità culturali o da interessi economici o aziendali».

³⁴ Come ha sostenuto C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., p. 441, il riparto dei seggi tra più collegi soddisfa l'«esigenza di avvicinare gli elettori agli eleggibili» onde «facilitare ai primi la scelta fra questi ultimi» e preserva il legame fra gli uni e gli altri. M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, cit., p. 121 precisa che «la suddivisione del territorio in più collegi elettorali tutela maggiormente la libertà di scelta dell'elettore, intesa nel senso della possibilità di influire effettivamente anche sulla individuazione dei candidati». D'altra parte, se i rappresentanti fossero eletti all'interno di una circoscrizione troppo ampia, gli elettori incontrerebbero maggiori difficoltà nella selezione dei candidati, e questa complessità danneggerebbe proprio la costruzione di un adeguato rapporto rappresentativo. Se il voto di ciascun elettore concorresse a eleggere tutti i 400 deputati, infatti, chi potrebbe realmente essere considerato il rappresentante del singolo elettore? Stirando al massimo questo ragionamento, ad esempio, attraverso la previsione di un collegio unico nazionale, si avrebbe verosimilmente il risultato di azzerare il rapporto fra elettori ed eletti, comportando inoltre il rischio «di gravi squilibri territoriali della rappresentanza, tali da privare, nei fatti, ampi settori del Paese della possibilità di eleggere un parlamentare» (A. RUSSO, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto. Un'indagine sulle principali democrazie stabilizzate*, Milano, 1998, p. 25). Sul punto si vedano, inoltre, I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, 2010, p. 171 ss.; M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, cit., p. 118; L. SPADACINI, *L'Italicum di fronte al comma 4 dell'art. 56 Cost. tra radicamento territoriale della rappresentanza e principio di uguaglianza*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2016, p. 6; D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. I limiti costituzionali alla discrezionalità legislativa*, cit., spec. p. 323 e M. PODETTA, «Rappresentatività» e «governabilità» nel Rosatellum-bis, in A. CARMINATI (a cura di), *Rappresentanza e governabilità. La (complicata) sorte della democrazia occidentale*, Napoli, 2020, pp. 56-60.

di una comunità territorialmente organizzata, l'estensione dei diritti politici a persone stabilmente collocate al di fuori del territorio nazionale rende particolarmente evidente la necessità di interrogarsi sulla persistente rilevanza della dimensione territoriale della rappresentanza e, più precisamente, sulla dislocazione del corpo elettorale e sulla definizione del *demos*.

Già nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente emerse la questione relativa all'esercizio del diritto di voto da parte degli italiani emigrati e, pur riconoscendone la rilevanza, il Costituente demandò la disciplina al legislatore ordinario, senza ipotizzare la creazione di collegi elettorali esteri né l'istituzione di un collegio unico di emigrati³⁵.

La normativa relativa agli italiani residenti all'estero è successivamente evoluta nel senso di preservare il legame giuridico e politico con la comunità nazionale. In una prima fase, l'ordinamento ha subordinato il mantenimento dell'iscrizione nelle liste elettorali a specifici oneri di conferma³⁶; dopodiché, il legislatore ha rafforzato la continuità del rapporto tra cittadinanza ed esercizio dei diritti politici delle persone stabilmente residenti fuori dal territorio nazionale senza richiedere particolari incombenze agli interessati. La legge 7 febbraio 1979, n. 40 ha infatti rimosso i limiti temporali relativi alla conservazione dell'iscrizione elettorale degli italiani residenti all'estero, mentre la legge 27 ottobre 1988, n. 470 ha istituito l'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (A.I.R.E.), rafforzando la continuità del rapporto tra cittadinanza ed esercizio dei diritti politici delle comunità italiane emigrate³⁷.

³⁵ V. atti dell'Assemblea costituente, seduta di martedì 20 maggio 1947, p. 4087 e seduta di venerdì 23 maggio 1947, p. 4208 ss., spec. p. 4211.

³⁶ La normativa relativa al mantenimento della cittadinanza e del diritto di voto degli emigrati è stata definita dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1967, n. 233 (T.U. delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali), il quale prevedeva che gli emigrati restassero iscritti nelle liste elettorali per sei anni, trascorsi i quali avrebbero dovuto presentare espressa richiesta per mantenere o riottenere l'iscrizione. Corte costituzionale, sentenza n. 240 del 1975, § 4 *Cons. dir.*, ha precisato che «prevedere l'onere di chiedere la conservazione dell'iscrizione nelle liste ovvero la reinscrizione non integra una limitazione del diritto: il comportamento necessitato, a parte il fatto che, se posto in essere, è dimostrativo o indicativo di una persistente volontà o persuasione del cittadino (residente stabilmente all'estero) di essere legato alla madre patria, non costituisce in sé un rilevante sacrificio della sfera di libertà e di autonomia del soggetto».

³⁷ L'articolo 6 della legge n. 470 del 1988 sancisce il diritto-dovere dei cittadini italiani residenti all'estero di iscriversi all'A.I.R.E. quale condizione necessaria per l'accesso a numerosi servizi erogati dalle rappresentanze diplomatico-consolari, tra

Questa evoluzione ha trovato compimento con le leggi costituzionali 17 gennaio 2000, n. 1 e 23 gennaio 2001, n. 1, che hanno introdotto nel Testo fondamentale la circoscrizione Estero. Il legislatore della revisione non si è limitato a costituzionalizzare l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero, optando piuttosto per una specifica rappresentanza parlamentare. In questo modo, è stata istituita una «circoscrizione extraterritoriale» che rappresenta una comunità considerata «a se stante»³⁸, portatrice di interessi peculiari, «più nazionalistici che nazionali»³⁹, la cui disciplina di attuazione è stata affidata alla legge 27 dicembre 2001, n. 459, che ha assicurato alle persone iscritte all'A.I.R.E. una forma stabile di partecipazione politica⁴⁰ attraverso il voto per corrispondenza⁴¹.

cui proprio la possibilità di esercitare il diritto di voto per corrispondenza in occasione delle elezioni politiche e dei referendum abrogativo e costituzionale, nonché per l'elezione dei membri del Parlamento europeo nei seggi appositamente istituiti presso le sedi consolari nei Paesi appartenenti all'Unione europea. Com'è noto, l'iscrizione all'A.I.R.E. comporta la contestuale cancellazione dall'Anagrafe della Popolazione Residente (A.P.R.) del Comune italiano di ultima residenza.

³⁸ L. RONCHETTI, *Parità e diritto di voto degli italiani residenti all'estero o «frammentazione» della rappresentanza?*, in C. CALVIERI (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2006, pp.132-136, cit. a p. 132. Analogamente, E. BETTINELLI, *Il voto degli italiani all'estero*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995, p. 210 ha sostenuto che l'istituzione della circoscrizione Estero ha configurato una «specifica comunità» elettorale.

³⁹ E. BETTINELLI, *Il voto degli italiani all'estero*, cit., p. 209. Per la verità, i lavori parlamentari si sono adoperati non già per garantire l'esercizio del diritto di voto agli italiani all'estero, bensì per «istituire una circoscrizione *ad hoc* [...] strumentale all'elezione di rappresentanti *ad hoc*», così G. SICA, *La legge sul voto degli italiani all'estero e la rottura del principio di rappresentanza parlamentare nazionale*, in *Politica del diritto*, n. 4/2008, p. 708. V. anche G.E. VIGEVANI, *Il voto all'estero: interrogativi sulla «riserva indiana» per i candidati*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2002, pp. 348-351.

⁴⁰ Sin dalle prime fasi dell'iter parlamentare la disciplina del voto all'estero ha suscitato diffuse perplessità sia sotto il profilo dell'affidabilità tecnica del sistema, sia con riguardo all'effettiva corrispondenza tra cittadinanza formale, partecipazione politica e integrazione sostanziale nella comunità nazionale (v. G. SARTORI, *Mala Tempora*, Roma-Bari, 2004, pp. 171-174). Alcune di queste perplessità si sono consolidate in vere e proprie critiche una volta avviata la sua applicazione; in tema si vedano i contributi in S. BATTISTON, S. LUCONI (a cura di), *Autopsia di un diritto politico: il voto degli italiani all'estero nelle elezioni del 2018*, Torino, 2018. Favorevole, invece, alla novella M. GALDI, *Per l'effettività del diritto di voto degli Italiani all'estero*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2019, spec. pp. 26-29.

⁴¹ L'art. 1 della legge n. 459 del 2001 prevede, fra l'altro, per i cittadini italiani iscritti all'A.I.R.E., la possibilità di esercitare il diritto di voto per corrispondenza, fer-

Valorizzando l'appartenenza formale allo Stato – lo *status* di cittadino – quale criterio per l'effettiva partecipazione alla vita democratica, le revisioni costituzionali hanno messo in discussione il tradizionale rapporto tra rappresentanza politica, territorio e comunità⁴², dilatando la base elettorale⁴³ e introducendo nell'ordinamento una forma di rappresentanza separata⁴⁴.

ma restando la facoltà di optare per l'esercizio del voto in Italia. Nel caso in cui l'elettore iscritto all'A.I.R.E. intenda esercitare il diritto di voto in Italia, deve comunicarlo per iscritto alla rappresentanza diplomatica o consolare territorialmente competente entro i termini previsti dall'art. 4 della stessa legge così che l'autorità della circoscrizione consolare di riferimento possa darne comunicazione al Ministero degli affari esteri che, a sua volta, lo comunica al Ministero dell'interno. La comunicazione tra i due dicasteri è servente a evitare il voto plurimo.

⁴² Denunciano l'incostituzionalità delle leggi costituzionali n. 1 del 2000 e n. 1 del 2001 poiché idonee a violare il principio di eguaglianza del voto, fra gli altri, E. GROSSO, *Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee*, in *DPCE*, n. 2/2000, pp. 533-534; V. DESANTIS, *Sviamenti della cittadinanza e voto degli italiani all'estero. Tre percorsi di riflessione*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2023, pp. 266-269 e D. PARIS, *Il diritto di voto preso sul serio. La partecipazione dei cittadini residenti all'estero alle elezioni politiche*, cit., pp. 182-183. Favorevoli all'istituzione della circoscrizione estero e alla conseguente legge attuativa sono, invece, L. ELIA, *Il voto degli italiani all'estero tra cittadinanza e rappresentanza*, in *Politica internazionale*, n. 4-5/2000, p. 71, ad avviso del quale la legge n. 459 del 2001 ha rimosso un ostacolo all'esercizio del diritto di voto e, quindi, una discriminazione irragionevole; G.E. VIGEVANI, *Il voto all'estero: interrogativi sulla "riserva indiana" per i candidati*, cit., p. 350 e G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Milano, 2004, p. 140. Il Consiglio d'Europa e la Commissione di Venezia hanno invitato gli ordinamenti nazionali a consentire ai propri cittadini residenti all'estero il diritto di voto. In particolare, cfr. PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, *Abolition of restrictions on the right to vote*, Resolution 1459 (2005), 24 giugno 2005, § 7 e EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Report on out-of-country voting*, Study n. 580/2010, 24 giugno 2011, § 92. Sarebbe stato favorevole alla revisione costituzionale anche P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., p. 396, posto che già negli anni Ottanta sosteneva la necessità del riconoscimento del diritto di voto degli italiani all'estero perché così è «in tutte le Nazioni democratiche a civiltà avanzata».

⁴³ V. DESANTIS, *Sviamenti della cittadinanza e voto degli italiani all'estero. Tre percorsi di riflessione*, cit., p. 266 afferma che attraverso la legge n. 459 del 2001 si è verificata una «estensione senza precedenti della base elettorale»; nello stesso senso A. GRATTERI, *Le elezioni dell'altro mondo. Gli italiani all'estero e il voto per corrispondenza*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, 2008, spec. p. 180.

⁴⁴ Su questo insiste D. PARIS, *Il diritto di voto preso sul serio. La partecipazione dei cittadini residenti all'estero alle elezioni politiche*, cit., pp. 156-160 ad avviso del quale, siccome il numero degli italiani residenti all'estero è molto elevato, il ricono-

Ciò non significa che sia stata abbandonata la «tradizionale visione della cittadinanza», quanto piuttosto che si sono affermati «nuovi modi di individuazione dei soggetti cui imputare i tradizionali diritti di cittadinanza, scollegati da ogni reale riferimento con il luogo fisico e la comunità entro cui si vive»⁴⁵.

Il riconoscimento dei diritti politici, dipendendo dalla titolarità dello *status civitatis*, finisce così per estendersi anche a persone il cui rapporto con l'ordinamento si fonda su un'appartenenza genealogica o «etnica»⁴⁶, ovvero che non partecipano allo sviluppo della comunità nazionale né risultano coinvolti nelle relazioni solidaristiche che l'art. 2 Cost. pone a fondamento della convivenza repubblicana⁴⁷. Questo

scimento di un diritto di voto pienamente equivalente a quello dei residenti in Italia avrebbe potuto incidere in modo significativo sugli equilibri politici nazionali. Dunque, il legislatore costituzionale ha introdotto la circoscrizione Estero attribuendo agli elettori residenti all'estero una rappresentanza parlamentare autonoma e numericamente inferiore a quella che deriverebbe dall'applicazione dei criteri proporzionali validi per il territorio nazionale. Sulla circostanza che, per come costituita, la circoscrizione Estero non consenta di istituire «alcun serio rapporto tra eletti ed elettori» v. per tutti E. GROSSO, *Il voto all'estero: tra difficoltà applicative e dubbi di costituzionalità*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2002, p. 348 e G. TARLI BARBIERI, *Storia di un diritto: la tortuosa affermazione del voto all'estero*, in S. BATTISTON, S. LUCONI, M. VALBRUZZI (a cura di), *Cittadini oltre confine. Storia, opinioni e rappresentanza degli italiani all'estero*, Bologna, 2022, p. 58. In senso contrario si esprime G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, cit., p. 140 ss.

⁴⁵ G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2011, pp. 445-446, il quale prosegue affermando che questa si configura come «espressione di una nuova concezione della cittadinanza». G. TARLI BARBIERI, *Criticità e prospettive di riforma della disciplina del voto degli italiani all'estero*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022, pp. 146-148 sostiene che il metodo di trasmissione della cittadinanza «rende del tutto indeterminato (e indeterminabile) il numero degli italiani all'estero e potenzialmente finisce per accrescerlo» (cit. p. 146). In tema cfr. anche V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, 2010, spec. pp. 5-7 e R. BIN, *Cose serie, non riforme costituzionali!*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2013, p. 317.

⁴⁶ F. PIZZOLATO, *La riforma della cittadinanza: dall'etnia all'etica*, in *Aggiornamenti sociali*, 2007, p. 426 afferma che la legge italiana sulla cittadinanza è caratterizzata da un approccio «etnico».

⁴⁷ Come sancito da Corte costituzionale, sentenza n. 172 del 1999, § 2.3 *Cons. dir.* sussiste una «comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, [che] 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 invio-

modello è stato ritenuto idoneo a determinare una «progressiva erosione del principio generale della rappresentanza politica»⁴⁸, poiché l'ordinamento riconosce una rappresentanza parlamentare specifica a un corpo elettorale composto da cittadini non residenti nel Paese. Per altro verso, continuano ad essere esclusi dai diritti di partecipazione politica persone stabilmente inserite nel tessuto sociale, economico e lavorativo della Repubblica in quanto prive del primo requisito posto dall'articolo 48 Cost., ossia proprio la cittadinanza⁴⁹.

Sebbene la previsione di una circoscrizione elettorale autonoma induca a configurare, almeno sul piano formale, uno specifico rap-

labili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza». F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)* (voce), cit., p. 1123, ad esempio, ricorda che in Costituzione i principali diritti politici sono espressamente riferiti ai cittadini, mentre soltanto alcune posizioni giuridiche fondamentali – come il dovere di concorrere alle spese pubbliche – sono riferite a tutti i soggetti inseriti nell'ordinamento. Si soffermano sulla mancanza di corrispondenza tra diritti e doveri ai sensi dell'art. 2 Cost. proprio rispetto al tema della cittadinanza U. DE SIERVO, *Il voto dei cittadini residenti all'estero ed alcune caratteristiche della nostra legislazione in tema di cittadinanza*, in AA.VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova, 1990, spec. p. 302 e F. PIZZOLATO, *Traiettorie dell'ordinamento e concezioni della cittadinanza*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *Scritti per Paolo Grossi offerti dall'Università di Padova*, Torino, 2019, p. 352 ss.

⁴⁸ G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, cit., p. 447, nt. 30.

⁴⁹ V. in tema G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 1997, pp. 11-17; G. BRUNELLI, *Divieto di discriminazioni e diritti di cittadinanza*, in C. CALVIERI (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 6-7; G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, cit., p. 448. V. DESANTIS, *Sviamenti della cittadinanza e voto degli italiani all'estero. Tre percorsi di riflessione*, cit., p. 273 sostiene che, attualmente, «alcuni cittadini residenti all'estero che sono, in sostanza, “stranieri di fatto”» godono appieno «delle posizioni connesse allo status di cittadinanza, pur senza concorrere in modo particolare alla progressione della Repubblica (un caso di *representation without taxation*)», mentre altri stranieri, che sono «“cittadini di fatto”, pur apportando quotidianamente il proprio contributo all'avanzamento e al sostentamento della Repubblica e pur partecipando al riparto della spesa pubblica, non beneficiano delle medesime situazioni giuridiche di colleghi, compagni di scuola e, in qualche caso, parenti (un caso di *taxation without representation*)». 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. 60 titola significativamente il paragrafo 4 del contributo: «1992. Una cittadinanza per emigrati in un paese di immigrazione» (v. pp. 60-61).

porto politico tra gli eletti e il corpo elettorale residente all'estero, va nondimeno osservato che la straordinaria estensione territoriale della circoscrizione e l'eterogeneità delle comunità italiane distribuite tra i continenti attenuano quel rapporto di prossimità che il collegio elettorale è chiamato a realizzare.

Proprio questa frammentazione della rappresentanza rende necessario interrogarsi sul significato che assume l'art. 67 Cost.⁵⁰ il quale, com'è noto, definisce «il carattere generale della rappresentanza, funzione che attiene al profilo “esterno” dello *status* di parlamentare» e, al tempo stesso, sancisce «l'assenza di un vincolo di mandato nell'esercizio della funzione parlamentare»⁵¹. Questo principio opera anche nei confronti dei parlamentari eletti nella circoscrizione Estero, posto che la nozione di “Nazione” cui fa riferimento l'articolo 67 Cost. non sembra potersi identificare con lo Stato-persona o con l'apparato statale in senso autoritativo; un'interpretazione di questo tipo finirebbe, invero, per ricondurre la rappresentanza politica alle concezioni organicistiche proprie dello Stato autoritario⁵².

Il costituzionalismo del Secondo dopoguerra ha invece ricostruito il concetto di “Nazione” come espressione del popolo considerato nella sua dimensione unitaria⁵³; del resto, avendo a oggetto l'intero corpo

⁵⁰ Ritengono che l'istituzione della circoscrizione estero abbia comportato una lesione dell'art. 67 Cost. G.E. VIGEVANI, *Il voto all'estero: interrogativi sulla “riserva indiana” per i candidati*, cit., p. 349 e G. SICA, *La legge sul voto degli italiani all'estero e la rottura del principio della rappresentanza parlamentare nazionale*, cit., spec. p. 711.

⁵¹ G. SICA, *La legge sul voto degli italiani all'estero e la rottura del principio della rappresentanza parlamentare nazionale*, cit., p. 710. Cfr. inoltre M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, cit., p. 112. Corte costituzionale, sentenza n. 14 del 1964, § 2 *Cons. dir.* ha sancito che «il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito».

⁵² G. FERRARI, *Elezioni (teoria generale)* (voce), cit., p. 624 sostiene che l'art. 67 Cost. «esclude che si profili una rappresentanza dei singoli collegi» poiché «è resa così manifesta l'intenzione del legislatore costituente di imputare i risultati dei singoli collegi ad un'entità che li sovrasta e comprende tutti», così come «accade riguardo alle commissioni parlamentari in sede deliberante, i cui atti vengono imputati all'intero collegio».

⁵³ C. DE FIORES, *Le radici della nazione repubblicana. Fondamenti teorici e profili costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2019, pt. I, pp. 74-82 sostiene che sia possibile fare riferimento alla nozione di “Nazione repubblicana” perché la Carta del '48 guarda alla persona situata nella società, titolare di diritti e di doveri nei confronti di un ordinamento inserito nel contesto internazionale.

politico della Repubblica e non gli elettori del collegio nel quale è stato eletto⁵⁴, la funzione del parlamentare di rappresentare la Nazione non può che essere interpretata in senso democratico-pluralista⁵⁵.

L'art. 67 Cost. non va quindi riferito alla «rappresentanza soggettiva della nazione», bensì a una forma «di “rappresentazione”, seppure anch'essa politicamente orientata (a partire dalle inclinazioni ideali dei singoli parlamentari)»⁵⁶. Il compito del parlamentare sancito dalla norma costituzionale non implica, allora, l'esistenza di un interesse generale previamente determinato cui egli debba conformarsi, né comporta la negazione della dimensione pluralistica della rappresentanza democratica⁵⁷. Al contrario, proprio perché la società è attraversata da interessi molteplici e confliggenti, il Parlamento non può che configurarsi come la sede istituzionale nella quale essi vengono posti a confronto e, attraverso il procedimento deliberativo, ricondotti alla formazione dell'indirizzo politico generale⁵⁸.

⁵⁴ Come ricorda C. DE FIORES, *Sulla rappresentazione della Nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Napoli, 2017, p. 57, l'idea di Nazione vale a comprendere «tutti coloro che cittadini adulti non sono (come i minori) o che cittadini non sono ancora (come i migranti)».

⁵⁵ N. ZANON, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., p. 131 afferma che «il senso del principio» comporta che il rappresentante deve «agire, in primo luogo, in vista del soddisfacimento di quelli che egli stesso ritiene essere gli interessi generali». *Contra* v. A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008, p. 856 ove sostiene che «l'autonomia del rappresentante è [...] condizione necessaria (anche se non sufficiente) perché esso possa operare una selezione di interessi talvolta fra loro contraddittori, perché possa rappresentare una “pluralità” altrimenti non rappresentabile».

⁵⁶ C. DE FIORES, *Sulla rappresentazione della Nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo*, cit., p. 56.

⁵⁷ In questa prospettiva, C. MORTATI, *Art. 1*, cit., p. 25 osservava che «il carattere indivisibile proprio della sovranità nazionale importa che nessun organo può considerarsene titolare, né il monarca e neppure il popolo come insieme di cittadini, portatori solo di interessi particolaristici. Ma poiché la nazione non è suscettibile di esprimere direttamente la propria volontà, la funzione di manifestarla compete ai suoi rappresentanti, a coloro che vengono preposti alla carica in virtù di elezioni ad opera dei gruppi di cittadini ritenuti idonei a tale designazione, senza tuttavia che derivi a loro carico vincolo di alcun genere».

⁵⁸ Se così non fosse, il Parlamento perderebbe la propria funzione di luogo di mediazione politica tra interessi diversi e potenzialmente confliggenti presenti nella

Ne deriva che il parlamentare è anzitutto chiamato a confrontarsi con le esigenze maturate nel contesto territoriale nel quale è stato eletto⁵⁹ e a contemperarle con interessi diversi, riconducibili ad altre componenti della comunità nazionale. Il collegio elettorale costituisce, dunque, il luogo nel quale prende forma il rapporto rappresentativo, ma non ne delimita l'oggetto: il parlamentare, una volta eletto, è chiamato a concorrere alla formazione di decisioni riferite all'intera comunità. Ciò nondimeno, il collegio conserva una funzione essenziale nella dinamica rappresentativa, poiché consente agli elettori di individuare i propri rappresentanti e di valutarne l'operato⁶⁰. Ed è proprio nella possibilità di ricondurre le diverse istanze del *demos* entro un processo di confronto e composizione che trova compimento il carattere generale della rappresentanza parlamentare sancito dall'art. 67 Cost.⁶¹.

società, atteso che esso si configura come sede di espressione del pluralismo sociale e come luogo istituzionale di composizione dei conflitti che emergono nella società. La funzione rappresentativa non consiste, del resto, nella mera riproduzione di una unità nazionale astratta, ma nella trasformazione del conflitto sociale in decisione politica generale attraverso il confronto democratico. In tal senso, la democrazia costituzionale postula «la capacità di ascoltare, interpretare ed esprimere, per mezzo del *metodo* deliberativo parlamentare, la voce di tutte le parti in causa», come mette in luce A. D'ANDREA, *Rappresentatività del Parlamento e principio maggioritario*, in A. CARMINATI (a cura di), *Rappresentanza e governabilità. La (complicata) sorte della democrazia occidentale*, cit., p. 29.

⁵⁹ V. in tema H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1994, p. 296 ove afferma che la formula per cui «il membro del parlamento non è il rappresentante dei suoi elettori ma di tutto il popolo, o, come taluno scrive, di tutto lo Stato, e che perciò non è vincolato da nessuna istruzione dei suoi elettori e non può venire revocato» è una «finzione politica».

⁶⁰ Cfr. A. Russo, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto. Un'indagine sulle principali democrazie stabilizzate*, cit., p. 25; M. Esposito, *Le circoscrizioni elettorali come elemento costitutivo della configurazione della rappresentanza politica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2011, p. 2582 e M. Rubechi, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, cit., p. 121.

⁶¹ Cfr. G. Azzariti, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma-Bari, 2021, spec. pp. 71-74. È altresì fondamentale che il procedimento legislativo sia guidato dal principio maggioritario, il quale consente la decisione politica attraverso la composizione del conflitto tra posizioni differenti; in tema v. per tutti A. Barbera, *I parlamenti*, Roma-Bari, 1999, p. 48 ss. e L. Carlassare, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2008.

3. Cittadinanza e definizione della comunità politica

La cittadinanza costituisce il principale criterio attraverso il quale l'ordinamento individua i soggetti appartenenti alla comunità politica, definendo così la composizione del corpo elettorale⁶². Essa, più precisamente, determina le persone chiamate a concorrere alla formazione degli organi rappresentativi, delineando la società nel cui nome viene esercitata la sovranità⁶³. Cittadinanza e territorio partecipano, infatti, alla definizione della comunità politica: se il territorio individua lo spazio entro il quale si sviluppa il rapporto rappresentativo, la cittadinanza identifica i soggetti legittimati a concorrere all'esercizio della sovranità⁶⁴. Di con-

⁶² Sul punto v. J. HABERMAS, *Fatti e norme*, Roma-Bari, 2013, spec. pp. 98-101. G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 1997, pp. 38-39 ha affermato che essa «è una qualità che possiedono solo alcuni tra gli esseri di questo mondo, e questa qualità in tanto viene posseduta in quanto ricorrono i requisiti indicati dalla legge. Tutti gli altri esseri umani che non posseggono i requisiti previsti sono non-cittadini». Il presupposto dell'istituto è che «si sia costituito e delimitato nel tempo un gruppo sociale che distingue rigidamente tra sé stesso come gruppo (e quindi tra gli appartenenti al gruppo) e il resto degli esseri umani». E. GROSSO, *La Cittadinanza: le radici e i modelli di riferimento*, in E. GROSSO, G. DEMURO, C. PANZERA (a cura di), *La cittadinanza*, Napoli, 2024, p. 18 precisa che, al di là delle diverse modalità con le quali è stata «utilizzata», la cittadinanza «ha sempre avuto a che fare principalmente con l'idea dell'esclusione e della separazione».

⁶³ G. BISCOTTINI, *Cittadinanza – c) diritto vigente* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, VII, Milano, 1960, p. 146 afferma che fattore irrinunciabile della cittadinanza è «la soggezione permanente della persona allo Stato» ed è perciò inutile affermare che si è cittadini solo perché si gode di taluni diritti, giacché «essi rappresentano puntualizzazioni contingenti di un più vasto stato giuridico ed hanno, per conseguenza, un valore meramente storico»; dunque, non è certa neppure la categoria dei diritti politici quali «diritti di cittadinanza». C. DE MALBERG, *Contribution à la théorie général de l'État: spécialement d'après les données fournis par le droit constitutionnel français*, Paris, 1920, p. 434 già sosteneva che il solo soggetto realmente sovrano è la Nazione; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Padova, 1970, p. 59 afferma che è «la sovranità a definire la cittadinanza e non viceversa».

⁶⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 142 del 2025, § 11.2 *Cons. dir.* afferma 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». Il territorio continua a svolgere una funzione essenziale quale «criterio di strutturazione della rappresentanza politica», costituendo il luogo nel quale gli interessi presenti nella società trovano una prima forma di aggregazione e di espressione, e così cittadinanza si colloca in un punto di costante intersezione tra diritto e politica. P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, 4., *L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Roma-Bari, 2001, p. 490 ha ben esemplificato il tema sostenendo che

sequenza, la disciplina dell'accesso alla cittadinanza e, per quanto più rileva in questa sede, dell'esercizio dei diritti politici, presenta una duplice dimensione: quella della posizione giuridica individuale⁶⁵ e quella della partecipazione alla formazione della volontà politica⁶⁶.

Si delineano così le due principali dimensioni della cittadinanza: quella *come appartenenza*, ossia la posizione del soggetto all'interno di un ordinamento nel quale «si riconosce per tradizione e per cultura»⁶⁷, e quella *come partecipazione*, vale a dire la «dimensione politica della cittadinanza»⁶⁸, che muove dalla constatazione che «la stessa “appartenenza” è subordinata alla “partecipazione”, non potendo configurarsi un cittadino “passivo”, non partecipe “attivamente” alla costruzione della *civitas*»⁶⁹.

nell'ordinamento non ci sono i cittadini in sé, ossia soggetti titolari di diritti di libertà; piuttosto, in esso si trovano «i processi entro cui l'ordine si costituisce [...] ed è solo come momento dell'ordine (e del processo che lo genera) che l'individuo può essere adeguatamente tematizzato».

⁶⁵ E. BIANCHI, *Ero straniero e mi avete ospitato*, Milano, 2006, p. 13 richiama la necessità di «*ripensare alle categorie della cittadinanza, della stranierità, dell'ospitalità*, non come mero esercizio dialettico o come astratto sistema giuridico, ma *come riflessione sul senso della nostra convivenza civile*, sull'orizzonte che vogliamo dischiudere alla nostra società, sulla qualità della nostra vita e di quella delle generazioni a venire».

⁶⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 87 del 1975, § 2 *Cons. dir.* afferma che la cittadinanza è uno «stato giuridico costituzionalmente protetto e che importa una serie di diritti nel campo privatistico e pubblicistico e inoltre, in particolare, diritti politici». P. COSTA, *Cittadinanza*, Roma-Bari, 2005, p. 3 afferma che tale *status* indica il «rapporto politico fondamentale, il rapporto fra un individuo e l'ordine politico-giuridico nel quale egli si inserisce». R. QUADRI, *Cittadinanza* (voce), in *Novissimo digesto italiano*, III, Torino, 1957, p. 313 ritiene che «l'espressione “cittadinanza” indichi «il requisito fondamentale giuridico-politico per il godimento dei cosiddetti diritti politici e per la sottoposizione ad obblighi di uguale natura».

⁶⁷ G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, cit., p. 427. G. BISCOTTINI, *Cittadinanza – c) diritto vigente* (voce), cit., pp. 140-146 la definisce come cittadinanza in senso lato, ovvero la «soggezione del singolo allo Stato» (p. 140); si tratta di un concetto generico, idoneo a includere tutti coloro che si trovano in un preciso territorio ma non hanno particolari vincoli di soggezione ad esso né godono di particolari diritti. M. BARBERIS, «*Civis europaeus sum*». *Una ragionevole apologia della cittadinanza*, in *Filosofia politica*, n. 2/2015, p. 318 la definisce «senso sociale di “cittadinanza”». G. BRUNELLI, *Divieto di discriminazioni e diritti di cittadinanza*, cit., p. 3 afferma che questa nozione di cittadinanza è «quella capace di trasformare i sudditi in cittadini».

⁶⁸ M. BARBERIS, «*Civis europaeus sum*». *Una ragionevole apologia della cittadinanza*, cit., p. 319.

⁶⁹ G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle per-*

La concezione della cittadinanza come partecipazione affonda, com'è noto, le proprie radici nel pensiero aristotelico, per cui era *polites* colui che partecipava all'amministrazione della *polis*, ovvero contribuiva all'esercizio del governo e della giustizia⁷⁰. Questa nozione ha attraversato diverse epoche storiche, assumendo configurazioni differenti, sino a trovare una delle sue più compiute espressioni nella Rivoluzione francese.

In particolare, con l'affermazione dei principi di "nazionalità" e di sovranità della Nazione⁷¹ questo *status* cessa di identificarsi con una mera condizione di soggezione all'autorità per configurarsi come titolo di appartenenza alla comunità⁷², in quanto tale idonea a consentire di partecipare alla formazione della volontà politica⁷³. Inizia così

sone, cit., p. 431. V. anche G. MANCINI, *Cittadinanza e "Status" negli antichi e nei moderni*, Pescara, 2000, pp. 30-31.

⁷⁰ ARISTOTELE, *Politica*, 1253a, p. 25 e 1275b, pp. 15-20. V. inoltre D. ZOLO, *Cittadinanza. Storia di un concetto teorico-politico*, in *Filosofia politica*, n. 1/2000, pp. 7-8.

⁷¹ G. BISCOTTINI, *Cittadinanza – c) diritto vigente* (voce), cit., p. 146 fa discendere dalla Rivoluzione francese la nozione di cittadinanza *in senso stretto*, e precisa che, pur avendo tolto rilievo alle caste sociali, si è comunque reso necessario stabilire chi fossero i destinatari delle norme e, a tale fine, si è fatto leva sull'appartenenza al gruppo sociale, ma soprattutto sulla partecipazione «all'apparato statale», dunque un gruppo di persone che gode di precisi diritti e obblighi, avvicinandosi al concetto di cittadinanza come partecipazione. E. RINALDI, *Ius soli: qualche precisazione di metodo in materia di diritti di cittadinanza e diritti della cittadinanza*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2018 p. 556 sostiene che la Rivoluzione francese ha trasformato «il rapporto tra individuo e Stato [...] nella forma giuridica di una comunità politica democratica»; la circostanza di appartenere alla comunità è infatti rappresentata dal «diritto di partecipare attivamente» al suo sviluppo poiché di essa si condivide «un certo progetto politico». Ancora, E. OLIVITO, *La garanzia delle minoranze*, in M. BENVENUTI, R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale*, II, *I principi fondamentali*, Torino, 2024, p. 362 afferma che «nel momento in cui si prende atto dell'impossibilità di far coincidere sempre Stato e nazione e, al contempo, si è disposti ad ammettere la natura fittizia del popolo inteso come entità omogenea, il principio di nazionalità è destinato a cedere il passo al principio pluralistico, al principio di eguaglianza e alle conseguenti misure giuridiche in favore delle minoranze ovvero dei loro membri».

⁷² V. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova, 1997, p. 42; L. BACCELLI, *Cittadinanza e appartenenza*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1999, p. 132; C. AMIRANTE, *Cittadinanza (teoria generale)* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, VII, Roma, 2003, p. 5 ove si legge che è in questo periodo storico «che va fatto risalire l'avvio, sia pure astratto e teorico, di quel processo di riconoscimento sempre più ampio di diritti e libertà anche a soggetti diversi dai cittadini» (enfasi aggiunta).

⁷³ Sul punto si veda G. BISCOTTINI, *Cittadinanza – c) diritto vigente* (voce), cit.,

ad affermarsi «una vera e propria teoria *politica* della cittadinanza»⁷⁴, secondo la quale l'esercizio dei diritti politici e la partecipazione non sono più elementi accessori di questo *status*, ma ne rappresentano il contenuto essenziale⁷⁵.

Non è un caso che il perfezionamento della nozione di cittadinanza proceda insieme all'evoluzione dell'istituto della rappresentanza politica⁷⁶; l'affermazione del principio di eguaglianza e del suffragio universale ha invero trasformato la composizione del corpo elettorale, ridefinendo la platea dei soggetti legittimati a concorrere alla formazione degli organi dotati della funzione di indirizzo politico⁷⁷.

È proprio la centralità della cittadinanza quale criterio di individuazione del *demos* a spiegare per quale ragione essa rappresenti uno dei terreni sui quali emergono più nitidamente le tensioni del diritto costituzionale contemporaneo.

Benché sul fronte legislativo e, soprattutto, su quello della giurisprudenza costituzionale si sia verificata la progressiva emancipazione del godimento di una parte sempre più ampia dei diritti fondamentali dalla titolarità dello *status civitatis*⁷⁸, l'esercizio dei diritti politici e la

spec. p. 140 e M. PIGNOCCHI, *Il legame con lo Stato, tra residenza e cittadinanza*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6/2024, spec. p. 6.

⁷⁴ P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, Firenze, 2014, p. 25. V. anche P. COSTA, *Cittadinanza*, cit., p. 7.

⁷⁵ In questo senso v. per tutti E. GROSSO, *Sovranità, cittadinanza, nazionalità*, in *Diritto costituzionale*, n. 1/2018, p. 35 ss.

⁷⁶ M. DOGLIANI, C. TRIPODINA, *La sovranità popolare e le sue forme: la forma rappresentativa*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, I.I., *Sovranità e democrazia*, Roma-Bari, 2006, p. 288 affermano che a questo punto la rappresentanza «non è il rapporto che intercorre tra gli *omnes* e i titolari del potere politico, ma è il rapporto in virtù del quale l'organo manifesta la volontà dello Stato sovrano».

⁷⁷ Cfr. P. COSTA, *Cittadinanza*, cit., p. 60.

⁷⁸ Senza poter ripercorrere compiutamente il tema, merita di essere ricordato che il Giudice costituzionale, sin dalle sue prime pronunce, ha «riconosciuto l'inerenza della maggior parte dei diritti costituzionali alla persona in quanto tale, indipendentemente dallo *status civitatis*» (C. CORSI, *Straniero (diritto costituzionale)* (voce), in *Enciclopedia del diritto – Annali VI*, Milano, 2013, pp. 862-863). A partire dalla sentenza n. 120 del 1967 la Corte costituzionale ha infatti affermato che dalla lettura degli articoli 2 e 10, secondo comma, Cost. si evince che ogni essere umano gode di tutti i diritti fondamentali. Una parziale specificazione di questo principio si trova nella sentenza n. 104 del 1969, in cui la Consulta, pur ammettendo la legittimità di discipline differenziate per lo straniero in ragione del controllo dei flussi migratori, ribadisce che ad esso spettano i diritti inviolabili. La giurisprudenza costituzionale è ormai solida nel

costruzione del rapporto rappresentativo continuano a dipendere dal formale possesso della cittadinanza⁷⁹. Questa circostanza sembra porsi in tensione con il dato per cui le principali rivendicazioni volte all'estensione della partecipazione politica non hanno posto in discussione la cittadinanza quale criterio di appartenenza alla comunità politica⁸⁰. La ragione affonda verosimilmente le proprie radici nell'idea secondo cui «soltanto la comune, stabile e generale sottoposizione ad un potere effettivo e indipendente costituisce una qualsiasi collettività umana in “popolo” propriamente detto»⁸¹.

Nelle contemporanee «società meticce»⁸², contraddistinte da intensi fenomeni migratori, emerge, in particolare, la questione del rapporto tra appartenenza formale e partecipazione effettiva alla *polis*. Lo *status civitatis* resta il criterio formale di accesso alla partecipazione politica, ma la sua capacità di assolvere tale funzione appare problematica nel momento in cui la titolarità della cittadinanza non corrisponde a un

sostenere che lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali sanciti in Costituzione, come si evince dalle sentenze n. 203 del 1997; n. 252 del 2001; n. 432 del 2005; e n. 324 del 2006. Per la dottrina si vedano, in particolare, A. PACE, *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *Rivista AIC*, 2 luglio 2010; M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2017, p. 41 ss. e L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, in *federalismi.it*, n. 2/2019, p. 63 ss.

⁷⁹ Così E. GROSSO, *La Cittadinanza: le radici e i modelli di riferimento*, cit., p. 17. *Ivi*, p. 21 riferisce di una «funzione diametralmente opposta» della nozione di «diritti di cittadinanza» rispetto a quella di «cittadinanza politica». Merita di essere ricordato che già T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, in Ed., *Class, Citizenship and Social Development*, Chicago, 1964, pp. 127-134 faceva riferimento alla cittadinanza politica, sostenendo che essa ha prodotto risultati apprezzabili verso l'eguaglianza economico-sociale, poiché ha esteso lo *status civitatis* alle classi lavoratrici, facendo dunque entrare i *cives* nelle istituzioni democratiche.

⁸⁰ La nozione moderna di cittadinanza continua invero a presupporre un *demos* politicamente organizzato, ossia un «gruppo (sociale, culturale, politico...) che si *distingua* (nel senso che *pretenda* di distinguersi e *difenda* tale distinzione) dal resto degli esseri umani, «entro un dato territorio, con riferimento a un dato ordinamento giuridico, sulla base di ben definite regole di appartenenza», come afferma E. GROSSO, *La Cittadinanza: le radici e i modelli di riferimento*, cit., p. 22. A. LAZZARINI, *Cittadinanze in movimento. La costruzione della cittadinanza nell'epoca globale*, in *Ricerche di storia politica*, n. 1/2017, pp. 59-60 sostiene che l'«idea di confine agisce [...] sulla dimensione propriamente antropologica». Cfr. inoltre P. MINDUS, *Cittadini e no. Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*, cit., p. 123 ss.

⁸¹ Come ha osservato V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Padova, 1970, p. 59.

⁸² G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, 2016, p. 133.

rapporto attuale con il territorio e, simmetricamente, quando persone stabilmente inserite nella vita sociale ed economica del Paese ne restano escluse.

È soprattutto in questa prospettiva che assume rilievo la disciplina dei modi attraverso i quali si diviene cittadini. La scelta del legislatore di consentire, sino alla riforma del 2025, la trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis* senza limiti generazionali (art. 1, legge 5 febbraio 1992, n. 91) rispondeva all'esigenza di preservare il legame tra lo Stato e le comunità degli emigrati italiani, nonché con i loro discendenti⁸³.

Se questo modello poteva dirsi coerente con la tradizionale configurazione dell'Italia quale Paese di emigrazione⁸⁴, le odierne dinamiche migratorie transnazionali e la conseguente pluralizzazione delle società indeboliscono proprio la coincidenza tra cittadinanza, appartenenza nazionale e legame territoriale⁸⁵. In questi termini, l'elaborazione della nozione di cittadinanza può essere efficacemente descritta

⁸³ G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, cit., p. 446 riferisce di «un legame di “sangue” allo stato “puro”, non contaminato dal conflitto radicale che attraversa ogni società e che unicamente può dare senso a una rappresentanza politica reale per la tutela degli interessi delle concrete persone, in cui il legame è certamente un elemento vitale, ma solo in quanto serve per irrorare la carne e dare forza alle dinamiche sociali di una comunità politica effettiva». Le modalità di acquisto e di perdita di tale *status*, così come l'estensione o la restrizione dell'insieme dei cittadini, riflettono scelte politiche relative all'identità della comunità statale e alla definizione del popolo politicamente rilevante, onde costruire «una comunità di destini politici» (Corte costituzionale, sentenza n. 63 del 2026, § 8.2.1 *Cons. dir.*). A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Napoli, 2020, pp. 140-142 mette in luce che la trasmissione *iure sanguinis* della cittadinanza consente di ottenere lo *status* «senza fissare un numero massimo di generazioni che possano fruirne per discendenza e senza neppure prescrivere condizioni minime di residenza nel territorio italiano» (cit. p. 140). In questo senso v. anche G. BASCHERINI, *Brevi considerazioni storico-comparative su cittadinanza, ius sanguinis e ius soli nella vicenda italiana*, cit., p. 53 e M. PIGNOCCHI, *Il legame con lo Stato, tra residenza e cittadinanza*, cit., p. 9.

⁸⁴ L'articolo 1, primo comma, lett. a) della legge n. 91 del 1992 recepiva il criterio dello *ius sanguinis* sancito dalla legge sulla cittadinanza del 13 giugno 1912, n. 555, ai sensi della quale «è cittadino per nascita il figlio di padre cittadino» (art. 1). Questa legge ricalcava quanto previsto dal Codice civile del Regno d'Italia del 1865, ossia lo *ius sanguinis* patrilineare (art. 4). Sul punto v. Corte costituzionale, sentenza n. 63 del 2026, spec. § 8.1 *Cons. dir.* e, per una ricostruzione, cfr. F. DI FEO, *Cittadinanza e diritto di voto degli italiani all'estero: criticità e prospettive*, in *federalismi.it*, n. 23/2026, spec. pp. 141-144.

⁸⁵ Ciò proprio perché la disciplina della cittadinanza non rileva esclusivamente come questione attinente allo *status* individuale, ma contribuisce a definire il prime-

come una vera e propria «*actio finium regundorum*»⁸⁶, in quanto deputata a delimitare i confini del *demos* e a individuare i soggetti ammessi a partecipare ai processi di formazione della volontà collettiva⁸⁷. Ciò, *a fortiori*, se si osserva che in altri ordinamenti – peraltro contraddistinti da tradizioni costituzionali comuni alle nostre – sono stati introdotti meccanismi volti a impedire la perpetuazione del vincolo di cittadinanza quando non corrisponde più all'esistenza di un rapporto effettivo con lo Stato⁸⁸.

È in questo quadro che si colloca la scelta compiuta dal legislatore nel marzo 2025, con la quale è stato modificato il meccanismo di riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis*, circoscrivendone l'operatività nei confronti delle persone nate e stabilmente residenti all'estero. In particolare, per effetto della legge n. 74 del 2025, il nuovo articolo 3-*bis* della legge n. 91 del 1992 prevede che «[...] è considerato non avere mai acquisito la cittadinanza italiana chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo ed è in possesso di altra cittadinanza []», a meno che – fra le altre condizioni⁸⁹

tro del popolo politicamente rilevante; cfr. M. DOGLIANI, C. TRIPODINA, *La sovranità popolare e le sue forme: la forma rappresentativa*, cit., spec. pp. 282-283.

⁸⁶ E. GROSSO, *La Cittadinanza: le radici e i modelli di riferimento*, cit., p. 25.

⁸⁷ Come è stato osservato *ibidem*, tale *status* è volto a «unire i cittadini (che sono pochi)» al fine di «dividerli da tutti gli altri (che sono tantissimi)».

⁸⁸ V. l'analisi offerta da M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, cit., spec. p. 61. Cfr. anche S. BARIATTI, *Cittadinanza (dir. comp. e stran.)* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, VI, Roma, 1988, p. 1 ss. e A. GRATTERI, *Come superare alcune criticità della legge n. 459 del 2001*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2022, p. 145.

⁸⁹ Prosegue la norma: «a) lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti non oltre le 23:59, ora di Roma, della medesima data; a-bis) lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti nel giorno indicato da appuntamento comunicato all'interessato dall'ufficio competente entro le 23:59, ora di Roma, della medesima data del 27 marzo 2025; b) lo stato di cittadino dell'interessato è accertato giudizialmente, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda giudiziale presentata non oltre le 23:59, ora di Roma, della medesima data; c) un ascendente di primo o di secondo grado possiede, o possedeva al momento della morte, esclusivamente la cittadinanza italiana; d) un genitore o adottante è stato residente in Italia per almeno due anni continuativi successivamente all'acquisto della cittadinanza italiana e prima della data di nascita o di adozione del figlio». Corte co-

la persona avesse già fatto richiesta di formale riconoscimento della cittadinanza rivolgendosi all'ufficio consolare o al sindaco, ovvero mediante domanda giudiziale⁹⁰.

Con la novella il legislatore ha disposto che lo *status civitatis* acquisito a titolo originario⁹¹ dovesse considerarsi come mai ottenuto⁹², mettendo in dubbio «il modo di porsi del diritto nel tempo, quale fenomeno di successione di norme, ma anche il ruolo del tempo nel diritto, vale a dire il tempo quale elemento o componente di una fattispecie giuridica»⁹³.

La legge n. 74 del 2025 si pone, inoltre, in discontinuità rispetto all'orientamento giurisprudenziale sino ad allora consolidato, posto che, prima della riforma, il riconoscimento giudiziale della cittadinanza *iure sanguinis* aveva natura meramente dichiarativa⁹⁴. La novella ha

stituzionale, sentenza n. 63 del 2026 § 8.3 *Cons. dir.* ha affermato che l'art. 3-bis non comporta alcuna lesione dei diritti quesiti perché determina «una preclusione originaria all'acquisto della cittadinanza italiana per gli stranieri nati all'estero, e non una revoca»; dunque, il legislatore non ha realizzato un bilanciamento irragionevole tra l'affidamento di veder riconosciuto uno *status* e l'effettività dello stesso. V. anche §§ 9.2, 9.2.2 e 9.2.4 *Cons. dir.*

⁹⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 63 del 2026 § 6.3 *Cons. dir.* ritiene ragionevole questa soluzione.

⁹¹ La circostanza che la cittadinanza sia una posizione giuridica che si acquisisce a titolo originario è stata chiaramente affermata da Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 25317 del 2022, «ove la cittadinanza sia rivendicata da un discendente, null'altro – a legislazione invariata – spetta a lui di dimostrare salvo che questo: di essere appunto discendente di un cittadino italiano; mentre incombe alla controparte, che ne abbia fatto eccezione, la prova dell'evento interruttivo della linea di trasmissione». V. anche la «sentenza gemella», n. 25318 del 2022.

⁹² G. D'AMICO, *La cittadinanza "silente" e la "confessione" del Governo legislatore. A proposito di alcune questioni di costituzionalità sul d.l. n. 36 del 2025*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2026, p. 150 ritiene che la perdita *ex tunc* della cittadinanza sia una formula «beffarda».

⁹³ Così S. PERONGINI, *La formula "ora per allora" nel diritto pubblico*, Torino, 2022, p. 2. Cfr. anche M. INFUSINO, *Cittadinanza italiana iure sanguinis: errori e criticità della nuova frontiera*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2025, p. 99.

⁹⁴ Il giudice, cioè, non attribuiva lo *status*, ma si limitava ad accertare che i presupposti per l'acquisto erano già maturati al momento della nascita; ciò risulta confermato dal fatto che la pronuncia giurisdizionale di riconoscimento dello *status civitatis* è considerata sentenza dichiarativa. Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 25317 del 2022 ha sancito che «la cittadinanza per fatto di nascita si acquista a titolo originario. Lo *status* di cittadino, una volta acquisito, ha natura permanente ed è imprescrittibile. Esso è giustiziabile in ogni tempo in base alla semplice prova della fattispecie acquisitiva integrata dalla nascita da cittadino italiano. Donde la prova è nella

invece modificato i presupposti e le modalità di riconoscimento dello *status*, alterando altresì la stabilità delle posizioni giuridiche soggettive che, in virtù della disciplina previgente, dovevano ritenersi già perfezionate⁹⁵.

Questa scelta appare tanto più problematica se si considera che la giurisprudenza di legittimità – nonché quella europea – è costante nel

linea di trasmissione. Resta salva solo l'estinzione per effetto di rinuncia». E. GROSSO, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, sul disegno di legge n. 1432 (d-l 36/2025 – disposizioni urgenti in materia di cittadinanza) e sui disegni di legge nn. 98 e conn. (disposizioni in materia di riacquisto della cittadinanza italiana)*, Senato della Repubblica, 9 aprile 2025, p. 5 afferma che quelle colpite dal provvedimento normativo sono persone alle quali «la legislazione precedente riconosceva dal momento della nascita» la cittadinanza italiana; in altri termini, in base alla legislazione precedente «costoro avevano acquistato tale *status* il giorno in cui erano nati. E quindi, il giorno dell'entrata in vigore della nuova legge, tale *status* già lo possedevano. Stabilire oggi che – retroattivamente – essi “*si considerano come se*” tale *status* non lo avessero acquisito, significa sostanzialmente affermare che lo hanno – sostanzialmente – perduto, per effetto dell'entrata in vigore di una norma *retroattiva*».

⁹⁵ In SENATO DELLA REPUBBLICA, *Relazione di accompagnamento al disegno di legge A.S. n. 1432*, XIX Legislatura, p. 9 si legge «Nella prassi, l'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis* (o per adozione o *iuris communicatione*) è quindi considerato automatico, senza necessità cioè di formalità alcuna. La mancata ottemperanza ai doveri di dichiarazione all'ufficiale dello stato civile non comporta alcuna conseguenza». Come ha affermato C. PANZERA, *Memoria predisposta per l'audizione informale del 10 aprile 2025 dinanzi l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, in relazione all'esame del disegno di legge n. 1432 (d.l. 36/2025 – disposizioni urgenti in materia di cittadinanza) e dei disegni di legge nn. 98 e conn. (disposizioni in materia di riacquisto della cittadinanza italiana)*, Senato della Repubblica, 10 aprile 2025, p. 2 «è la formula della “non acquisizione” dello *status* a sollevare dubbi di legittimità in quanto riferita al passato. Si sta infatti riqualificando in modo diverso, *ora per allora*, chi ha ricevuto in automatico la cittadinanza al momento della nascita (o dell'adozione), secondo la legge al tempo vigente». G. BONATO, *Il decreto-legge n. 36 del 28 marzo 2025: la “Grande Perdita” della cittadinanza italiana*, in *Judicium. Il processo civile in Italia e in Europa*, 15 aprile 2025 riferisce di «denazionalizzazione di massa». La legge n. 74 del 2025 solleva quindi un problema di tutela dell'affidamento e di certezza del diritto, i quali com'è noto implicano che ciascun consociato possa orientare le proprie scelte sulla base di una disciplina conoscibile *ex ante* e ragionevolmente stabile nel tempo. Corte costituzionale, sentenza n. 63 del 2026, § 8.3 *Cons. dir.* ritiene che il legislatore non rechi danno al principio del legittimo affidamento rispetto ai diritti quesiti poiché «La disciplina in esame rappresenta un caso esemplare di retroattività propria, in quanto gli effetti giuridici di norme previgenti vengono esclusi *ex tunc* [...]. D'altro canto, la nuova disposizione è chiara nel configurare una preclusione originaria all'acquisto della cittadinanza italiana per gli stranieri nati all'estero, e non una revoca».

sancire che lo «stato di cittadino è permanente ed ha effetti perduranti nel tempo»⁹⁶, mentre la riforma incide proprio sulla posizione giuridica dei soggetti interessati senza prevedere un regime transitorio idoneo a salvaguardare le posizioni giuridiche che potevano ritenersi consolidate⁹⁷. Ulteriori profili problematici riguardano i presupposti cui la

⁹⁶ Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 4466 del 2009. Prosegue la Corte affermando che tale *status* «costituisce una qualità essenziale della persona, con caratteri d'assolutezza, originarietà, indisponibilità ed imprescrittibilità, che lo rendono giustiziabile in ogni tempo e di regola non definibile come esaurito o chiuso». V. anche, più di recente, Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 25317 del 2022. Indicazioni analoghe si rinvencono anche dalla giurisprudenza dell'Unione europea; in più occasioni la Corte di giustizia ha affermato che gli Stati membri, prima di adottare misure incidenti sullo *status civitatis* con effetti potenzialmente privativi della cittadinanza europea, sono tenuti a verificare la proporzionalità delle conseguenze prodotte nei confronti degli interessati, anche alla luce dell'incidenza che tali misure possono avere sulla loro vita personale e familiare. V. almeno Corte di Giustizia, sentenza 12 marzo 2019, causa C-221/17, *Tjebbes e a.* e sentenza 5 settembre 2023, causa C-689/21, *Udlendinge-og Integrationsministeriet*; sulla discrezionalità degli Stati membri quanto alla disciplina in materia di cittadinanza, pur nel rispetto dei limiti del diritto europeo e internazionale, cfr. CGUE, Sentenze del 7 luglio 1992, causa C-369/90; 2 marzo 2010, causa C-135/08; 12 marzo 2019, causa C-221/17. In particolare, la Corte di Giustizia dell'Unione europea è costante nell'affermare che «se è vero che la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro, il fatto che una materia rientri nella competenza degli Stati membri non impedisce che, in situazioni ricadenti nell'ambito del diritto dell'Unione, le norme nazionali di cui trattasi debbano rispettare quest'ultimo»; invero, «nell'esercizio della loro competenza in materia di cittadinanza, gli Stati membri devono rispettare il diritto dell'Unione e, in particolare, il principio di proporzionalità», così CGUE, Sentenza del 5 settembre 2023, causa C-689/21.

⁹⁷ Infatti, il decreto-legge, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 28 marzo 2025 ha imposto il termine per la presentazione dei ricorsi volti a mantenere il riconoscimento per la cittadinanza alle ore 23.59 del 27 marzo 2025. F. SALIMBENI, *La nuova legge sulla cittadinanza iure sanguinis: analisi e prospettive di riforma*, in *federalismi.it*, n. 1/2026, p. 185 sostiene che in questo modo «si sono voluti escludere anche tutti i richiedenti che potessero documentare il loro inserimento nelle liste d'attesa»; analogamente 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 costituzionale*, n. 6/2025, p. 131. La Corte costituzionale, con sentenza n. 63 del 2026, § 9.1 *Cons. dir.* ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale concernente l'inciso «anche prima dell'entrata in vigore del presente articolo», sollevata in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost. poiché ha riconosciuto che il legislatore avrebbe potuto introdurre una disciplina transitoria, ma ha ritenuto che la scelta di individuare quale criterio di salvaguardia la previa presentazione della domanda di riconoscimento della cittadinanza non fosse irragionevole.

novella collega il mancato acquisto della cittadinanza poiché l'effetto non dipende da una condotta del destinatario⁹⁸, ma da una condizione personale e sociale legata alla nascita e alla residenza all'estero⁹⁹, nonché al possesso di altra cittadinanza¹⁰⁰, dando luogo a conseguenze suscettibili di ripercuotersi sulla complessiva posizione giuridica del destinatario¹⁰¹.

⁹⁸ Cfr. gli articoli 10-*bis* (revoca) e 12 (perdita) della legge n. 91 del 1992. Questa circostanza è lamentata anche da E. GROSSO, *Limitare per legge l'acquisto della cittadinanza "iure sanguinis"? Obiettivo condivisibile, metodo discutibile*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2025, p. 700, ove afferma anche che «non è possibile arbitrariamente disporre che agli effetti avversi derivanti da tali più severi requisiti siano esposti anche coloro che non hanno manifestato il permanere di quel legame solo in quanto *non era loro richiesto*. L'acquisto della cittadinanza non può che dispiegare effetti dal giorno successivo al verificarsi dei *presupposti di fatto* richiesti o all'adempimento delle *formalità* che le disposizioni eventualmente impongano [...]. Qui, invece, non sono previsti nuovi presupposti di fatto o nuove formalità. È previsto soltanto un meccanismo automatico che, ora per allora, fa perdere al titolare uno *status* già acquisito, anche se mai formalmente rivendicato».

⁹⁹ C. PANZERA, *La cittadinanza come diritto e come problema nello Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2024, p. 28 sostiene che in quest'ambito si può configurare «il massimo pregiudizio individuale in caso di scelte arbitrarie o veri e propri abusi ad opera dell'autorità». In Corte costituzionale, sentenza n. 15 del 1960, § 5 *Cons. dir.* in tema di oriundi italiani si legge «che l'apprezzamento discrezionale che il legislatore compie per enucleare le situazioni che richiedono particolare disciplina e per determinare la sfera e le modalità della disciplina stessa *non può toccare l'ambito segnato dal primo comma dell'art. 3 della Costituzione* e non può trascendere dai giusti limiti derivanti dal principio di eguaglianza» (enfasi aggiunta).

¹⁰⁰ E. GROSSO, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, sul disegno di legge n. 1432*, cit., p. 5 afferma che «La privazione "di massa" della cittadinanza per intere categorie di cittadini senza che ciò consegua alla tenuta di un "comportamento attivo" da parte loro è in genere misura caratteristica dei regimi autoritari (si pensi, per fare l'esempio più tragico ed eclatante, alla privazione in massa della cittadinanza tedesca per tutti gli ebrei tedeschi ad opera della seconda legge di Norimberga del 1935), ed è proprio al fine di prevenire tale rischio che il Costituente ha voluto assegnare al "diritto al mantenimento della cittadinanza" una esplicita protezione costituzionale».

¹⁰¹ La perdita *ex tunc* della cittadinanza appare suscettibile di incidere, ad esempio, sul rapporto tra filiazione e identità personale e sulla capacità della Repubblica di adempiere al compito di rimuovere gli ostacoli che limitano il pieno e libero sviluppo della persona – poiché la legge n. 74 del 2025 introduce un limite all'accesso e alla conservazione della cittadinanza – dal momento restringe la libertà di emigrazione garantita dall'art. 35, quarto comma, Cost.; libertà definita «diritto fondamentale, che lo Stato "riconosce" e non attribuisce» da Corte costituzionale, sentenza n. 269 del 1986, § 5 *Cons. dir.* Come ha affermato P. BONETTI, *Italiani si nasce e si diventa (ieri, oggi e domani)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006, «non si possono cancellare

Ai fini della presente indagine, assumono tuttavia particolare rilievo le questioni relative alla definizione giuridica dell'appartenenza al popolo e alla condizione degli oriundi italiani¹⁰², nonché al bilanciamento tra esigenze organizzative dell'amministrazione e tutela dei diritti inviolabili della persona¹⁰³ fra cui, *in primis*, la possibilità di esercitare i diritti politici¹⁰⁴.

La valorizzazione della dimensione partecipativa della cittadinanza non comporta il superamento della sua natura di *status* giuridico, né consente di prescindere dalla funzione che svolge quale criterio di appartenenza alla comunità politica. Piuttosto, essa induce a interrogarsi sul rapporto tra appartenenza formale ed effettiva partecipazione alla vita della comunità e, quindi, sui criteri attraverso i quali l'ordinamento individua i soggetti legittimati a concorrere alla formazione della volontà politica.

La disciplina della cittadinanza rivela così una tensione che non può essere ricondotta alla sola dimensione identitaria dell'appartenenza. Se, infatti, lo *status civitatis* costituisce il presupposto giuridico della partecipazione politica, la sua titolarità non coincide necessariamente con l'effettivo inserimento del soggetto nella comunità territoriale, sociale ed economica nella quale le decisioni politiche producono i propri effetti. La legge n. 74 del 2025 mostra così una duplice asimmetria: da un lato, riconosce la partecipazione politica a cittadini che possono non

né dalla storia, né dalla geografia, né dal diritto le persone che sono collegate all'esperienza secolare di emigrazione massiccia all'estero che fa parte dell'identità del popolo di questo Paese».

¹⁰² Cfr. le sentenze “gemelle” della Corte di Cassazione, Sezioni Unite, nn. 25317 e 25318 del 2024 e Corte costituzionale, sentenza n. 63 del 2026, § 9.2.4 *Cons. dir.*

¹⁰³ Questo perché – come si legge in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Relazione di accompagnamento al disegno di legge A.S. n. 1432*, cit., p. 10 – la novella prende le mosse da «un eccezionale e incontrollato afflusso di domande di riconoscimento della cittadinanza [degli oriundi italiani], tale da impedire l'ordinata funzionalità degli uffici consolari all'estero, dei comuni e degli uffici giudiziari». M. CARDUCCI, *Profili d'incostituzionalità della nuova legge sulla cittadinanza: una fictio provvedimentale sull'identità degli oriundi*, in *Diritti comparati*, 4 giugno 2025, p. 5 definisce la legge un «marchingegno di revoca anti-oriundi»; individui che «nati, ieri, oriundi, titolati all'accertamento dello *ius sanguinis*» sono «diventat[i], oggi, stranier[i] ope legis».

¹⁰⁴ Come ha affermato M. BARBERIS, «Civis europaeus sum». *Una ragionevole apologia della cittadinanza*, cit., p. 326, «la cittadinanza riguarda come minimo, ma anche necessariamente, i diritti politici, in particolare di voto attivo e passivo» e che «con “cittadinanza” si può naturalmente intendere molto di più, ma nulla di meno di questo». Cfr. inoltre C. AMIRANTE, *Cittadinanza (teoria generale)* (voce), cit., pp. 9-10.

avere alcun rapporto con il territorio nazionale; dall'altro lato, esclude dal medesimo circuito persone stabilmente inserite nella vita della Repubblica proprio perché sprovviste dello *status civitatis*.

Ciò non significa, tuttavia, che la determinazione di chi appartiene al popolo possa essere risolta sostituendo alla cittadinanza criteri meramente fattuali di appartenenza, né attraverso la dissoluzione della distinzione tra cittadini e non. La questione consiste, piuttosto, nel verificare se la disciplina positiva sia ancora in grado di esprimere un rapporto coerente tra titolarità dello *status*, partecipazione politica ed effettiva appartenenza alla comunità rappresentata.

Questa impostazione consente, inoltre, di cogliere la particolare rilevanza della cittadinanza quale *status* giuridico; essa non si esaurisce nel certificare «un'appartenenza identitaria ad una comunità»¹⁰⁵, ma presuppone soggetti partecipi «alla costruzione della *civitas*»¹⁰⁶. Non sorprende, dunque, che la Carta costituzionale menzioni espressamente la cittadinanza soltanto all'articolo 22, vietandone la privazione per motivi politici – insieme alla capacità giuridica e al nome. Sebbene la disposizione sia stata tradizionalmente interpretata quale «*limite* alle decisioni sovrane degli Stati» in ordine all'appartenenza dei propri cittadini¹⁰⁷, essa assume una portata più ampia nella misura in cui la perdita o il mancato riconoscimento della stessa incide sulla posizione giuridica del soggetto, investendo l'insieme dei diritti, delle prerogative e delle forme di partecipazione che discendono da tale *status*¹⁰⁸.

¹⁰⁵ G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, cit., p. 431. V. anche ID., *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013, p. 26 ss. e A. CARIOLA, *Riflessioni su sovranità e rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, p. 5 il quale afferma che «la dimensione identitaria è forse la più politica di tutte le forme, ed al tempo stesso la meno politica, perché la più escludente: non integra, ma divide».

¹⁰⁶ G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, cit., p. 441.

¹⁰⁷ C. PANZERA, *La cittadinanza come diritto e come problema nello Stato costituzionale*, cit., p. 29.

¹⁰⁸ Cfr. art. 15, parr. 1 e 2 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; artt. 1 e 8 della Convenzione di New York del 1961 sulla riduzione dei casi di apolidia; art. 24, par. 3 e art. 25 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966. Per una disamina si rinvia a S. MARINAI, *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*, Milano, 2017, spec. p. 61 ss. e G. BONATO, *Il decreto-legge n. 36 del 28 marzo 2025: la "Grande Perdita" della cittadinanza italiana*, cit. ove riporta diversi esempi di perdita collettiva della cittadinanza (§ 6).

4. La riforma della cittadinanza e i riflessi sulla composizione del corpo elettorale

Le considerazioni sin qui svolte consentono di verificare come le trasformazioni intervenute nella disciplina della cittadinanza incidano sulla composizione del corpo elettorale e, in particolare, sulla consistenza dell'elettorato della circoscrizione Estero.

A partire dai primi anni Duemila, infatti, il numero dei cittadini residenti all'estero iscritti nelle liste elettorali è costantemente cresciuto, fino a rappresentare una quota sempre più significativa del corpo elettorale¹⁰⁹. L'ampliamento della platea degli elettori si è aggiunto agli effetti già prodotti dalla disciplina della cittadinanza introdotta nel 1992, rendendo partecipi del «principale strumento di manifestazione della sovranità popolare»¹¹⁰ persone il cui rapporto con la comunità nazionale risulta fondato prevalentemente – quando non esclusivamente – sulla trasmissione *iure sanguinis* dello *status civitatis*¹¹¹.

La crescente consistenza numerica degli iscritti all'A.I.R.E. ha prodotto effetti anche sul funzionamento di alcuni istituti della democrazia rappresentativa e diretta¹¹², per i quali la consistenza del corpo elettorale assume rilievo ai fini della determinazione delle soglie

¹⁰⁹ Secondo il report dell'ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, *Prosegue la crescita degli italiani residenti all'estero*, 23 luglio 2025, al 31 dicembre 2024, erano 6.000.382 le persone residenti stabilmente all'estero; l'ISTAT denuncia che l'aumento dei cittadini italiani residenti all'estero è stato provocato specialmente dalle acquisizioni della cittadinanza italiana per discendenza (*ivi*, pp. 2-3). Infatti, di oltre 6 milioni di cittadini italiani, solo 1.889.511 persone sono nate in Italia (v. ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA – CENSIMENTI PERMANENTI POPOLAZIONE E ABITAZIONI, *Popolazione residente e dinamiche dalla popolazione. Anno 2023*, 16 dicembre 2024, p. 14). I dati del 2025 segnalano una sensibile variazione, rappresentata da circa il 24% in meno di emigrati verso l'estero (ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, *Indicatori demografici. Anno 2025*, 31 marzo 2025, p. 2).

¹¹⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014, § 3.1 *Cons. dir.*

¹¹¹ Sulla cittadinanza quale “metodo” per delimitare il *demos*, ovvero la composizione del corpo elettorale e, quindi, i criteri di individuazione dei soggetti legittimati a partecipare all'esercizio della sovranità popolare v. almeno M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista critica di diritto privato*, n. 2/1992, p. 225 e M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997, p. 384 ss.

¹¹² V. almeno C. MORTATI, *La persona lo Stato e le comunità intermedie*, cit., p. 129; M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, cit., spec. p. 112; ID., *Governo (forme di)* (voce), cit., spec. p. 585; G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit. e, da ultimo, PRESIDENZA DEL CONSIGLIO

di partecipazione¹¹³. Di questo si è avuta immediata manifestazione in relazione al referendum abrogativo, giacché – com'è noto – il raggiungimento del *quorum* sancito dall'art. 75, quarto comma, Cost. costituisce condizione di validità della consultazione¹¹⁴.

Sino alla riforma del 2025 gli elettori iscritti all'A.I.R.E. erano computati insieme a quelli residenti nel territorio nazionale ai fini del raggiungimento del c.d. *quorum* costitutivo, nonostante la loro partecipazione a queste consultazioni, in particolare, risulti tradizionalmente assai contenuta¹¹⁵. L'ampliamento del corpo elettorale determinato dalla trasmissione potenzialmente illimitata della cittadinanza a coloro che avessero avi italiani era pertanto suscettibile di innalzare la soglia di partecipazione necessaria al raggiungimento del *quorum* richiesto per la validità della consultazione¹¹⁶.

DEI MINISTRI, *Libro Bianco, Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensione e agevolare il voto*, 14 aprile 2022, pp. 44-48.

¹¹³ Cfr. LIBRO BIANCO, *Per la partecipazione dei cittadini. Come ridurre l'astensione e agevolare il voto*, cit., pp. 269-271.

¹¹⁴ Cfr. in termini generali le riflessioni di F. CAPORILLI, *Il voto degli italiani all'estero*, in R. ROMBOLI, S. PANIZZA (a cura di), *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, Pisa, 2006, pp. 1-18 e L. RONCHETTI, *Parità e diritto di voto degli italiani residenti all'estero o «frammentazione» della rappresentanza?*, cit., pp. 119-142.

¹¹⁵ Come si può apprendere da *Eligendo*, alle consultazioni referendarie abrogative del 12 giugno 2022 ha partecipato circa il 20% degli aventi diritto di voto in Italia, mentre nella circoscrizione Estero l'affluenza si è attestata intorno al 16%. Dati simili si registrano anche in occasione di precedenti referendum: il 21 giugno 2009 ha votato circa il 23% degli elettori residenti in Italia e il 20% di quelli iscritti all'A.I.R.E.; al referendum del 15 giugno 2003 l'affluenza è stata poco superiore al 25% in Italia e intorno al 23% all'estero. Per quanto riguarda le consultazioni referendarie dell'8 giugno 2025, l'affluenza è stata di poco superiore al 23% per la circoscrizione Estero, in linea dunque con le precedenti tornate; mentre, in Italia l'affluenza è stata del 30,58%. Infine, al referendum costituzionale del 22 e 23 marzo 2026 l'affluenza degli italiani all'estero è stata del 28,53%; in Italia, invece, ha sfiorato il 59%. A. POGGI, *Quorum e referendum abrogativo: dove mettere l'asticella?*, in *federalismi.it*, n. 17/2025, p. iv, a margine del referendum del giugno 2025, ha osservato che è piuttosto «la "politica" dell'astensione» a determinare frequentemente «il successo delle tornate referendarie». E, sebbene i cittadini italiani residenti all'estero tendano a partecipare meno ai momenti elettorali, non è questo elemento che di per sé ha compromesso il raggiungimento del *quorum* e a determinare l'esito complessivo del referendum; ciò non può, tuttavia, escludere che questo accada in futuro. *Ivi*, p. v, si legge che nel 2006 alle c.d. elezioni politiche gli italiani residenti all'estero hanno votato di più in assoluto; omettendo nondimeno di considerare che prima del 2006 non era possibile il voto per corrispondenza.

¹¹⁶ In particolare, LIBRO BIANCO, *Per la partecipazione dei cittadini. Come ri-*

La rilevanza pratica del fenomeno è stata riconosciuta – ancorché sotto altro profilo – dallo stesso legislatore che, in occasione delle elezioni amministrative del 2021, ha eccezionalmente previsto che, nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti nei quali fosse ammessa una sola lista, gli elettori iscritti all'A.I.R.E. non votanti non fossero computati ai fini del raggiungimento del *quorum* strutturale richiesto per la validità dell'elezione¹¹⁷. La scelta legislativa dimostra come la consistenza dell'elettorato residente all'estero non incida soltanto sulla composizione del corpo elettorale, ma possa riflettersi direttamente sulle condizioni di funzionamento degli istituti di democrazia rappresentativa e, *mutatis mutandis*, di democrazia diretta.

Il legislatore della più recente novella in materia di cittadinanza non sembra, tuttavia, aver considerato questi profili, tanto che nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 36 del 2025 si è soffermato solo sull'elevato numero di domande di riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* e sulle conseguenti difficoltà di natura burocratico-amministrativa che gravano sugli uffici consolari¹¹⁸. Da questa dichiarazione emerge un signi-

durre l'astensionismo e agevolare il voto, cit., p. 43 ha evidenziato che il fenomeno del cosiddetto astensionismo apparente è sensibilmente influenzato dalla composizione delle liste elettorali, e, in particolare, dall'incidenza degli elettori iscritti all'A.I.R.E. *Ibidem* si legge anche che questa forma di astensionismo è peraltro provocata dalle «incongruenze negli archivi anagrafici degli oltre 7900 Comuni italiani e nelle liste elettorali che da detti archivi vengono elaborate». La diversa disciplina della partecipazione elettorale dei cittadini residenti all'estero nelle varie consultazioni – politiche, referendarie, europee e amministrative – produce quindi una percezione distorta dei livelli effettivi di partecipazione democratica. V. inoltre ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, *Italiani residenti all'estero soprattutto per l'acquisizione di cittadinanza*, 18 luglio 2024 e F. DI FEO, *Cittadinanza e diritto di voto degli italiani all'estero: criticità e prospettive*, cit., spec. pp. 150-153.

¹¹⁷ Con l'articolo 1, commi 1-*bis* e 1-*ter*, del decreto-legge 5 marzo 2021, n. 25, il legislatore ha introdotto una deroga all'art. 71, decimo comma, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (c.d. TUEL), circa le elezioni nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti nel caso in cui fosse stata ammessa e votata una sola lista. In quell'occasione, gli italiani iscritti all'A.I.R.E. non votanti sono stati esclusi dal *quorum* per garantire la validità delle elezioni, che veniva peraltro abbassato dal 50% al 40%. Oltre a questo effetto, la legge offre un ulteriore spunto di riflessione perché, rimuovendo dal corpo elettorale gli iscritti all'A.I.R.E. non votanti, è emerso che il tasso di astensionismo reale è significativamente più limitato rispetto a quello apparente.

¹¹⁸ SENATO DELLA REPUBBLICA, *Relazione di accompagnamento al disegno di legge A.S. n. 1432*, cit., p. 10 riferisce dell'«eccezionale e incontrollato afflusso di domande di riconoscimento della cittadinanza». G. D'AMICO, *La cittadinanza "silente" e la*

ficativo silenzio del legislatore sugli effetti della riforma rispetto alla composizione del corpo elettorale, tanto più rilevante se si considera che essa è maturata in una fase caratterizzata dall'avvio del progetto di revisione costituzionale relativo al c.d. premierato.

Non può, infatti, essere trascurata la rilevanza che la consistenza numerica dell'elettorato residente all'estero avrebbe potuto assumere nel più ampio quadro delle riforme istituzionali avviate durante la XIX Legislatura. Gli elettori iscritti all'A.I.R.E. avrebbero potuto assumere un peso significativo nelle consultazioni referendarie¹¹⁹ e, soprattutto, nell'eventuale elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, rispetto alla quale il voto espresso dai cittadini residenti all'estero avrebbe avuto il medesimo valore di quello espresso dagli elettori residenti nel territorio nazionale¹²⁰.

La riforma introdotta dalla legge n. 74 del 2025 sembra così riproporre, in termini per certi versi speculari, alcune delle tensioni già emerse con l'istituzione della circoscrizione Estero. Se allora il legislatore aveva ampliato il corpo elettorale, estendendo la partecipazione alle consultazioni politiche e referendarie ai cittadini stabilmente residenti fuori dal territorio della Repubblica¹²¹, la più recente novella si

“confessione” del Governo legislatore. A proposito di alcune questioni di costituzionalità sul d.l. n. 36 del 2025, cit., pp. 152-153 denuncia che il legislatore «legittima il suo intervento» al fine di precisare – come si legge in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Relazione di accompagnamento al disegno di legge A.S. n. 1432*, cit., p. 9 – «vincoli profondi di cultura, identità e fedeltà» ossia «vincoli effettivi con la Repubblica» senza tuttavia individuare quali sono (o possono essere) questi vincoli.

¹¹⁹ Sul punto v. S. CURRERI, *Gli italiani residenti all'estero sono cittadini di serie B?*, in *laCostituzione.info*, 15 luglio 2024.

¹²⁰ Dunque, il c.d. premier avrebbe potuto essere scelto proprio dagli elettori residenti all'estero. V. sul punto le riflessioni di R. CALVANO, *I limiti alla revisione costituzionale e il convitato di pietra degli italiani all'estero nei DDL sul “premierato”*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2024, spec. pp. 7-10 e M. MIDIRI, *Italiani all'estero ed elezione del Premier*, in *federalismi.it*, n. 27/2024, pp. 108-110 e 124-129. D. PARIS, *Il diritto di voto preso sul serio. La partecipazione dei cittadini residenti all'estero alle elezioni politiche*, cit., pp. 6-7 sostiene che il voto degli italiani residenti all'estero è ritenuto accettabile nella misura in cui si attribuisce «loro una manciata di parlamentari ritenuti (a torto) ininfluenti sulla determinazione dell'indirizzo politico del Paese», mentre è considerato inaccettabile «quando si tratta di cose serie, come la scelta del Presidente del Consiglio dei Ministri e della conseguente maggioranza parlamentare».

¹²¹ Come ha affermato G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, cit., p. 430 è stato premiato «con il conferimento [...] di un diritto [...] la situazione soggettiva in cui casualmente ci si trova a vivere». Di disciplina «estremamente inclusiva» della cittadinanza, che comporta la «delocalizzazione

muove nella direzione opposta, ovvero restringe il novero dei soggetti ammessi a partecipare al funzionamento degli istituti di democrazia diretta e rappresentativa.

La profonda trasformazione dei rapporti di appartenenza politica che contraddistingue la nostra società¹²², conduce a ritenere ormai «superata l'idea di una completa immedesimazione tra cittadini e popolo» proprio perché, come si è visto, anche i non cittadini sono stabilmente inseriti nella comunità e partecipano alla vita economica e sociale del Paese¹²³. La stessa nozione costituzionale di popolo, del resto, non può più essere intesa come entità omogenea preesistente all'ordinamento, ma deve essere ricostruita quale realtà pluralistica, la cui composizione risulta da processi storici e da scelte normative che incidono sui criteri di inclusione nella comunità¹²⁴.

La circostanza che la cittadinanza *iure sanguinis* e – per quanto più direttamente rileva in questa sede – l'esercizio dei diritti politici, siano riconosciuti a persone il cui rapporto con la Repubblica non presenta un carattere attuale e significativo, mentre persone stabilmente inserite nelle relazioni sociali, economiche e culturali del Paese restano escluse dal diritto di partecipazione politica, è espressione della medesima tensione costituzionale¹²⁵.

È proprio a partire da questa asimmetria che andrebbe valorizzata

della rappresentanza politica» ha riferito L. RONCHETTI, *Rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, cit., p. 14; di carattere “iper-inclusivo” della precedente disciplina sulla cittadinanza ha scritto A. GRATTERI, *Come superare alcune criticità della legge n. 459 del 2001*, cit., p. 146; D. PARIS, *Il diritto di voto preso sul serio. La partecipazione dei cittadini residenti all'estero alle elezioni politiche*, cit., p. 217 riferisce, analogamente, di «overinclusion».

¹²² In termini simili sembra essersi pronunciata Corte costituzionale, sentenza n. 142 del 2025, § 12 *Cons. dir.*, ove sollecita il legislatore a valorizzare lo *ius soli* o lo *ius culturae* per concedere la cittadinanza agli stranieri.

¹²³ Cfr. L. FERRAJOLI, *Dai diritti dei cittadini ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, cit., p. 263 ss. e C. CORSI, *Straniero (diritto costituzionale)* (voce), cit., p. 881.

¹²⁴ G. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rassegna di Diritto pubblico*, n. 1/1965, p. 269 ss. e ID., *La sovranità popolare e le sue forme*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, I.I., cit., p. 265.

¹²⁵ Come ha sostenuto L. RONCHETTI, *Rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, cit., p. 13, il principio di universalità del suffragio continua a confrontarsi con «l'angusta condizione giuridica dello straniero e la tortuosa ed eccessivamente discrezionale disciplina per l'acquisto della cittadinanza statale».

la condizione delle «persone reali», che continuano ad essere «tenute ai margini della cittadinanza» e che, nondimeno, sono sempre più «parte integrante del corpo reale della comunità»¹²⁶. Si dovrebbe, cioè, valorizzare la nozione di cittadinanza «costituzionale»¹²⁷, che non sostituisce lo *status civitatis*, né pretende di eliminarne la funzione ordinante, ma consente di leggere la cittadinanza alla luce dei principi di partecipazione, eguaglianza e pluralismo, valorizzando l'effettivo inserimento della persona all'interno della comunità¹²⁸.

È, del resto, nei fenomeni migratori che emerge con maggiore evidenza la dissociazione tra appartenenza giuridica, territorio e partecipazione politica, giacché la persona che migra – collocandosi tra la comunità di origine e quella di destinazione senza identificarsi integralmente in nessuna delle due – si trova spesso in una condizione di appartenenza plurale o di «bilateralità politica»¹²⁹. Di conseguenza, il fenomeno di deterritorializzazione della rappresentanza¹³⁰ induce a ri-

¹²⁶ G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, cit., p. 448.

¹²⁷ Come sostiene G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, cit., p. 11 e p. 17, i diritti umani hanno determinato una vera e propria divaricazione tra gli elementi di Stato, popolo e territorio, poiché «il popolo non è solo o nella stragrande maggioranza quello che si lega al territorio, per nascita, storia, lingua. Se la nazionalità era tutto sommato un artificio creato dalla politica per chiudere i confini dello Stato e premere con la potenza dentro e fuori di esso, la non-nazionalità ha un contenuto molto più autentico e veritiero».

¹²⁸ G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, cit., p. 433 riferisce di una comunità politica fondata sulla condivisione dei «valori che un ordinamento politico pone a proprio fondamento di legittimazione e che si affermano come limiti dei poteri costituiti». G. D'AMICO, *La cittadinanza "silente" e la "confessione" del Governo legislatore. A proposito di alcune questioni di costituzionalità sul d.l. n. 36 del 2025*, cit., pp. 152-153 denuncia che la condivisione del patrimonio di valori della Repubblica non vale per chi non ha origini italiane benché risieda in Italia. In tema di de-nazionalizzazione dei diritti v. per tutti L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali*, in ID., *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di E. Vitale, Roma-Bari, 2008, spec. p. 25 e F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2014, spec. p. 281 ss.

¹²⁹ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, cit., p. 37 e L. RONCHETTI, *Parità e diritto di voto degli italiani residenti all'estero o «frammentazione» della rappresentanza?*, cit., pp. 120-121.

¹³⁰ V. sul punto L. RONCHETTI, *Il nomos della deterritorializzazione*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 2003, pp. 93-139 e E. GROSSO, *La Cittadinanza: le radici e i modelli di riferimento*, cit., pp. 66-68.

pensare le categorie tradizionali della cittadinanza e della rappresentanza, fino a prospettare il «superamento della Circoscrizione estero»¹³¹.

Sotto diverso – ancorché speculare – profilo, acquista interesse anche la figura dell'italiano non appartenente alla Repubblica (art. 51, secondo comma, Cost.)¹³², la quale evidenzia come la titolarità dello *status civitatis* possa prescindere dallo stabile inserimento nella comunità territoriale, e conferma come cittadinanza e appartenenza politica non necessariamente coincidano¹³³. Ciò non equivale, tuttavia, a sostenere che la perdita di centralità del territorio quale criterio di individuazione dell'appartenenza politica consenta di prescindere dalla dimensione territoriale in quanto spazio in cui si sviluppano le relazioni sociali, economiche e politiche che alimentano la vita della comunità¹³⁴.

Ne deriva, piuttosto, l'esigenza di interrogarsi sull'adeguatezza dei criteri attraverso i quali l'ordinamento individua i soggetti chiamati a partecipare ai diversi livelli di governo, senza che la valorizzazione del radicamento territoriale e della partecipazione effettiva al progresso del Paese comporti, di per sé, una relativizzazione della cittadinanza quale criterio di appartenenza politica. Si tratta, in altri termini, di stabilire quale «livello di circuito politico»¹³⁵ possa essere riconosciuto al

¹³¹ A. GRATTERI, *Come superare alcune criticità della legge n. 459 del 2001*, cit., p. 144.

¹³² La norma fa verosimilmente riferimento a tutte le persone di nazionalità italiana che tuttavia non godono del corrispondente *status* di cittadini a causa della residenza nei territori ceduti dopo le guerre mondiali. Sul tema si rimanda a G. TARLI BARBIERI, *Art. 51*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, Bologna, 2018, p. 326 ss.; F. GIUFFRÈ, *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, spec. p. 559; A. APOSTOLI, *Quel che resta della sovranità statale intorno alla cittadinanza*, in A.A. CASSI, E. FUSAR POLI (a cura di), *Jus Brixiae et alibi. Scritti scelti offerti ad Alberto Sciumè*, Torino, 2022, pp. 229-230.

¹³³ Ciò è peraltro ribadito dalla disciplina della circoscrizione Estero, che ha riconosciuto forme di partecipazione politica a cittadini stabilmente inseriti in ordinamenti diversi da quello italiano.

¹³⁴ Cfr. G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, cit., pp. 20-56. La cittadinanza si risolve, così, per alcuni, in una sorta di contraddizione della democrazia contemporanea poiché preclude il godimento universale di diverse posizioni giuridiche, a partire dal diritto di accedere e stabilirsi in uno Stato; cfr. L. FERRAJOLI, *Principia juris. Teoria del diritto e della democrazia*, I, *Teoria del diritto*, Bari, 2007, p. 740.

¹³⁵ C. CORSI, *Straniero (diritto costituzionale)* (voce), cit., p. 876.

non cittadino che intrattiene un rapporto qualificato con il territorio nazionale¹³⁶.

Cittadinanza e partecipazione politica possono, dunque, essere distinte sul piano concettuale, senza per questo essere contrapposte¹³⁷. Nella società pluralista, infatti, la disciplina dello *status civitatis* non determina soltanto chi appartiene formalmente al popolo, ma concorre anche a individuare i soggetti ammessi ai processi di formazione della volontà politica¹³⁸, ed è proprio in questa duplice funzione che si colloca il nucleo costituzionalmente più problematico della riforma del 2025.

Benché possano condividersi le esigenze sottese alla ridefinizione della disciplina della cittadinanza *iure sanguinis*, il legislatore ha perseguito l'obiettivo incidendo direttamente sullo *status civitatis* senza considerare adeguatamente il rapporto tra cittadinanza e partecipazione politica¹³⁹. Il medesimo risultato avrebbe potuto essere perseguito

¹³⁶ Questo, peraltro, consentirebbe di risolvere un ulteriore profilo critico del nostro ordinamento. Ai sensi degli artt. 56 e 57 Cost., com'è noto, la distribuzione dei seggi tra le circoscrizioni è parametrata alla popolazione *residente*; dunque, ai fini della determinazione dei seggi da attribuire a ciascuna circoscrizione si calcolano *anche* le persone che non hanno diritto di voto (i minori e gli stranieri) determinando la «sovra-rappresentazione» dei cittadini che vivono nei territori a più alta densità immigratoria, come mette in luce D. PARIS, *Il diritto di voto preso sul serio. La partecipazione dei cittadini residenti all'estero alle elezioni politiche*, cit., p. 174. G. D'AMICO, *La cittadinanza "silente" e la "confessione" del Governo legislatore. A proposito di alcune questioni di costituzionalità sul d.l. n. 36 del 2025*, cit., p. 153 afferma che «l'argomento del vincolo effettivo e attuale con la Repubblica sembra essere strumentalmente utilizzato per operare una restrizione nel riconoscimento della cittadinanza agli stranieri discendenti di cittadini italiani, a fronte di un suo mancato utilizzo nel caso diametralmente opposto di stranieri che vivono e operano in Italia». M. PIGNOCCHI, *Il legame con lo Stato, tra residenza e cittadinanza*, cit., pp. 24-26 propone la cittadinanza per residenza. Cfr. sul punto anche C. CORSI, *Straniero (diritto costituzionale)* (voce), p. 876 ed E. RINALDI, *Ius soli: qualche precisazione di metodo in materia di diritti di cittadinanza e diritti della cittadinanza*, cit., p. 586.

¹³⁷ Cfr. L. RONCHETTI, *La Costituzione come spazio della cittadinanza*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2/2015, p. 442.

¹³⁸ Si v. in questo senso G. FERRARA, *La sovranità popolare e le sue forme*, cit., pp. 266-267.

¹³⁹ Come sostengono E. GROSSO, *Limitare per legge l'acquisto della cittadinanza "iure sanguinis"? Obiettivo condivisibile, metodo discutibile*, cit., p. 699 e G. PRATTI, *La cittadinanza dopo il d.l. 36/2025: verso lo ius sanguinis temperato?*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2026, p. 195 l'esito della riforma non è viziato da irragionevolezza, mentre lo è il metodo.

senza incidere retroattivamente su situazioni giuridiche che potevano ritenersi consolidate, limitando ad esempio l'applicazione della nuova disciplina alle persone nate successivamente alla sua entrata in vigore¹⁴⁰ ovvero prevedendo, per coloro che fossero già nati, un termine *ragionevole* entro il quale esercitare l'azione di riconoscimento della cittadinanza¹⁴¹. Il legislatore avrebbe anche potuto intervenire sulle modalità di esercizio dei diritti politici da parte dei cittadini stabilmente inseriti in un diverso ordinamento, distinguendo il rapporto giuridico di cittadinanza dalla questione dell'individuazione dei soggetti chiamati a concorrere alla formazione della volontà politica della Repubblica, preservando il primo e razionalizzando il secondo¹⁴².

¹⁴⁰ Le persone colpite dal provvedimento confidavano nella permanenza di uno *status* che la legge riconosceva automaticamente *iure sanguinis* e rispetto al quale nessun onere di attivazione era previsto, come osserva E. GROSSO, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, sul disegno di legge n. 1432*, cit., pp. 5-6. Inoltre, v. G. D'AMICO, *La cittadinanza "silente" e la "confessione" del Governo legislatore. A proposito di alcune questioni di costituzionalità sul d.l. n. 36 del 2025*, cit., spec. p. 150. D. PARIS, *Il diritto di voto preso sul serio. La partecipazione dei cittadini residenti all'estero alle elezioni politiche*, cit., pp. 212-216.

¹⁴¹ G. PRATTI, *La cittadinanza dopo il d.l. 36/2025: verso lo ius sanguinis temperato?*, cit., p. 184 riferisce di «“potenziali” cittadini italiani»; G. D'AMICO, *La cittadinanza "silente" e la "confessione" del Governo legislatore. A proposito di alcune questioni di costituzionalità sul d.l. n. 36 del 2025*, cit., p. 164 sostiene che il legislatore avrebbe dovuto trovare «il punto di equilibrio tra la (legittima) esigenza di porre un limite alla mera acquisizione della cittadinanza *iure sanguinis* da parte di chi, pur essendo discendente di cittadini italiani, è nato ed è residente all'estero, e la tutela, altrettanto legittima, dei diritti quesiti, quale quello alla cittadinanza».

¹⁴² Come ha spiegato D. PARIS, *Il diritto di voto preso sul serio. La partecipazione dei cittadini residenti all'estero alle elezioni politiche*, cit., p. 230 i cittadini italiani nati e residenti in un Paese straniero di cui sono cittadini possono essere considerati «italiani all'estero» solo forzando un po' il ragionamento, poiché sono «persone che sono nate e vissute nel “loro” Paese, cioè nel Paese di cui sono cittadine, e che, dalla nascita o da un momento successivo, sono anche cittadine di un altro Paese, l'Italia, in cui non hanno mai vissuto»; «in questo caso sembra legittimo e ragionevole che tale cittadino non partecipi a delle elezioni che determinano il corso della vita politica di un Paese, l'Italia, di cui è sì cittadino, ma con il quale non ha un reale legame e dalle cui scelte politiche non è direttamente toccato. Se però egli decide di trasferirsi in Italia, manifestando così per *facta concludentia* la rilevanza del suo legame con l'Italia e accettandone pienamente la soggezione alle leggi, il suo diritto di voto, precedentemente rimasto in uno stato di quiescenza, si attiva immediatamente». Inoltre, come sostiene E. RINALDI, *Ius soli: qualche precisazione di metodo in materia di diritti di cittadinanza e diritti della cittadinanza*, cit., p. 568, il legislatore avrebbe potuto provare a rileggere la cittadinanza in modo tale da renderla «rispondente alle istanze promananti

Il problema non può, quindi, essere risolto ripristinando una rigida coincidenza tra cittadinanza, territorio e partecipazione politica; piuttosto, la questione costituzionalmente rilevante consiste nello stabilire quale rilievo debba assumere il radicamento effettivo nella comunità ai fini della costruzione del *demos* e della conservazione di un valido rapporto rappresentativo tra eletti, istituzioni e destinatari delle decisioni pubbliche.

5. Considerazioni conclusive

La rappresentanza politica presuppone l'esistenza di un corpo politico i cui componenti siano posti nelle condizioni di concorrere, attraverso il voto, alla formazione degli organi di indirizzo politico e, di riflesso, anche di garanzia. La definizione dei soggetti che formano il corpo elettorale non costituisce, dunque, un dato meramente presupposto, ma rappresenta essa stessa una scelta di rilievo costituzionale.

La disciplina della circoscrizione Estero e la più recente riforma della cittadinanza assumono un significato che non si esaurisce nelle rispettive discipline perché, pur muovendosi in direzioni opposte, incidono sul rapporto tra cittadinanza, territorio e partecipazione politica e rivelano la medesima difficoltà dell'ordinamento nell'individuare i criteri attraverso i quali delimitare il corpo elettorale. Infatti, se la titolarità dello *status civitatis* costituisce il presupposto della partecipazione politica, la modifica dei criteri di attribuzione e riconoscimento della cittadinanza incide, almeno indirettamente, sulla composizione del corpo elettorale.

Questo squilibrio emerge, soprattutto, dalla diversa rilevanza che assumono il legame giuridico con lo Stato e quello effettivo con la comunità. Come si è visto, per un verso l'ordinamento riconosce il diritto

da una società civile disomogenea e conflittuale». In questo modo – come peraltro avviene in altri Paesi contraddistinti da tradizioni costituzionali analoghe alle nostre (v. l'art. 116 della *Grundgesetz* tedesca; l'art. 68.5 della Costituzione spagnola che, al secondo periodo, riconosce il diritto di voto degli spagnoli all'estero per il *Congreso* e impone al legislatore il compito di renderne effettivo l'esercizio. L'art. 24, quinto comma, della legge francese si limita a sancire «Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat») – si potrebbe bilanciare il diritto individuale all'elettorato con l'esigenza di preservare la coerenza del *demos* e l'effettività della rappresentanza politica rispetto alla comunità destinataria delle stesse decisioni.

to di partecipare alla formazione della volontà politica a cittadini il cui rapporto con la comunità territoriale può essere assai tenue, o addirittura nullo, laddove si fondi sulla mera trasmissione genealogica dello *status*; per altro verso, persone stabilmente inserite nella comunità territoriale rimangono escluse dal medesimo circuito di partecipazione.

L'asimmetria così prodotta non conduce, si badi, a sostituire il criterio della cittadinanza con quello della residenza, né a postulare una necessaria coincidenza tra appartenenza politica e radicamento territoriale. Una conclusione di questo tipo finirebbe per ignorare la trasformazione delle forme contemporanee di mobilità e la pluralità delle appartenenze che caratterizzano le contemporanee società occidentali.

La stessa esperienza della circoscrizione Estero mostra, del resto, che il rapporto tra cittadinanza e territorio non può essere ricostruito nei termini di una corrispondenza necessaria, nel senso che la titolarità dello *status civitatis* può sopravvivere alla cessazione della residenza e alla perdita di un rapporto quotidiano con la comunità territoriale senza che ciò comporti, di per sé, il venir meno dell'appartenenza politica.

Al tempo stesso, però, la dissociazione tra cittadinanza, territorio e partecipazione non può essere dilatata sino a rendere irrilevante il rapporto effettivo con la comunità. Se la rappresentanza politica trova il proprio fondamento nella sovranità popolare, e se il popolo deve essere inteso come realtà pluralistica, la composizione del corpo elettorale non può essere considerata una variabile neutra rispetto all'effettività del rapporto rappresentativo. La distanza tra i soggetti formalmente abilitati a concorrere alla formazione della volontà politica e coloro che partecipano stabilmente alla comunità territoriale pone, infatti, un problema di corrispondenza tra il corpo politico rappresentato e la comunità sulla quale si producono gli effetti delle decisioni politiche.

È in questa dimensione che acquista rilievo la nozione di cittadinanza costituzionale¹⁴³, la quale non comporta affatto il superamento dello *status civitatis*, che, anzi, continua a svolgere una funzione essenziale nell'individuazione dei soggetti che compongono il popolo e, perciò, dei titolari dei diritti politici, ma consente di leggere la cittadi-

¹⁴³ Su cui v. ancora G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, cit., pp. 11-17. G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., pp. 131-132, analogamente, afferma che «bisogna cominciare a pensare ad una cittadinanza aperta, non più definibile in termini di statualità del diritto, bensì legata ai diritti della personalità e della convivenza civile di chi risiede in un certo luogo in un tempo definito».

nanza alla luce dei principi costituzionali dell'eguaglianza, del pluralismo e della partecipazione.

La questione posta dalla legge n. 74 del 2025 deve allora essere collocata in una cornice più ampia rispetto alle esigenze di razionalizzazione della disciplina della cittadinanza *iure sanguinis*. Le ragioni poste a fondamento dell'intervento devono, cioè, essere lette alla luce della crescita delle comunità italiane residenti all'estero e delle difficoltà amministrative determinate dall'incremento delle richieste di riconoscimento dello *status civitatis* da parte di persone che non hanno mai avuto alcun legame con la Repubblica. Tuttavia, la novella ha prodotto conseguenze che si pongono oltre l'esigenza di razionalizzazione amministrativa giacché, incidendo sullo *status civitatis* e sulle situazioni giuridiche già maturate, ha modificato direttamente il presupposto della partecipazione politica senza distinguere adeguatamente la questione, ad essa connessa ma non coincidente, della partecipazione dei cittadini stabilmente inseriti in comunità territoriali diverse da quella nazionale¹⁴⁴.

Il tema non sembra potersi risolvere ripristinando una rigida coincidenza tra cittadinanza, territorio e partecipazione politica, mentre suggerisce di mantenere un equilibrio costituzionalmente sostenibile tra le diverse dimensioni dell'appartenenza, evitando tanto che la cittadinanza si trasformi in un criterio meramente genealogico, quanto che la residenza o il radicamento territoriale divengano criteri automaticamente sostitutivi dello *status civitatis*.

In questi termini, la legge n. 74 del 2025 ha offerto l'occasione per mettere in luce una questione più generale del nostro ordinamento, ossia la necessità di verificare se le categorie attraverso le quali la Repubblica definisce il popolo, il corpo elettorale e la rappresentanza politica siano ancora capaci di descrivere una comunità caratterizzata dalla mobilità e dalla pluralità delle appartenenze.

La questione della cittadinanza si rivela, in definitiva, *anche* una questione di rappresentanza, poiché i criteri che definiscono l'appartenenza alla comunità politica concorrono a determinare la composizione del corpo elettorale chiamato a partecipare alla formazione del-

¹⁴⁴ Quella che G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., pp. 131-134 definisce *ius loci*, cioè una «cittadinanza collegata alla partecipazione dei singoli alle esperienze della collettività, permettendo e favorendo l'integrazione di questi entro un dato territorio».

la volontà politica. Ed è proprio nella distanza, non necessariamente eliminabile, tra appartenenza giuridica e appartenenza vissuta che si misura la capacità dell'ordinamento di mantenere aperto il rapporto tra i rappresentanti e le persone reali sulle quali ricadono gli effetti delle decisioni politiche.

* * *

ABSTRACT

ITA

Il contributo analizza il rapporto tra cittadinanza e rappresentanza politica alla luce della riforma della cittadinanza *iure sanguinis* introdotta dalla legge n. 74 del 2025, di conversione del decreto-legge n. 36 del 2025. Punto di osservazione privilegiato dell'analisi è la peculiare esperienza della circoscrizione Estero. Muovendo dall'analisi del rapporto tra rappresentanza politica e partecipazione democratica e del ruolo della cittadinanza nella configurazione del *demos*, il contributo mette in luce come la ridefinizione legislativa dello *status civitatis* produca effetti diretti sulla composizione del corpo elettorale e sul funzionamento del circuito rappresentativo. L'analisi intende mostrare come il legislatore abbia affrontato una questione che investe la rappresentanza politica intervenendo sullo *status civitatis*, anziché sulla disciplina dell'esercizio dei diritti politici dei cittadini stabilmente residenti all'estero. La scelta finisce per produrre effetti sul rapporto tra appartenenza giuridica e partecipazione politica, lasciando sullo sfondo la questione dello *status* di coloro che, pur stabilmente inseriti nella vita sociale ed economica del Paese, non sono cittadini. La legge n. 74 del 2025 rende così evidente una più ampia tensione tra appartenenza formale ed effettiva partecipazione alla comunità politica, che investe la definizione del corpo elettorale e la legittimazione democratica all'interno di società caratterizzate da una mobilità crescente.

EN

This article examines the relationship between citizenship and political representation in light of the reform of Italian citizenship by descent (*iure sanguinis*) introduced by Law No. 74 of 2025, converting Decree-Law No. 36 of 2025. The analysis focuses in particular on the distinctive experience of the

overseas constituency. Building upon an analysis of the relationship between political representation and democratic participation, as well as of the role of citizenship in shaping the *demos*, the article shows that the legislative redefinition of *status civitatis* directly affects the composition of the electorate and the functioning of the representative system. It argues that the legislature addressed an issue concerning political representation by intervening on citizenship status, rather than on the rules governing the exercise of political rights by citizens permanently residing abroad. This approach also affects the relationship between legal belonging and political participation, while leaving in the background the status of persons who, despite being stably integrated into the country's social and economic life, do not hold Italian citizenship. Law No. 74 of 2025 thus reveals a broader tension between formal membership and effective participation in the political community, raising questions about the definition of the electorate and democratic legitimacy in increasingly mobile societies.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

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