



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2026

La cittadinanza per decreto.
Profili critici procedurali
del decreto-legge n. 36 del 2025
in materia di cittadinanza

di Alessandro Francescangeli

EDITORIALE SCIENTIFICA

LA CITTADINANZA PER DECRETO. PROFILI CRITICI PROCEDURALI DEL DECRETO-LEGGE N. 36 DEL 2025 IN MATERIA DI CITTADINANZA

di Alessandro Francescangeli

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Firenze

SOMMARIO: 1. INTRODUZIONE; 2. LE RELAZIONI ACCOMPAGNATRICI E LE RAGIONI D'URGENZA ALLA BASE DELLA DIFFERENZIAZIONE TRA DECRETO-LEGGE E DISEGNO DI LEGGE; 3. I REQUISITI DEL DECRETO-LEGGE: SULLA SUSSISTENZA DEI PRESUPPOSTI DI STRAORDINARIA NECESSITÀ E URGENZA; 4. LIMITI *RATIONE MATERIAE* ALLA DECRETAZIONE D'URGENZA?; 4.1. L'ATTRAZIONE DELLA NOVELLA ALL'INTERNO DELLA «MATERIA COSTITUZIONALE» O «ELETTORALE»; 4.2 L'EFFETTIVITÀ DEI LIMITI ULTERIORI POSTI DALLA LEGGE N. 400 DEL 1988; 5. CONCLUSIONI: IL RUOLO DEL PRESIDENTE, IL RUOLO DELLA CORTE.

1. Introduzione

La riforma della disciplina della trasmissione della cittadinanza italiana *iure sanguinis* operata con il decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, poi convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 2025, n. 74, si inserisce all'interno di un contesto di ricorso abnorme alla decretazione d'urgenza operato dal Governo in carica (e non solo)¹.

Come è noto, tale contesto di «ordinario abuso della decretazione d'urgenza»² affonda storicamente le proprie radici negli anni Settanta e ha visto il suo consolidamento grazie alla sostanziale «acquiescenza di

¹ Secondo i calcoli della Fondazione Openpolis il Governo Meloni ha una media, a maggio del 2026, di 2,98 decreti-legge al mese (131 d.l. su 44 mesi, dato in leggera flessione rispetto all'inizio della legislatura), contro la media di 3,07 del Governo Draghi e del Governo Conte II (sui quali pesa però il periodo pandemico); di 1,69 del Governo Conte I; di 1,12 del Governo Gentiloni; di 1,64 del Governo Renzi; di 2,51 del Governo Letta; di 2,33 del Governo Monti; di 1,86 del Berlusconi IV; fonte: openpolis.it.

² Così C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Napoli, 2018, p. 358.

tutte le maggioranze parlamentari che si sono avvicinate al governo del Paese»³.

La risalenza del contesto non può tuttavia portare ad abbandonare «per stanchezza»⁴ la riflessione critica sul testo. Ciò tanto per motivi di legittimità costituzionale – i quali, come ha ricordato più volte la giurisprudenza costituzionale in materia di decretazione d’urgenza, non trovano sicuramente un limite nella prassi; anzi, a contrario, la stabilizzazione della stessa può essere causa primaria della sua censura⁵ – quanto per l’emersione di ulteriori e in parte inedite pratiche patologiche di invasione delle prerogative parlamentari relative alla funzione legislativa. Pratiche concernenti non solo la crescita del *quantum*, ma anche il *quomodo* dell’utilizzo dei decreti-legge da parte del Governo Meloni⁶.

Nell’ambito della riflessione collettiva portata avanti nel presente fascicolo relativa alla cittadinanza, il presente contributo vuole quindi soffermarsi sulle questioni procedurali di approvazione del decreto-legge n. 36 del 2025, analizzando la sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza, tanto dal punto di vista formale, quanto, nel merito, in relazione alla materia oggetto dell’intervento. La parte conclusiva della riflessione sarà dedicata all’effettività dei controlli di garanzia sull’operato del Governo e ai possibili rimedi azionabili dai soggetti istituzionali coinvolti (Parlamento, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale).

La peculiarità del caso in esame, tuttavia, non risiede soltanto nella

³ *Ibidem*.

⁴ L’espressione, utilizzata dall’autore in un diverso contesto, è di M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controllimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, p. 7.

⁵ Sul rapporto tra prassi e norme costituzionali nell’ambito del decreto-legge, *ex pluribus*, cfr. M. LUCIANI, *L’emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in *Politica del diritto*, n. 3/2009, p. 427.

⁶ Il riferimento è, ad esempio, all’*iter* del decreto-legge c.d. “sicurezza” del 2025, su cui si segnalano, tra i primi commenti, A.I. ARENA, *Il c.d. “decreto-legge sicurezza” (notazioni critiche sui profili procedurali)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2025, pp. 54-65; C. DOMENICALI, *Il decreto-legge “sicurezza” n. 48 del 2025: questioni di metodo*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2025, pp. 66-74; I. PELLIZZONE, *Da disegno di legge pendente in Parlamento a decreto legge: la vicenda del “pacchetto sicurezza” come iperbole dell’abuso dell’art. 77 Cost.*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, n. 1/2025, pp. 233-241; E. PAPARELLA, *Il Presidente della Repubblica e l’emanazione dei decreti-legge securitari: la straordinaria necessità dell’intervento presidenziale per la sicurezza delle libertà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2026, parte III, pp. 84-132.

dubbia ricorrenza dei presupposti di cui all'art. 77 Cost. Infatti, la disciplina introdotta dal decreto-legge incide sui criteri attraverso i quali viene delimitata l'appartenenza alla comunità politica e, dunque, sulla stessa individuazione del popolo cui l'art. 1 Cost. attribuisce la sovranità e dal quale trae origine il circuito della rappresentanza politica. Proprio tale carattere dello *status civitatis* impone di interrogarsi anche sulla riconducibilità della relativa disciplina alla «materia costituzionale» di cui all'art. 72, quarto comma, Cost. e, conseguentemente, sui limiti *ratione materiae* che incontra la decretazione d'urgenza ai sensi della legge n. 400 del 1988.

In via preliminare, con riferimento alla norma in oggetto, occorre dar conto di due interventi della Corte costituzionale. Il primo è costituito dalla sentenza n. 63 del 2026, in cui i giudici della Consulta hanno respinto alcune questioni di legittimità costituzionale relative al merito della normativa *de qua*. In particolare, il giudice rimettente – il Tribunale di Torino – aveva espresso i propri dubbi di legittimità costituzionale con riguardo all'effetto retroattivo delle preclusioni attivate dal nuovo regime giuridico relativo alle domande di ottenimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis*⁷, in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione, nonché in riferimento ai parametri eurounitari e CEDU per il tramite dell'art. 117. Tuttavia, i giudici costituzionali hanno ritenuto – in estrema sintesi – non irragionevole tale termine e rientranti nella discrezionalità del legislatore le scelte compiute nel merito⁸.

Tra le questioni sollevate in tale giudizio non figuravano, tuttavia, riferimenti ai profili formali dell'intervento legislativo e, in particolare, al parametro costituito dall'art. 77 della Costituzione. Al contrario, in due questioni concernenti il medesimo oggetto, sollevate dai tribunali di Campobasso e Mantova, alla riproduzione dei dubbi relativi al merito della normativa secondo i parametri costituzionali già indicati dal Tribunale di Torino, si sono affiancate questioni relative al procedimento legislativo e, quindi, alla legittimità del ricorso alla decretazione d'urgenza⁹. Tale giudizio risulta – nel momento in cui si scrive – ancora pendente: a seguito della discussione di fronte alla Corte avvenuta con

⁷ Sul punto si veda *infra*, § 2.

⁸ Sulla sentenza n. 63 del 2026 si veda A. CIERVO, *Note a prima lettura sulla sentenza n. 63/2026 della Corte costituzionale*, in *Questione giustizia*, 30 maggio 2026.

⁹ Si tratta delle questioni sollevate con ordinanza n. 4 del 2026 del Tribunale di Mantova e con l'ordinanza n. 41 del 2026 del Tribunale di Campobasso; sul punto si veda G. D'AMICO, *La cittadinanza "silente" e la "confessione" del Governo legislativo*.

l'udienza pubblica del 9 giugno 2026, è stata depositata, in data 23 luglio 2026, l'ordinanza n. 147 del 2026, con cui la Corte costituzionale ha effettuato un (anomalo) rinvio alla Corte di giustizia dell'Unione europea, chiedendo conferma della compatibilità della novella – così come già ritenuto dagli stessi giudici nella sentenza n. 63 del 2026 – con il diritto dell'Unione¹⁰.

2. Le relazioni accompagnatrici e le ragioni d'urgenza alla base della differenziazione tra decreto-legge e disegno di legge

Il decreto-legge in oggetto si contraddistingue per l'esplicita adozione da parte del Consiglio dei Ministri, nel medesimo giorno (il 28 marzo 2025), di un decreto-legge (d.l. 36/2025, A.C. 2402, A.S. 1432) e di un disegno di legge "ordinario" (A.S. 1450): il primo riguardante le disposizioni ritenute urgenti e il secondo contenente altre disposizioni sulla stessa materia, asseritamente finalizzato a «mettere a sistema»¹¹ le norme contenute nel decreto.

Rimandando ad altre sedi l'analisi del contenuto dei rispettivi atti¹²,

re. A proposito di alcune questioni di costituzionalità sul d.l. n. 36 del 2025, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2026, pp. 146-164.

¹⁰ Dopo una lunga argomentazione a favore della compatibilità della nuova normativa con il principio del *genuine link*, la Corte costituzionale rileva come, «tuttavia, nel presente giudizio le parti hanno reiterato la richiesta di un rinvio pregiudiziale alla CGUE, al fine della decisione della questione relativa alla violazione degli artt. 9 TUE e 20 TFUE. In omaggio al principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, paragrafo 3, TUE (da ultimo, ordinanza n. 161 del 2024) e alla competenza esclusiva della CGUE a fornire l'interpretazione definitiva del diritto dell'Unione [...], questa Corte intende dare seguito a tali richieste», Corte cost., ord. n. 147 del 2026, § 9.3 del *Considerato in diritto*. Il rinvio viene quindi operato non tanto per «chiarire» un dubbio interpretativo proprio dei giudici della Consulta, quanto piuttosto per chiedere conferma ai giudici di Lussemburgo della propria posizione interpretativa, già spesa nei confronti dei giudici rimettenti. La Corte costituzionale sembra così voler «anticipare» eventuali questioni pregiudiziali sottoponibili alla Corte di giustizia dai giudici ordinari sul medesimo oggetto, cercando al contempo di indirizzare preventivamente – attraverso il «peso» della propria interpretazione – la decisione dei giudici europei.

¹¹ Così il comunicato stampa relativo al Consiglio dei Ministri del 28 marzo 2025, disponibile su [governo.it](https://www.governo.it) e ribadito all'interno della relazione che accompagna il d.d.l., A.S. n. 1450, p. 3.

¹² Si veda, nel presente fascicolo, M.C. AMOROSI, *La legge n. 74 del 2025 e la riforma della trasmissione della cittadinanza iure sanguinis: riflessioni sul concetto costituzionale di cittadinanza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2026, parte I, pp. 1-48.

si può qui solo notare come il d.d.l. “ordinario” abbia un contenuto più ampio rispetto al d.l., per quanto il cuore della scelta politica – quello della limitazione della cittadinanza *iure sanguinis* – sia sostanzialmente contenuto nell’atto d’urgenza. In sede di conversione (legge 23 maggio 2025, n. 74) il Senato ha emendato il testo del decreto, apportando diverse modifiche, anche attraverso l’inclusione di alcuni – ma secondari – stralci della normativa proposta dal Governo con il disegno di legge A.S. 1450.

Per quanto concerne il contenuto del decreto-legge, la principale innovazione è costituita dall’introduzione dell’articolo 3-*bis* alla legge n. 91 del 1992. La norma stabilisce che chi è nato all’estero e possiede un’altra cittadinanza sia considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana, con efficacia *ex tunc*, salvo che abbia proposto domanda di accertamento entro la data di approvazione del decreto-legge o che – come modificato in sede di conversione¹³ – un ascendente di primo o di secondo grado sia (o sia stato) esclusivamente cittadino italiano o che un genitore abbia vissuto in Italia per più di due anni continuativi precedentemente alla nascita. Inoltre, il decreto ha introdotto dei limiti probatori nelle controversie di accertamento della cittadinanza, escludendo il giuramento e la prova testimoniale e ponendo l’onere della prova dell’insussistenza di cause ostative a carico del richiedente.

Il disegno di legge “ordinario” ha (*rectius*: avrebbe avuto) come obiettivo quello di introdurre un nuovo comma 1-*bis* all’art. 1 della legge n. 91 del 1992 valevole *pro futuro*, che pone la stessa limitazione di cui al decreto-legge nella trasmissione della cittadinanza per i nati all’estero dopo l’entrata in vigore del testo di legge, restando tuttavia ferma, per coloro che sono nati anteriormente, l’applicazione dell’articolo 3-*bis* introdotto tramite il decreto. Inoltre, tale d.d.l. prevedrebbe anche una fattispecie inedita di perdita per “desuetudine” della cittadinanza, per la quale il cittadino nato e residente all’estero perde la cittadinanza se possiede un’altra nazionalità e non mantiene vincoli effettivi (esercizio di diritti o doveri derivanti dallo *status* di cittadino) con la Repubblica per venticinque anni, mentre per i nuovi nati, la mancata trascrizione dell’atto di nascita entro i venticinque anni genera

¹³ Il testo originario del decreto-legge considerava cittadini italiani non chi avesse avuto un ascendente di primo o secondo grado con la sola cittadinanza italiana, ma chi avesse avuto un ascendente di primo o secondo grado nato in Italia (lett. c) ed e) introdotte dall’art. 1 del decreto all’art. 3-*bis* della disciplina del 1992).

una presunzione di perdita della cittadinanza (nuovo art. 11-*bis* aggiunto alla legge n. 91 del 1992). Tra le ulteriori innovazioni contenute nella proposta, alcune sono relative all'acquisizione della cittadinanza per matrimonio – eliminando le facilitazioni per l'ottenimento della cittadinanza per matrimonio per i residenti all'estero, rendendo lo stabilimento della residenza in Italia un requisito necessario – nonché all'introduzione di un'interpretazione autentica relativa alla situazione dei minori nati prima del 1948.

Come accennato, in sede di conversione del decreto-legge alcune parti – invero secondarie – del disegno di legge “ordinario” sono state trasfuse in sede di conversione. Nello specifico, il principale emendamento¹⁴ derivante dal d.d.l. A.S. 1450 è quello concernente la limitazione all'acquisto della cittadinanza per i figli minori dei cittadini per nascita¹⁵ e di chi acquista o riacquista la cittadinanza italiana¹⁶.

Guardando ora ai presupposti per il ricorso alla decretazione d'urgenza, nella relazione governativa di accompagnamento al decreto, il Governo ha affermato che:

Nelle more dell'entrata in vigore del suddetto disegno di legge, è necessario adottare con urgenza alcune disposizioni, di carattere sia sostanziale che processuale, atte ad evitare una “corsa agli sportelli”, che può bloccare

¹⁴ Un ulteriore emendamento approvato in sede di conversione ripreso dal d.d.l. “ordinario” concerne l'art. 9 della legge n. 91 del 1992: «All'articolo 9, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 91, sono apportate le seguenti modificazioni: a) alla lettera a), dopo le parole: “secondo grado” sono inserite le seguenti: “sono o”».

¹⁵ La disposizione del d.d.l. trasfusa in sede di conversione riguarda alcune modifiche apportate all'art. 4 della legge n. 91 del 1992: «a) al comma 1, alinea, dopo le parole: “secondo grado” sono inserite le seguenti: “sono o”; b) dopo il comma 1 sono inseriti i seguenti: “1-*bis*. Il minore straniero o apolide, del quale il padre o la madre sono cittadini per nascita, diviene cittadino se i genitori o il tutore dichiarano la volontà dell'acquisto della cittadinanza e ricorre uno dei seguenti requisiti: a) successivamente alla dichiarazione, il minore risiede legalmente per almeno due anni continuativi in Italia”».

¹⁶ Proviene dal d.d.l. la seguente disposizione: «All'articolo 14, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 91, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: “Il primo periodo si applica se, alla data di acquisto o riacquisto della cittadinanza da parte del genitore, il minore risiede legalmente in Italia da almeno due anni continuativi o, se di età inferiore ai due anni, dalla nascita”. La prima parte dell'art. 14 prevede che: «I figli minori di chi acquista o riacquista la cittadinanza italiana, se convivono con esso, acquistano la cittadinanza italiana, ma, divenuti maggiorenni, possono rinunciare, se in possesso di altra cittadinanza».

la funzionalità degli uffici consolari, dei comuni e degli uffici giudiziari. Occorre pertanto introdurre fin da subito il principio della limitazione nella trasmissione automatica della cittadinanza *iure sanguinis*. È inoltre necessario evitare irragionevoli disparità di trattamento fondate sul dato casuale della data di nascita (prima o dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni) e, nel contempo, scongiurare una continua ed incontrollata espansione della platea dei potenziali cittadini e il continuo riconoscimento di cittadini nati e residenti all'estero, che non presentano vincoli effettivi con la Repubblica e che, anche per il possesso di una o più altre cittadinanze, hanno legami di cultura, identità e fedeltà ben più profondi e radicati con altri Stati¹⁷.

In una tale ottica, la stessa presentazione al pubblico del d.d.l. provocherebbe, secondo il Governo, una crescita incontrollata delle domande di riconoscimento della cittadinanza, motivo per il quale l'art. 1 del decreto-legge limita, "a sorpresa", la possibilità di richiedere l'accertamento della cittadinanza per i nati all'estero alle domande (amministrative o giurisdizionali) presentate fino alle ore 23:59 del 27 marzo 2025¹⁸.

La contestuale deliberazione dei due atti assume, sul punto, un rilievo che trascende la mera ricostruzione dell'*iter* normativo. La scelta del Governo consente infatti di distinguere, all'interno di un medesimo progetto di riforma, ciò che l'esecutivo ha ritenuto non differibile da ciò che ha considerato compatibile con i tempi del procedimento legislativo ordinario. Infatti, come è stato autorevolmente evidenziato, il decreto-legge, vista la sua natura, ha ad oggetto «situazioni oggettivamente eccezionali, tali da porsi al di fuori delle consuete disponibilità del legislatore ordinario»¹⁹. Conseguentemente, occorre verificare

¹⁷ A.S. n. 1432, p. 3.

¹⁸ Art. 1, d.l. n. 36/2025: «[...] è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo ed è in possesso di altra cittadinanza, salvo che ricorra una delle seguenti condizioni: a) lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti non oltre le 23:59, ora di Roma, della medesima data; 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 [...]».

¹⁹ Così L. PALADIN, Art. 77, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979, p. 56.

con particolare rigore se la collocazione nel decreto-legge della decisione politicamente e ordinamentalmente più significativa – la ridefinizione dei criteri di trasmissione dello *status civitatis* – risponda a un'autonoma esigenza di immediata regolazione del caso straordinario oppure se la decretazione d'urgenza abbia finito per essere utilizzata quale incongruo strumento di anticipazione degli effetti di una riforma legislativa²⁰.

3. I requisiti del decreto-legge: sulla sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza

Risulta oggi un dato pacifico quello per cui il vizio della mancanza dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza si trasmetta anche alla legge di conversione (a partire dalle note sentt. n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008)²¹. Come è noto, l'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale

²⁰ Cioè come una sorta di disegno di legge governativo «rafforzato», secondo la nota espressione di A. PREDIERI, *Il Governo colegislatore*, in A. PREDIERI, F. CAZZOLA, G. PRIULLA, *Il decreto legge fra Governo e Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1975, p. xx. Sul rapporto intercorrente tra i requisiti della necessità, dell'urgenza e della straordinarietà si veda, per tutti, anche per i relativi riferimenti bibliografici, D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, pp. 32 e ss. L'autore evidenzia, sulla scorta della dottrina maggioritaria, come necessità, urgenza e straordinarietà si pongono come requisiti progressivi dell'intervento legislativo, declinandone la tipologia di procedimento: la necessità si colloca alla base dell'intervento legislativo ordinario, la necessità e l'urgenza si collocano a fondamento dei procedimenti abbreviati di cui all'art. 72, co. 2, Cost.; mentre la necessità e l'urgenza straordinarie fungono da giustificazione per il ricorso al decreto-legge.

²¹ Sulle sentenze citate, *ex pluribus*, P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 12/2007, pp. 2677-2686; R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in *Il Foro italiano*, n. 7-8/2007, pp. 1986-1989; A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge*, in *Il Foro italiano*, n. 10/2007, pp. 2664-2667; F. SORRENTINO, *Ancora sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione: fino a che punto i vizi del primo possono essere sanati dalla seconda*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2007, pp. 1676-1679; A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Giustizia amministrativa*, n. 3/2007, pp. 513-517; A. CELOTTO, *La "seconda rondine": ormai c'è un giudice per i presupposti del decreto-legge*, in *Giustizia amministrativa*,

relativa al controllo sulla sussistenza dei casi straordinari di necessità e d'urgenza ha seguito una traiettoria evolutiva volta ad assicurarne una progressiva – seppur ancora imperfetta – giustiziabilità. Se inizialmente la ricostruzione – anche sulla base di una allora diffusa interpretazione dei decreti-legge come fonte-fatto *extra ordinem*²² – vedeva i presupposti della decretazione d'urgenza come un esclusivo appannaggio *soggettivo* del Governo, eventualmente censurabile dal Parlamento in sede di conversione²³, ad oggi si è affermata una visione *oggettiva* de-

n. 2/2008, pp. 167-168; A. GUAZZAROTTI, *Il rigore della Consulta sulla decretazione d'urgenza: una camicia di forza per la politica?*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 1/2007, pp. 4-15. In generale, sui requisiti costituzionali della decretazione d'urgenza, all'interno di una sterminata bibliografia, cfr. recentemente, anche per gli ulteriori approfondimenti bibliografici, i commenti alla sent. n. 146 del 2024, tra cui: C. DOMENICALI, *La sentenza n. 146 del 2024 e il riposizionamento del controllo sul decreto-legge: una nuova chiamata alle armi della Corte costituzionale?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2024, pp. 1-8; F. FABRIZZI, *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l'equilibrio della forma di Governo*, in *Federalismi.it*, n. 22/2024, pp. 73-85; nonché più in generale, M. LOSANA, *Articolo 77*, in C.F. FERRAJOLI, A. GENTILINI, V. MARCENÒ, G.U. RESCIGNO (a cura di), *La Costituzione inattuata. Un commentario articolo per articolo*, Giuffrè, Milano, 2026, pp. 749-756; F. POLITI, *Le fonti del diritto nell'ordinamento italiano*, Giappichelli, Torino, 2025, p. 129; C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità*, cit., p. 358; A. VERNATA, *Moti e inerzie nella produzione normativa, dopo e tra le emergenze*, in *Politica del diritto*, n. 3/2023, pp. 419-439; A. SPERTI, *La Corte costituzionale e il controllo sui vizi formali del decreto-legge. Riflessioni sulla sent. n. 149 del 2020*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6/2020, pp. 367-379; C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018; M. RUOTOLO, *Sui vizi formali del decreto-legge e della legge di conversione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018, pp. 1-23; G. BERNABEI, *Carattere provvedimentale della decretazione d'urgenza. L'amministrazione con forza di legge*, Cedam, Padova, 2017; R. CALVANO (a cura di), *“Legislazione governativa d'urgenza” e crisi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 151; N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri*, 2010, pp. 81-134; nonché, classicamente, C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, 1962, pp. 831-867; L. PALADIN, *Art. 77*, cit.; M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della “necessità ed urgenza” dei decreti-legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6-8/1982, pp. 1433-1468; G.F. CIAURRO, *Decreto legge*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XI, Treccani, Roma, 1989, pp. 1-16; A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge. Vol. I: Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Cedam, Padova, 1997.

²² Interpretazione ad oggi minoritaria, sostenuta, classicamente, da C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., p. 832; recentemente da G. GUZZETTA, F.S. MARINI, *Diritto pubblico italiano ed europeo*, 5ª ed., Giappichelli, Torino, 2022, p. 93.

²³ È nota, infatti, la posizione di Esposito per cui l'art. 77 sarebbe idoneo a coprire

gli stessi, sindacabile pertanto anche dai soggetti di garanzia, esterni al circuito dell'indirizzo politico²⁴. Sul punto, tuttavia, occorre tenere concettualmente distinta l'effettività del controllo esercitabile dal Presidente della Repubblica e dalla Corte costituzionale – che risente dei limiti normativi e sistematici dei rispettivi ruoli istituzionali – dal giudizio critico operabile – anche in sede dottrinale – sulla presenza degli stessi e, pertanto, sulla liceità dell'intervento normativo del Governo²⁵. Una «*naturale elasticità*» del decreto-legge che, tuttavia, non può far diventare i presupposti né «mai meramente soggettivi, [...] né totalmente discrezionali»²⁶. Il margine di apprezzamento riconosciuto al Governo attiene, infatti, alla valutazione della ricorrenza dei presupposti, senza poter elidere il carattere oggettivo del limite posto dall'art. 77 Cost.

In merito, la Corte, pur limitando il proprio intervento ai casi in

qualsiasi materia in quanto i presupposti della straordinaria necessità e urgenza devono essere letti «solo in relazione a fini propostisi dal Governo», così C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., p. 835.

²⁴ Sul punto, anche per il relativo approfondimento bibliografico, si rinvia, *ex pluribus*, a D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., spec. pp. 27 e ss., nonché pp. 120 e ss.; cfr., *ex pluribus*, G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. Vol. II: Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, 2007, p. 60; A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge*, cit., p. 181; M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti del decreto-legge*, cit., p. 1448.

²⁵ Sul punto cfr., *ex pluribus*, A. SIMONCINI, *Tendenze recenti della decretazione d'urgenza in Italia e linee per una nuova riflessione*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006, p. 40, il quale ritiene «paradossale» che, ai sensi della giurisprudenza della Corte costituzionale, l'accertamento della mancanza dei presupposti non sia sufficiente a determinare l'incostituzionalità del decreto-legge; nello stesso senso R. ROMBOLI, *Decreto-legge e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita*, cit., p. 111, il quale rileva come la limitazione della censura all'«evidente» mancanza ribalti quasi completamente le – condivisibili – conclusioni teoriche della prima giurisprudenza costituzionale in materia; la quale, come già evidenziato in altra sede, si riduce così a uno «strettissimo pertugio», così R. ROMBOLI, *La «mancanza» dei presupposti di necessità ed urgenza e la «evidente mancanza» degli stessi nel decreto legge: come un apparente portone può ridursi ad uno strettissimo pertugio*, in *Il Foro italiano*, n. 12/2004, pp. 3277-3279; D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 206; A. RAUTI, *La giurisprudenza costituzionale in tema di decreti-legge ed i suoi problematici riflessi sulla forma di governo*, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, p. 66; M. SICLARI, *La «evidente mancanza» dei presupposti di necessità e urgenza nei decreti legge*, in *Gazzetta giuridica*, n. 38/1996, pp. 2-4.

²⁶ A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge*, cit., p. 181.

cui la mancanza dei presupposti risulta «evidente»²⁷, ha sottolineato che l'«utilizzazione del decreto-legge – e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 Cost. – non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta»²⁸. Come ricostruito in una recente pronuncia dagli stessi giudici della Consulta, il quadro può essere sintetizzato nel modo seguente:

Secondo l'indirizzo costante della giurisprudenza costituzionale sul punto, «la sindacabilità della scelta del Governo di intervenire con decreto-legge va limitata ai soli casi di evidente mancanza dei presupposti in questione o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 151 del 2023, n. 8 del 2022 e n. 213 del 2021)» (sentenza n. 200 del 2023). Al fine di rendere trasparente e controllabile tale sindacato, questa Corte ha individuato alcuni criteri, fra cui vi sono: «a) coerenza della norma rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo (ad esempio, sentenze n. 288 e n. 33 del 2019, n. 137 del 2018); b) omogeneità contenutistica o funzionale della norma rispetto al resto del decreto-legge (*ex plurimis*, sentenze n. 149 del 2020, n. 97 del 2019 e n. 137 del 2018); c) utilizzo dei lavori preparatori (ad esempio, sentenze n. 288 del 2019, n. 99 e n. 5 del 2018); d) carattere ordinamentale o di riforma della norma (ad esempio, sentenze n. 33 del 2019, n. 99 del 2018 e n. 220 del 2013)» (sentenza n. 186 del 2020)²⁹.

In un tale contesto, pur nella consapevolezza dell'eccezionalità di un intervento della Corte costituzionale volto al rispetto del parametro costituito dall'art. 77, appare tuttavia opportuno in questa sede esprimere un giudizio sulle argomentazioni addotte dal Governo a sostegno del ricorso alla decretazione d'urgenza nel caso in oggetto.

Guardando alle dichiarazioni del Governo riportate *supra*, le motivazioni appaiono così riassumibili: un primo elemento riconducibile all'*urgenza* è la temuta e implicitamente *straordinaria* “corsa agli sportelli”, asseritamente capace di bloccare la funzionalità dei servizi consolari, comunali e giudiziari, per la quale occorrerebbe introdurre

²⁷ Corte cost., sent. n. 171 del 2007, § 4 del *Considerato in diritto*, riprendendo quanto già affermato nella sent. n. 29 del 1995 e nella sent. n. 360 del 1996.

²⁸ Corte cost., sent. n. 171 del 2007, § 6 del *Considerato in diritto*.

²⁹ Corte cost., sent. n. 133 del 2024, § 5.1.1.1. del *Considerato in diritto*.

fin da subito la limitazione della trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis*. Vi sarebbe poi la *necessità* di evitare «irragionevoli» disparità di trattamento basate sulla data di nascita, nonché la *necessità* (e forse, implicitamente, l'*urgenza*) di limitare la crescita dei cittadini nati all'estero che non presentano un legame effettivo con la Repubblica.

Tuttavia, a ben vedere, l'argomentazione addotta risulta illogica e la reale motivazione del provvedimento appare invertita rispetto a quella riportata: è il Governo che vorrebbe – legittimamente, se in sede di d.d.l. ordinario – chiedere al Parlamento di introdurre «il principio della limitazione nella trasmissione automatica della cittadinanza *iure sanguinis*» poiché ritiene di voler «scongiurare una *continua* ed incontrollata espansione della platea dei potenziali cittadini» e interrompere «il *continuo* riconoscimento di cittadini nati e residenti all'estero, che non presentano vincoli effettivi con la Repubblica»³⁰. La “corsa agli sportelli” si configura, pertanto, come un preventivato effetto della posizione programmatica del Governo e non come motivo del suo intervento.

Più in generale, appare lecito chiedersi se la motivazione dell'aumento dei cittadini privi di un legame effettivo con la Repubblica possa giustificare l'adozione di un decreto-legge. Difatti, l'espansione della cittadinanza, proprio in quanto «continua» e risalente, non possiede – lapalissianamente – il carattere della straordinarietà. Come ha avuto modo di evidenziare la stessa Corte costituzionale (almeno) a partire dalla celebre sentenza n. 360 del 1996 in tema di reiterazione, la stabilizzazione nel tempo di un motivo «toglie valore al carattere “straordinario” dei requisiti della necessità e dell'urgenza»³¹.

Necessità e urgenza da sole, quindi, non bastano ad integrare i requisiti per il ricorso alla decretazione governativa. L'espansione della cittadinanza italiana verso individui privi di un legame reale con la Repubblica – fenomeno che, secondo la stessa relazione accompagnatoria al decreto, occorrerebbe contenere – si configura infatti come un fenomeno antico, affermatosi a partire dall'estensiva interpretazione giurisprudenziale della normativa del 1912³². In tal senso appaiono condivisibili le posizioni espresse da parte della dottrina, anche nella relativa

³⁰ A.S. n. 1432, p. 3.

³¹ Corte cost., sent. n. 360 del 1996, § 4 del *Considerato in diritto*.

³² Sul punto R. CALVANO, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, 9 aprile 2025, p. 2; C. PANZERA, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, 10 aprile 2025, p. 4.

sede di audizione, secondo le quali la motivazione addotta «appare poco convincente, trattandosi di criticità strutturali e di lunga durata, note da anni e non tali da giustificare un intervento emergenziale»³³.

Non stupisce, conseguentemente, che il Governo argomenti in merito alla necessità e all'urgenza, ma non in merito alla straordinarietà. L'unico elemento straordinario rilevabile (la "corsa agli sportelli") risulta essere, piuttosto, causato dalla stessa posizione politica del Governo di voler intervenire nel merito limitando il riconoscimento della cittadinanza (*rectius*: considerando «non avere mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all'estero» e non ha attivato la procedura di riconoscimento prima di una certa data). Come è stato infatti rilevato, si è quindi «in presenza di un decreto-legge che "auto-crea" i presupposti per la sua adozione, intendendo fronteggiare una situazione eccezionale che non esiste ma che potrebbe determinarsi qualora si ricorresse a una legge ordinaria»³⁴.

A tal riguardo, un'argomentazione volta a sostenere la correttezza del ricorso alla decretazione d'urgenza potrebbe essere quella per cui la mera presentazione di un disegno di legge ("ordinario") di origine governativa alle Camere contenente la norma in oggetto – rendendo manifesta la volontà politica del Governo, espressione qualificata della maggioranza parlamentare – sarebbe capace, autonomamente, nelle more dell'approvazione parlamentare, di provocare la temuta "corsa agli sportelli" da parte di tutti quei soggetti interessati all'ottenimento della cittadinanza. Conseguentemente, l'*iter legis* ordinario sarebbe impercorribile, a causa degli effetti (asseritamente) nefasti discendenti già dalla mera presentazione alle Camere dell'iniziativa legislativa.

L'argomentazione, tuttavia, non convince. Come d'altronde anche evidenziato in sede di audizioni parlamentari, l'esplicitazione di questa posizione da parte dell'esecutivo – nella misura in cui si fosse voluto meramente evitare tale "corsa agli sportelli"³⁵ – «avrebbe giustificato la

³³ F. SALIMBENI, *La nuova legge sulla cittadinanza iure sanguinis: analisi e prospettive di riforma*, in *Federalismi.it*, n. 1/2026, p. 186. Nello stesso senso anche C. PANZERA, *Audizione*, cit., p. 4.

³⁴ G. D'AMICO, *La cittadinanza "silente" e la "confessione" del Governo legislatore*, cit., p. 159.

³⁵ Evidenzia sul punto D'Amico come l'importanza dei diritti in gioco, nelle more dell'approvazione di una riforma, «potessero richiedere uno "sforzo" sia da parte degli uffici competenti sia da parte del legislatore, che avrebbe potuto stanziare le risorse necessarie per potenziare una tantum le amministrazioni coinvolte» (*ivi*, p. 159).

sola introduzione di un limite procedurale, ovvero di un termine temporale per l'inoltro delle domande di accertamento, quindi di un termine concernente la sospensione dei procedimenti di riconoscimento della cittadinanza, in vista dell'annunciata presentazione di un disegno di revisione organica della disciplina»³⁶, non certo l'introduzione di tale limite «fin da subito»³⁷ con forza di legge.

In altri termini, il Governo attraverso la decretazione d'urgenza sarebbe potuto intervenire solamente «su un aspetto *procedurale*» con una norma sospensiva e non «su un fondamentale aspetto *sostanziale* della legislazione in tema di acquisto della cittadinanza», attraverso «una norma generale e astratta che va a ridefinire permanentemente e addirittura retroattivamente i confini complessivi dello *status* di cittadino»³⁸. La decisione di introdurre tale limitazione sostanziale sarebbe dovuta spettare, piuttosto, nell'*an* e nel *quomodo* al Parlamento, attraverso l'*iter legis* ordinario³⁹.

È quindi il carattere ordinamentale della riforma il principale aspetto problematico che emerge dall'analisi dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza, elemento che, come accennato, è stato individuato come indizio dell'«evidenza» della mancanza dei presupposti di necessità e urgenza. Risulta così chiaro come la riforma presenti una portata «fortemente innovativa della disciplina vigente e della stessa plurisecolare tradizione del nostro ordinamento (che prende avvio dai codici degli Stati preunitari ispirati al codice napoleonico del 1804)»⁴⁰, tanto che, come è stato evidenziato, «con la riforma, per acquisire a titolo originario la cittadinanza lo *ius sanguinis* non basta più, ma si

³⁶ Sul punto R. CALVANO, *Audizione*, cit., p. 2; nonché in senso analogo C. PANZERA, *Audizione*, cit., pp. 4-5.

³⁷ A.S. n. 1432, p. 3.

³⁸ Così E. GROSSO, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, 9 aprile 2025, p. 4.

³⁹ In tal senso si veda anche G. PERIN, «*La patria dei padri è la patria dei figli*». *Le conseguenze della riforma della cittadinanza sui minori nati all'estero e residenti in Italia*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2025, p. 18; la quale rileva che «se il ricorso alla decretazione legislativa di urgenza appare problematico già in relazione alle domande di riconoscimento della cittadinanza *jure sanguinis*, esso diventa privo di ogni giustificazione con riferimento ai procedimenti di “co-acquisto” della cittadinanza dei minori insieme ai genitori che acquistano la cittadinanza. Per tali categorie di persone, la necessità e l'urgenza non solo non sussistono, ma neppure vengono allegate come sussistenti dal Governo».

⁴⁰ C. PANZERA, *Audizione*, cit., p. 4.

combina con lo *ius soli*: a conti fatti, è italiano chi nasce in Italia da cittadini; chi nasce all'estero acquisirà lo *status*, come detto, solo a precise condizioni ulteriori legate alla nascita o alla residenza degli ascendenti in Italia»⁴¹.

Un'obiezione a tale conclusione potrebbe essere quella che evidenzia come il decreto-legge sia stato pensato dal Governo per le disposizioni puntuali, mentre il d.d.l. "ordinario" per una prevista riforma organica della materia. L'obiezione, tuttavia, non convince. In primo luogo, perché, guardando al merito, occorre rilevare come la decisione politica fondamentale sia contenuta nel decreto-legge e non nel d.d.l. "ordinario", mentre quest'ultimo contiene norme secondarie o accessorie, cosicché appare difficilmente sostenibile che il d.l. non presenti quel «carattere ordinamentale o di riforma» richiesto dalla Corte costituzionale. In secondo luogo, una conferma dell'accessorietà del d.d.l. rispetto al decreto viene dal dato fattuale del mancato prosieguo dell'*iter* di approvazione del primo, il cui esame, dopo l'assegnazione alla commissione, non risulta – nel momento in cui si scrive, a più di un anno di distanza dalla sua presentazione – mai iniziato. A tal proposito, l'introduzione di alcune disposizioni del d.d.l. in sede di conversione del d.l. – seppur minori – appare ancor di più esemplificativa del ricorso improprio allo strumento, piuttosto che indicativa di una reale volontà di riforma organica.

4. Limiti *ratione materiae* alla decretazione d'urgenza?

Un'ulteriore problematica relativa all'utilizzo della decretazione d'urgenza nel caso in oggetto, sollevata tanto da parte della dottrina, quanto da alcune ordinanze di rimessione, attiene ai limiti *ratione materiae* della decretazione d'urgenza. In particolare, occorre analizzare l'attribuibilità alla «materia costituzionale ed elettorale» della normativa *de qua* e, conseguentemente, la conseguente sottrazione della relativa disciplina alla decretazione d'urgenza, in virtù del combinato disposto dell'art. 15, co. 2, della l. 400 del 1988 e dell'art. 72, co. 4, della Costituzione⁴².

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Come è noto, l'art. 15 della legge n. 400 del 1988 dispone che «Il Governo non può, mediante decreto-legge: [...] b) provvedere nelle materie indicate nell'articolo

In merito, entrambi i tribunali rimettenti – Mantova e Campobasso – prospettano un profilo di illegittimità costituzionale della disciplina censurata in relazione agli artt. 72, co. 4, e 77 Cost., contestando il ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza in una materia ritenuta coperta da riserva di legge formale e, sul piano procedimentale, da riserva di assemblea. Secondo i giudici rimettenti, la disciplina della cittadinanza, per la sua particolare rilevanza costituzionale, dovrebbe infatti essere adottata mediante legge ordinaria approvata dal Parlamento, secondo il procedimento legislativo ordinario previsto dall'art. 72 Cost., e non attraverso atti aventi forza di legge del Governo.

A fondamento di tale conclusione viene richiamata la *ratio* della riserva di assemblea, individuata nell'esigenza di garantire che questioni di particolare importanza politica e istituzionale siano discusse e approvate direttamente dall'assemblea parlamentare, in un contesto caratterizzato dalla pubblicità dei lavori e dalla piena partecipazione delle forze politiche. In questa prospettiva, viene altresì osservato che negare il collegamento tra riserva di assemblea e riserva di legge formale consentirebbe di aggirare le garanzie previste dall'art. 72, co. 4, Cost. mediante il ricorso a diverse fonti aventi forza di legge, svuotando di significato la previsione costituzionale. Le ordinanze sottolineano inoltre che tra le materie espressamente assoggettate alla riserva di assemblea figurano la materia costituzionale e la materia elettorale, entrambe interpretate – secondo i rimettenti – in senso ampio dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale. In tale quadro, la disciplina dello *status civitatis* sarebbe riconducibile a entrambe le categorie, in quanto essa incide sia su un elemento costitutivo dello stato, sia sulla definizione del rapporto di rappresentanza politica e della comunità dei cittadini. La cittadinanza, infatti, non costituirebbe un mero *status* giuridico individuale, ma rappresenterebbe il presupposto indispensabile per l'esercizio dei diritti politici attivi e passivi, in particolare del diritto di voto per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nonché per la partecipazione ai referendum. Ne conseguirebbe che ogni intervento normativo volto a modificare i criteri

72, quarto comma, della Costituzione»; e l'art. 72 della Costituzione dispone che «La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi».

di acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*, specialmente ove operi in senso restrittivo e con effetti retroattivi, inciderebbe indirettamente sulla composizione del corpo elettorale e sulla base soggettiva della sovranità democratica. Secondo i giudici rimettenti, la normativa in materia di cittadinanza concorre pertanto a definire la forma di stato in senso democratico, poiché determina l'appartenenza alla comunità politica e l'accesso agli strumenti di partecipazione e rappresentanza. Per tale ragione, interventi legislativi idonei a modificare la composizione del corpo elettorale richiederebbero necessariamente il ricorso al procedimento legislativo ordinario e non potrebbero essere affidati allo strumento eccezionale del decreto-legge, pena la violazione dei citati parametri costituzionali⁴³.

I temi dell'estensione della riserva di procedimento ordinario e del relativo perimetro della materia costituzionale, nonché dell'effettività della legge n. 400 del 1988, rappresentano, come è noto, temi classici del dibattito costituzionalistico⁴⁴. Altrettanto note sono le difficoltà che si incontrano nel momento in cui si vuole utilizzare una legge – la n. 400 del 1988 – per delimitare la competenza di successivi atti con forza di legge⁴⁵. Tali difficoltà appaiono poi ancora maggiori per quanto riguarda le limitazioni contenute nella lettera *b*) dell'art. 15 della legge n. 400 – cioè il divieto di decretazione d'urgenza nelle materie di cui all'art. 72, co. 4, Cost. –, le quali non posseggono uno specifico “aggancio” costituzionale, a differenza dei casi di cui alle lettere *a*), *c*), *d*), *e*) del medesimo comma⁴⁶.

⁴³ Tribunale di Mantova, ordinanza di rimessione, reg. ord. n. 4/2026, § 13.2; Tribunale di Campobasso, ordinanza di rimessione, reg. ord. n. 41/2026, § 5.3.

⁴⁴ Sul punto si rimanda, senza pretesa di esaustività, anche per i relativi riferimenti bibliografici, ad A.A. CERVATI, *Art. 72*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1985, p. 163; P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, p. 1397; D. GIROTTO, *art. 72*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, 2ª ed., Padova, 2008, p. 661.

⁴⁵ Cfr., *ex pluribus*, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 246; G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, 14ª ed., Bologna, 2012, p. 247; F. POLITI, *Diritto pubblico*, 6ª ed., Torino, 2018, p. 165.

⁴⁶ L'art. 15, co. 2, della legge 400 del 1988 dispone infatti che «Il Governo non può, mediante decreto-legge: a) conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione; b) provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione; c) rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere; d) regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti; e) ripristinare l'efficacia di

Nel caso in oggetto, pertanto, sono due gli “scogli” che le ordinanze di rimessione dovrebbero superare: in prima battuta, l’attrazione all’interno della «materia costituzionale» o «elettorale» della normativa *de qua*; in seconda battuta, l’effettività dei limiti di cui all’art. 15 della legge n. 400 del 1988.

4.1. *L’attrazione della novella all’interno della «materia costituzionale» o «elettorale»*

Per quanto concerne la prima delle due problematiche, è noto come la Corte costituzionale abbia operato, a partire dalla sentenza n. 168 del 1963, un’interpretazione restrittiva della nozione, escludendo la legge istitutiva del Consiglio superiore della magistratura dalla materia costituzionale, limitando quest’ultima in senso formale alle leggi costituzionali e alle leggi di revisione costituzionale. Tale impostazione è stata sostenuta in dottrina da chi ha letto, conseguentemente, nell’art. 72 un mero divieto di approvazione in commissione delle leggi di cui all’art. 138 Cost. in prima deliberazione⁴⁷. Al contrario, tale lettura è stata criticata da chi – maggioritario in dottrina – ha ritenuto tale divieto implicito nello stesso art. 138 e, leggendo la disposizione dell’art. 72 in senso sostanziale, l’ha ritenuta applicabile a tutte quelle leggi dal “tenore” costituzionale, in virtù della loro importanza ordinamentale, creando così una «specifica categoria di leggi ordinarie (del tutto diverse da quelle formalmente costituzionali) [... che], incidendo più specificamente sulle statuizioni oggetto di disciplina costituzionale,

disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento». Appare evidente come le lettere *a*), *c*), *d*), *e*), risultino sostanzialmente riproduttive di norme dal tenore costituzionale (contenute, più o meno esplicitamente, rispettivamente negli artt. 76, 77, co. 2, 77, co. 3, 136), mentre il divieto di decretazione d’urgenza nella materia costituzionale (latamente intesa) ed elettorale – a differenza degli altri casi di cui all’art. 72, co. 4 – non si basa su specifiche norme costituzionali. Sul punto cfr. G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, cit., p. 247; F. MODUGNO, *Le fonti del diritto*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, 3^a ed., Torino, 2017, pp. 172-177; L. PALADIN, L.A. MAZZAROLLI, D. GIOTTO, *Diritto costituzionale*, 4^a ed., Torino, 2018, p. 233.

⁴⁷ In tal senso cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Torino, 1970, p. 289; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, 17^a ed., Milano, 2024, p. 283, il quale riporta la posizione della Corte costituzionale come «unico criterio certo», pur senza aderirvi esplicitamente; G.F. CIAURRO, *Decreto legge*, cit., p. 8.

devono essere sempre (come le altre elencate nello stesso art.) sottratte alla deliberazione delle commissioni»⁴⁸.

Anche interpretando, analogamente alla dottrina maggioritaria, la «materia costituzionale» in modo sostanziale, includendovi tutte le «leggi ordinarie di contenuto costituzionale»⁴⁹, occorre tuttavia riuscire effettivamente a ricondurre ad essa — o a quella «elettorale» — la normativa *de qua*.

A tal proposito la dottrina che legge in senso sostanziale la materia costituzionale ne delinea i confini in modo tendenzialmente ampio. Per Esposito, ad esempio, afferiscono a tale categoria quelle leggi dal «significato fondamentalmente politico» che delimitano il «senso e la portata di una dichiarazione costituzionale»⁵⁰. Analogamente, Mazziotti considera afferenti alla «materia costituzionale» quelle leggi in cui «si concreta una decisione politica fondamentale, attinente alla struttura dello Stato e ai limiti della potestà di autogoverno di uno dei suoi poteri»⁵¹. In modo simile, anche Cervati evidenzia come tra le leggi riservate all'assemblea in base alla «materia costituzionale» figurerebbero tanto le leggi «direttamente attuative di norme costituzionali», quanto quelle relative alla «disciplina delle libertà individuali del singolo ed alla organizzazione istituzionale»⁵².

⁴⁸ Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, 9ª ed., Padova, 1976, p. 1240; nello stesso senso, seppur con alcune differenze, C. ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e «altre» leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, vol. III, Milano, 1963, p. 200; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Parlamento (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano, 1981, p. 794; *amplius* in M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Questioni di costituzionalità della legge sul Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1963, p. 1648; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, 5ª ed., Padova, 1984, p. 78. Cfr. sul punto, anche per i relativi riferimenti dottrinali, A.A. CERVATI, *Art. 72*, cit., p. 163; P. PASSAGLIA, *Art. 72*, cit., p. 1397; P. PERLINGERI, P. FEMIA, *Art. 72*, in P. PERLINGERI, *Commento alla Costituzione italiana*, 2ª ed., Napoli, 2001, p. 466; M. VILLONE, *Legge costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXI, Roma, 1990, p. 2.

⁴⁹ Così C. MORTATI, *Costituzione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, 1962, p. 177.

⁵⁰ C. ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e «altre» leggi costituzionali*, cit., p. 200, nota 20; si veda anche la critica rivolta a Mortati contenuta nella nota 21 a p. 201.

⁵¹ M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Questioni di costituzionalità della legge sul Consiglio Superiore della Magistratura*, cit., p. 1656.

⁵² A.A. CERVATI, *Art. 72*, cit., p. 165.

Vista la – eccessiva, direbbe Elia⁵³ – ampiezza di tali categorie, la materia della cittadinanza potrebbe agevolmente esserne ricondotta. Delle conferme esplicite provengono poi da alcune ipotesi dottrinali: già Balladore Pallieri, nella prima edizione del proprio manuale (1949) evidenziava come l'art. 72, co. 4, facesse riferimento a «tutte le leggi, come quelle [...] in materia di cittadinanza o altra che pur non essendo trattata dalla costituzione appartiene per sua natura al diritto costituzionale»⁵⁴. Lo stesso, successivamente, criticando la citata sent. n. 168 del 1963, evidenziava come appaia «del tutto inammissibile che possano essere votate in commissioni leggi come quella sulla cittadinanza [...]»⁵⁵. Deve poi essere riportata l'opinione di Mortati che, accedendo a una lettura della «materia costituzionale» in senso sostanziale – seppur solo includendovi in «stretta»⁵⁶ o «ridotta»⁵⁷ analogia le leggi relative a materie analoghe a quelle ulteriormente elencate al quarto comma dell'art. 72 –, inserisce in tale categoria (tra altre) proprio «le leggi relative agli elementi costitutivi dello Stato, come quelle sulla cittadinanza»⁵⁸.

A una conclusione analoga può giungersi guardando, più in generale, al concetto di cittadinanza nel diritto costituzionale, per il quale essa rappresenta un fondamentale «crocevia di suggestioni variegate e complesse che coinvolgono l'identità politico-giuridica del soggetto, le modalità della sua partecipazione politica, l'intero corredo dei suoi diritti e dei suoi doveri»⁵⁹. Tanto è vero che, come è stato affermato, è «attorno ad una certa idea di cittadinanza che si sviluppa l'intera storia del costituzionalismo moderno»⁶⁰, con la conseguenza per cui, dal

⁵³ Il quale, pur respingendo la sovrapposizione tra «materia costituzionale» (art. 72) e «altre leggi costituzionali» (art. 138), ritiene che «i tentativi di delimitare, in base al contenuto, tale materia, a parte quelli compiuti in sede di dommatica generale, non sembrano completamente riusciti», così L. ELIA, *Le commissioni parlamentari nel procedimento legislativo*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, n. 1-2/1961, p. 87.

⁵⁴ G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale (secondo la nuova costituzione)*, Giuffrè, Milano, 1949, p. 190.

⁵⁵ G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, 11^a ed., Milano, 1976, p. 258.

⁵⁶ La tesi inizialmente proposta in C. MORTATI, *Costituzione*, cit., p. 178.

⁵⁷ Così, accogliendo in parte i rilievi sollevati da Esposito, in C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 1241.

⁵⁸ C. MORTATI, *Costituzione*, cit., p. 178.

⁵⁹ P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. Vol. I: Dalla civiltà comunale al Settecento*, Roma-Bari, 1999, p. VII.

⁶⁰ G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2011, p. 425; enfasi aggiunta.

punto di vista giuridico, «la categoria della cittadinanza» si colloca «al centro del diritto costituzionale e dell'esperienza costituzionale»⁶¹.

È quindi un'idea di cittadinanza concreta, specifica e, pertanto, non neutrale quella che determina i confini dello *status civitatis*. Un'idea che plasma concretamente tanto la forma di stato quanto quella di governo e determina, conseguentemente, collegando la dimensione sociale a quella normativa, «i fini fondamentali che ogni istituzione sociale si prefigge di perseguire, i quali rispecchiano peraltro i frangenti storici nei quali essa si sviluppa»⁶². Come è stato autorevolmente evidenziato, pertanto, il concetto costituzionale di cittadinanza vale così «in primo luogo a connotare le modalità di un sistema democratico, sia dal punto di vista dei vincoli in esso presenti (e che si traducono nel riconoscimento dei diritti), sia dal punto di vista degli obiettivi che possono essere individuati»⁶³. La *specifica* qualificazione della cittadinanza fatta propria dal testo costituzionale assume quindi rilevanza tanto dal punto di vista dei diritti (e, specularmente, dei doveri), quanto dal punto di vista del sistema dei poteri⁶⁴, definendo con ciò l'essenza dell'intero sistema costituzionale⁶⁵.

Tale *specifica* idea di cittadinanza emerge con evidenza dalle norme costituzionali: è innanzitutto nell'art. 22 – l'unico del testo originale che menziona direttamente la cittadinanza⁶⁶ – che la stessa viene «collegata all'attività politica, dunque alla partecipazione dei singoli al governo della cosa pubblica»⁶⁷. Il ruolo del cittadino non si limita però alla partecipazione politica: viene delineato dalla Carta in un

⁶¹ V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del Convegno annuale*. Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Napoli, 2010, p. 3.

⁶² P. RIDOLA, *Stato e costituzione in Germania*, Torino, 2016, p. 20.

⁶³ S. RODOTÀ, *Cittadinanza: una postfazione*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994, p. 321.

⁶⁴ Sul punto G. AZZARITI, *La cittadinanza*, cit., p. 450.

⁶⁵ Così riprendendo i caratteri essenziali descritti dall'art. 16 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 26 agosto 1789, secondo cui «Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una costituzione». Su come la fondazione del potere e la sua limitazione attraverso la garanzia dei diritti siano alla base dello statuto teorico del costituzionalismo moderno, si veda G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, 2010, spec. pp. 310, 357.

⁶⁶ È stata poi introdotta, con la revisione costituzionale del 2001, come materia di competenza esclusiva statale nell'art. 117 Cost.

⁶⁷ G. AZZARITI, *La cittadinanza*, cit., p. 435.

complesso intreccio di diritti e doveri che danno sostanza e continuità alla democrazia costituzionale.

Tuttavia, la rilevanza costituzionale della disciplina della cittadinanza non discende soltanto dal complesso di situazioni giuridiche soggettive che si ricollegano allo *status civitatis*. Essa emerge, prima ancora, dalla funzione che tale status svolge nell'individuazione della comunità politica. Se l'art. 1 Cost. attribuisce la sovranità al popolo e l'art. 48 individua nei cittadini i titolari dell'elettorato politico, la disciplina legislativa dell'acquisto e della perdita della cittadinanza concorre a determinare, a monte, il perimetro soggettivo entro il quale si esercitano la sovranità popolare e la rappresentanza politica. Gli artt. 49, 50, 51 e 75 Cost. confermano tale collegamento, delineando ulteriori forme attraverso le quali il cittadino partecipa alla formazione e all'esercizio dell'indirizzo politico della comunità⁶⁸. In questa prospettiva, la legge sulla cittadinanza non disciplina semplicemente uno *status* individuale: essa concorre alla definizione giuridica del *demos* e, attraverso di essa, della base soggettiva dell'ordinamento democratico.

Dal punto di vista teorico, la dottrina ha classicamente declinato l'idea di cittadinanza entro i due poli dicotomici della *cittadinanza-appartenenza* e della *cittadinanza-partecipazione*, la prima intesa nel senso "verticale" di appartenenza a uno stato, la seconda in senso "orizzontale" di partecipazione a una comunità⁶⁹. Il paradigma scelto dalla

⁶⁸ Come è stato evidenziato, se da un lato la Costituzione garantisce la partecipazione democratica attiva – attraverso la libera associazione in partiti (art. 49), l'esercizio del voto (art. 48), la promozione di referendum (art. 75), la presentazione di petizioni al Parlamento (art. 50), l'accesso alle cariche pubbliche (art. 51) e la partecipazione alla giurisdizione ordinaria e costituzionale (artt. 102 e 135) –, dall'altro inserisce la persona in una rete ben più ampia di garanzie civili, sociali e personali. In quest'ottica si collocano i diritti di eguaglianza (art. 3), il valore del lavoro (art. 4), le libertà di circolazione, riunione e associazione (artt. 16, 17 e 18), la tutela dell'assistenza sociale (art. 38) e le garanzie di protezione individuale come il divieto di estradizione per reati politici (art. 26). A tale solida struttura di diritti corrispondono doveri vincolanti: non solo il «sacro dovere» di difesa della Patria (art. 52), ma anche il dovere generale di fedeltà alla Repubblica e alle sue leggi, che richiede di adempiere le eventuali funzioni pubbliche con «disciplina e onore» (art. 54). È attraverso questo equilibrio responsabile che la Costituzione affida direttamente ai cittadini il «progresso materiale e spirituale della società» (art. 4); in tal senso G. AZZARITI, *La cittadinanza*, cit., p. 435.

⁶⁹ Su tale dicotomia, *ex pluribus*, G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 2/1997, p. 37; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, Padova, 1997,

Costituzione italiana appare – conseguentemente⁷⁰ – quello della *cittadinanza-partecipazione*, che trova il suo «nucleo essenziale di valore, il suo centro irradiante, nel contributo che ciascuno è chiamato a offrire per il progresso materiale e spirituale della società»⁷¹. I due paradigmi descritti, presentando profonde divergenze, si pongono però su piani paralleli e non coincidenti – pertanto non necessariamente alternativi –, esprimendo piuttosto «un diverso significato di senso», nonché «un differente ordine concettuale»⁷². Conseguentemente, la concreta attuazione legislativa dell’istituto, pur essendo chiamata – dal punto di vista costituzionale – a tendere verso il paradigma della *cittadinanza-partecipazione*, può fare uso di elementi propri del modello⁷³ della *cittadinanza-appartenenza*: esempio lampante è proprio la trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis* a soggetti nati all’estero.

Quanto e come la novella in oggetto si allontani – o, piuttosto, si avvicini – rispetto all’attuazione dei principi costituzionali in materia di cittadinanza non è, ai fini del presente contributo, rilevante⁷⁴. Può essere, ai nostri fini, sufficiente rilevare che la modifica del novero dei soggetti (ancorché potenzialmente) titolati a diventare cittadini investe il piano costituzionale in modo duplice, incidendo sulla base soggettiva della rappresentanza politica e, mediamente, sul funzionamento del circuito rappresentativo. In primo luogo, altera il modello attuativo del paradigma costituzionale di cittadinanza, andando così a influire sulla forma di stato e sulla forma di governo. In secondo luogo, ancor più direttamente, agendo sulla definizione e delimitazione, anche numerica, del popolo, ha effetti sull’esercizio dei diritti politici e sulla rappresentanza e, quindi, in ultima istanza, incide sull’appartenenza della sovranità popolare e sul suo esercizio, ai sensi dell’art. 1 della Costituzione⁷⁵.

p. 3; più recentemente E. GROSSO, *Sovranità, cittadinanza, nazionalità*, in *Diritto Costituzionale*, n. 1/2018, p. 36; G. AZZARITI, *La cittadinanza*, cit., pp. 427 e ss.

⁷⁰ Cfr., *ex pluribus*, C. PANZERA, A. RAUTI, *La cittadinanza tra Stato e comunità*, in *Diritto e società*, n. 3/2025, p. 638; G. AZZARITI, *La cittadinanza*, cit., p. 434.

⁷¹ Così C. PANZERA, A. RAUTI, *La cittadinanza tra Stato e comunità*, cit., p. 638.

⁷² Così G. AZZARITI, *La cittadinanza*, cit., p. 431.

⁷³ Sulla distinzione tra *paradigma* e *modello*, seppur in un diverso contesto, si veda G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, cit., p. 138.

⁷⁴ Il tema è, invece, oggetto, nel presente fascicolo, del contributo di M.C. AMOROSI, *La legge n. 74 del 2025 e la riforma della trasmissione della cittadinanza iure sanguinis: riflessioni sul concetto costituzionale di cittadinanza*, cit.

⁷⁵ Sul punto si veda, ad esempio, M. LUCIANI, *Intervento*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., p. 423.

Non sembra quindi – concordemente con le ordinanze di rimessione – che possano esserci dubbi sul fatto che il decreto-legge in commento abbia ad oggetto, nei termini descritti, una materia dal tenore pienamente “costituzionale”.

Più in salita risulta, al contrario, l’attribuzione alla materia «elettorale» della normativa *de qua*, questione pur sollevata dai tribunali rimettenti. Secondo i giudici di Campobasso, infatti, sarebbe da ricomprendere all’interno di tale materia:

ogni aspetto attinente alla disciplina della funzione elettorale, incluse le condizioni per l’attribuzione della capacità elettorale attiva e passiva. In tale prospettiva, la disciplina dello *status civitatis* non può che rientrare nell’ambito di applicazione di tali riserve, incidendo direttamente su un elemento costitutivo dello Stato e sulla definizione del rapporto di rappresentanza politica. La cittadinanza, infatti, non costituisce un mero *status* individuale, ma rappresenta il presupposto indefettibile per l’esercizio dei diritti politici, in particolare del diritto di voto per la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica e per i referendum, sicché qualsiasi intervento normativo che modifichi retroattivamente le condizioni per l’acquisizione della cittadinanza *iure sanguinis*, escludendo soggetti precedentemente legittimati, comporta una modifica implicita della composizione del corpo elettorale. Un simile intervento, per la sua portata e per l’impatto sull’assetto democratico, richiede necessariamente il ricorso alla procedura legislativa ordinaria e non può essere affidato allo strumento eccezionale del decreto-legge, pena la violazione dell’art. 72, comma 4, Cost.⁷⁶.

Tale ricostruzione si presenta, tuttavia, difficilmente sostenibile alla luce della posizione adottata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 63 del 2026 – ribadita nell’ordinanza n. 147 del 2026 –, secondo cui l’art. 3-*bis* configura «una preclusione originaria all’acquisto della cittadinanza italiana» da parte dei suoi destinatari, «e non una revoca»⁷⁷: in tal senso, pur avendo la norma sicuramente un effetto – anche auspicato nella relazione accompagnatoria al decreto – di limitazione del possibile numero di aventi diritto di voto all’estero *futuri ed eventuali*, la stessa, pur generando effetti retroattivi, risulta priva di una *diretta*

⁷⁶ Così l’ordinanza del Tribunale di Campobasso, § 5.3; nello stesso senso l’ordinanza del Tribunale di Mantova, § 13.4.

⁷⁷ Corte cost., sent. n. 63 del 2026, § 8.3; nonché Corte cost., ord. n. 147 del 2026, § 7.

incidenza sull'attuale corpo elettorale⁷⁸ e, conseguentemente, non *direttamente* collocabile nell'alveo della materia elettorale (quanto, piuttosto, come detto, in quella costituzionale, configurandosi come una disciplina "pre-elettorale", ovvero costitutiva del *demos*).

4.2. L'effettività dei limiti ulteriori posti dalla legge n. 400 del 1988

Nel momento in cui si ritenga possibile ricondurre la normativa *de qua* alle materie di cui all'art. 72, co. 4, Cost., si pone poi il problema – invero risalente – di garantire applicabilità ed effettività al divieto del ricorso al decreto-legge di cui all'art. 15, co. 2, della legge n. 400 del 1988: disposizioni «indubbiamente giustificat[e], ma sprovvist[e] della forza costituzionale»⁷⁹.

In merito occorre infatti rilevare come la prassi abbia confermato la difficoltà per un atto primario di operare da vincolo ad atti pari-ordinati successivi: infatti «[t]utti i limiti posti da tale articolo sono stati sistematicamente oltrepassati, giacché il governo, con decreto-legge,

⁷⁸ Secondo i giudici della Consulta, infatti, la disciplina in esame «rappresenta un caso esemplare di retroattività propria, in quanto gli effetti giuridici di norme preventive vengono esclusi *ex tunc*, cioè l'art. 3-*bis* attribuisce a fatti precedenti "conseguenze giuridiche diverse da quelle loro proprie nel quadro temporale di riferimento" (sentenza n. 173 del 2019). 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. Anche dal punto di vista "topografico", il d.l. n. 36 del 2025, come convertito, ha inserito la nuova disciplina (art. 3-*bis* della legge n. 91 del 1992) subito dopo quella relativa all'acquisto per filiazione (artt. 1, 2 e 3), non nel contesto delle disposizioni dedicate alla revoca (art. 10-*bis*) e alla perdita della cittadinanza (art. 12). Il mancato utilizzo dell'istituto della revoca è coerente con il contenuto delle norme in esame, che producono effetti rispetto ai quali la revoca risulta concettualmente estranea. Infatti, [...] la revoca è un istituto che opera *ex nunc*, in collegamento con circostanze sopravvenute, mentre l'art. 3-*bis* produce effetti *ex tunc*, al fine di far fronte a una situazione assai risalente (seppur aggravatasi con i decenni). Inoltre, la revoca (come anche la perdita della cittadinanza regolata dall'art. 12 della legge n. 91 del 1992 e l'annullamento d'ufficio del provvedimento che concede la cittadinanza) va a colpire uno status già ufficialmente acquisito da un singolo individuo, mentre le norme in esame incidono sullo status non ufficialmente riconosciuto di una moltitudine di persone. È verosimilmente dovuta a ciò la particolare locuzione usata dal legislatore ("è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana"): l'utilizzo della formula presuntiva risulta adeguato al fatto che per nessuno dei destinatari delle norme lo status di cittadino italiano era giuridicamente certo», così Corte cost., sent. n. 63 del 2026, § 8.3.

⁷⁹ Così Corte cost., sent. n. 391 del 1995, § 5 del *Considerato in diritto*.

ha inciso su deleghe legislative, su materia elettorale e referendaria, ha rinnovato disposizioni di decreti-legge espressamente respinti da una delle due camere, ha regolato i rapporti sorti sulla base di decreti legge non convertiti ed ha aggirato il divieto di reintrodurre norme dichiaratamente incostituzionali»⁸⁰.

Una prima interpretazione dottrinale tenta di superare il problema di gerarchia tra le fonti riconducendo i limiti posti dalla legge ordinaria a già esistenti limiti costituzionali impliciti – di natura sistematica – alla decretazione d’urgenza⁸¹. Tale impostazione, tuttavia, non convince per una pluralità di ragioni: innanzitutto, perché tende a interpretare la norma di legge ordinaria come *inutiliter data*, in quanto meramente riproduttiva di precetti costituzionali; in secondo luogo, perché dà necessariamente una lettura restrittiva dei limiti alla decretazione d’urgenza, riproponendo in particolare la poco convincente lettura della materia costituzionale in senso formale (coincidente con gli atti di cui all’art. 138 Cost.)⁸²; infine, perché comunque non risulta capace di “spiegare” il limite della materia «elettorale», che sfugge a ogni ricostruzione sistematica dei limiti alla decretazione d’urgenza⁸³. In altri termini, non sembra opportuno trasporre i problemi di effettività sul piano ermeneutico: non può essere la difficoltà di applicazione della normativa primaria a ridurre la sua sfera applicativa, che appare in parte disallineata rispetto ai divieti implicitamente posti dalle norme costituzionali.

Alternativa è la tesi proposta, in particolare, da Modugno, che – sostanzialmente – individua nella legge n. 400 del 1988 una possibile fonte integrativa del parametro costituzionale, nel momento in cui essa «stabilisca, purché non in contrasto con l’art. 77 Cost., limiti ulteriori di legittimità dato il rapporto istituzionale che intercede tra Parlamento e Governo e la conseguente condizionalità che ogni legge – specie

⁸⁰ Così F. POLITI, *Diritto pubblico*, cit., p. 165.

⁸¹ Cfr., ad esempio, L. PALADIN, L.A. MAZZAROLLI, D. GIROTTI, *Diritto costituzionale*, cit., p. 233, secondo cui tutti i limiti posti dall’art. 15, co. 2, della legge 400 del 1988 sarebbero – eccetto la materia elettorale – riconducibili a norme costituzionali.

⁸² Nello stesso senso si veda G.F. CIAURRO, *Decreto legge*, cit., p. 8.

⁸³ Cfr. L. PALADIN, L.A. MAZZAROLLI, D. GIROTTI, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 233-234, in cui si afferma, in senso chiaramente contrario al testo di legge, che «non è affatto da escludere *a priori* un’azione dell’Esecutivo» in materia elettorale con decretazione d’urgenza (seppur in senso correttivo di sentenze “manipolative” della Corte costituzionale).

se si presenti come organica – esplica nei confronti degli atti legislativi del Governo su cui essa verta»⁸⁴. Nell’opinione dell’autore – che invero presenta ulteriori elementi di complessità⁸⁵ – la cogenza della legge n. 400 deriva non tanto da argomentazioni formali di rapporto tra fonti, quanto dalla proiezione sul sistema delle fonti della forma di governo delineata dalla Costituzione.

A tal riguardo risulta di interesse il collegamento operato in dottrina tra riserva di legge di assemblea e la c.d. riserva di legge in senso formale⁸⁶: vi sarebbe infatti una *ratio* comune tra i due istituti, cioè quella di «far discutere “determinati disegni di legge di importanza politica e istituzionale” in una sede che implichi, per sua natura, “garanzie di pubblicità delle sedute e di presenza integrale degli schieramenti politici che non hanno riscontro in altre sedi”»⁸⁷.

Una volta individuata come unitaria la *ratio* sottostante tanto al divieto di decretazione d’urgenza quanto alla riserva di assemblea, si nota come il discorso vada sostanzialmente a sovrapporsi con quello – classico anch’esso – della fungibilità degli atti legislativi del Governo rispetto alla riserva di legge⁸⁸. A tal proposito, risulta ancora oggi condivisibile la posizione sostenuta – *ex pluribus* – da Carlassare della permanente necessità di fondare la riserva di legge su ragioni politico-istituzionali, piuttosto che su ragioni di tipo tecnico-giuridico⁸⁹.

⁸⁴ F. MODUGNO, *Le fonti del diritto*, cit., p. 175.

⁸⁵ In particolare nella (problematica) distinzione tra decreto-legge “ordinario” e decreto-legge “straordinario”, su cui *ivi*, p. 174.

⁸⁶ P. PASSAGLIA, *Art. 72*, cit., p. 1397. Per una critica terminologica al concetto di riserva di legge in senso formale si veda L. CARLASSARE, *Legge (riserva di)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XVIII, Roma, 1990, pp. 4-5.

⁸⁷ Così P. PASSAGLIA, *Art. 72*, cit., p. 1397, citando A.A. CERVATI, *Art. 72*, cit., p. 161.

⁸⁸ Su cui, per tutti, L. CARLASSARE, *Legge (riserva di)*, cit., p. 3.

⁸⁹ *Ibidem*. A tal proposito, *ex pluribus*, D. CHINNI, *Decretazione d’urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 53, il quale da un lato rileva, positivamente, come la posizione di Carlassare recuperi «la radice stessa del costituzionalismo moderno e democratico quale limite e regola al potere», ma d’altra parte, *contra*, ritiene che escludere l’intervento del decreto-legge negli ambiti coperti da riserva di legge «significherebbe, con effetti alquanto paradossali, impedire all’ordinamento d’apprestare una reazione tempestiva proprio nel campo dei diritti fondamentali, ove invece quella sembra essere più necessaria». In quest’ultima direzione, ad esempio, M. LUCIANI, *L’emanazione presidenziale dei decreti-legge*, cit., p. 426, nota 55, secondo il quale «non sembra sostenibile la tesi che le materie coperte da riserva di legge non possano essere disciplinate da alcun atto normativo governativo, ivi compresi i decreti-legge

Cosicché, nel caso del decreto-legge, sembra opportuno continuare a chiedersi se sia «ammissibile lasciare alla totale discrezione del Governo – o, più precisamente, al suo arbitrio – ogni settore, anche il più delicato ed esposto a rischio, che, appunto per questo, la Costituzione voleva fosse disciplinato esclusivamente dalla rappresentanza popolare?»⁹⁰.

5. Conclusioni: il ruolo del Presidente, il ruolo della Corte

Nell'ordinanza n. 147 la Corte non ha – ovviamente – affrontato le questioni relative ai vizi formali del decreto-legge n. 36. Tuttavia, evidenti ragioni di economia processuale avrebbero dovuto portare a preferire, eventualmente, un annullamento per vizi formali piuttosto che per vizi di merito (sebbene il «forte *self-restraint* della Corte»⁹¹ in materia di sindacato dei presupposti della decretazione d'urgenza possa, *a contrario*, portare a un'inversione logica dei motivi della decisione).

L'analisi condotta ha rilevato l'evidente insussistenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 della Costituzione: il Governo ha infatti giustificato l'intervento con criticità strutturali e risalenti, utilizzando come pretesto emergenziale una «corsa agli sportelli» che si configura come un presupposto endogeno, auto-creato dalla stessa decisione politica di annunciare una riforma organica della materia. In tal senso, il fatto che il disegno di legge «ordinario» di riforma (A.S. 1450) sia rimasto, ad oggi, inerte nei cassetti delle commissioni, conferma la natura meramente strumentale dell'urgenza invocata dall'esecutivo, nonché il fatto che la reale decisione politica della novella fosse contenuta nel decreto-legge e non nel disegno di legge «ordinario».

Sul piano sostanziale, l'atto d'urgenza non si è limitato a una moratoria procedurale, che sarebbe risultata maggiormente congruente con l'urgenza allegata, ma ha introdotto una ridefinizione permanente dello *status civitatis*. Tale materia, incidendo direttamente su un elemento costitutivo dello stato – il popolo – e, mediamente, sulla titolarità dei

[...]. Se così fosse, infatti, visto il numero e la qualità delle riserve di legge previste in Costituzione, l'art. 77 avrebbe davvero poco senso».

⁹⁰ L. CARLASSARE, *Legge (riserva di)*, cit., p. 3.

⁹¹ COSÌ G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 62.

diritti politici, sembra riconducibile per sua natura alla materia costituzionale e dovrebbe pertanto essere riservata esclusivamente all'assemblea parlamentare e al procedimento legislativo ordinario, come prescritto dal combinato disposto degli artt. 72, comma 4, Cost. e 15 della legge n. 400 del 1988.

Tuttavia, tanto con riferimento al rispetto dei requisiti di cui all'art. 77 Cost., quanto guardando al rispetto della procedura normale per i disegni di legge in materia costituzionale, sembra potersi dubitare – per ragioni diverse – dell'effettiva possibilità di un intervento della Corte.

Sono innanzitutto i precedenti della stessa legislatura con riferimento all'art. 77 – si pensi al macroscopico caso del decreto c.d. "sicurezza" del 2025 ad oggi non censurato dalla Corte costituzionale⁹² – che fanno dubitare della possibilità (ma non della necessità) di un così radicale intervento dei giudici della Consulta. Nello stesso senso, una riconduzione della materia *de qua* alla materia costituzionale, con conseguente censura in riferimento all'art. 72 o alla legge n. 400 considerata come norma "interposta", richiederebbe un cambio di giurisprudenza tanto necessario quanto improbabile.

Analogamente, anche la garanzia di sistema del Presidente della Repubblica sembra non essere sufficiente, nella prassi, a riportare a sistema gli abusi della decretazione d'urgenza. Molto è stato scritto dalla dottrina con riferimento ai (tre) controlli presidenziali sui decreti-legge⁹³: basti qui ricordare che sarebbe ben possibile per il Presidente della Repubblica intervenire già in sede di emanazione e che tale controllo – che, come evidenziato da Cheli, dovrebbe essere assai più stringente rispetto a quello esercitato in sede di promulgazione⁹⁴ –

⁹² Su cui si veda *supra*, nota n. 6. Cfr., in sede di conflitto di attribuzione tra poteri, Corte cost., ord. n. 178 del 2025.

⁹³ Si tratta, infatti, dei controlli operati in sede di emanazione, in sede di autorizzazione alla presentazione del disegno di legge di conversione e, infine, in sede di promulgazione della legge di conversione. Sul punto cfr., per tutti, D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 251; M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, cit., pp. 415 e ss.; nonché, recentemente, D. CHINNI, *L'emanazione del decreto-legge. I «più significativi esempi» e l'intensità costituzionale dei poteri del Presidente della Repubblica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2025, pp. 55-79.

⁹⁴ Evidenzia infatti Cheli che «il silenzio della costituzione sembra consentire al potere di controllo che si esercita in sede di emanazione un margine di discrezionalità molto più ampio del potere di controllo che si esercita in sede di promulgazione. Questa maggiore ampiezza del potere di controllo sembra realizzarsi nel fatto che, in sede

sarebbe l'unico capace di operare *ex ante* per scongiurare effetti anche irreversibili⁹⁵.

Più controversa risulta, invece, l'individuazione dei limiti entro i quali il controllo presidenziale possa spingersi sino al rifiuto definitivo di emanazione. Una prima ricostruzione riconosce come il veto assoluto esercitabile dal Presidente della Repubblica nei confronti del decreto-legge si collochi a un livello intermedio tra il controllo esercitabile attraverso l'esercizio del potere di rinvio e il caso – di scuola – del rifiuto di promulgazione di una legge successivamente all'esercizio del potere di rinvio (ipotesi tradizionalmente ricondotta ai soli casi in cui il Presidente reputi di incorrere in responsabilità penale per alto tradimento o attentato alla Costituzione)⁹⁶. In tal senso, secondo tale dottrina, le ipotesi in cui sarebbe esercitabile un veto assoluto nei confronti del decreto sono limitate, dal punto di vista sostanziale, ai «soli casi di evidente incostituzionalità e a quelli di sospetta violazione dei principi fondamentali della Costituzione»⁹⁷. Dal punto di vista procedurale, invece, il Presidente sarebbe chiamato a svolgere un controllo più ampio, relativo alla stessa legittimazione del Governo ad adottare il decreto, ossia alla ricorrenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza, in quanto l'assolutezza del veto «costituisce il solo rimedio ad una distorsione del monopolio parlamentare della funzione legisla-

di emanazione, il Presidente può non solo ritardare la formazione dell'atto normativo, presentando rilievi o suggerendo modifiche dell'atto al Governo, ma anche impedire la formazione dell'atto, rifiutando definitivamente l'emanazione. Questa impostazione è perfettamente intonata al sistema di garanzie voluto dai costituenti: se è vero che le Camere sono istituzionalmente investite della funzione legislativa il cui esercizio può essere affidato al Governo solo nel rispetto di limiti rigorosissimi; se è altresì vero che l'attività normativa del Governo si presenta, nella fase preparatoria, svincolata dal controllo della minoranza e dell'opinione pubblica e perciò più libera di attentare alla legalità costituzionale, la conseguenza sarà che la responsabilità del Capo dello Stato, nella sua qualità di garante della costituzione, risulta più impegnata in sede di emanazione che in sede di promulgazione e questo giustifica, nel primo caso, il riconoscimento di poteri di controllo maggiori», così E. CHELI, *Deliberazione, emanazione, pubblicazione ed esercizio della funzione legislativa delegata entro il termine della delega*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, p. 1014.

⁹⁵ Sottolinea infatti Luciani come «l'art. 77 Cost. congegna una splendida macchina del tempo, ma è nel tempo del diritto ch'essa sa viaggiare, non in quello della vita reale delle persone», in M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge*, cit., p. 425.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ *Ivi*, p. 426.

tiva voluto dall'art. 70 Cost. e impedisce che venga aggirata l'evidente diffidenza della Costituzione per la produzione normativa primaria del Governo, palesata dalle doppie negazioni rinvenibili negli artt. 76 e 77»⁹⁸.

Secondo una diversa impostazione, una volta riconosciuta la possibilità di rifiutare l'emanazione per ragioni di legittimità costituzionale, non vi sarebbe invece ragione di limitarla ai soli vizi particolarmente gravi o evidenti: tali caratteri inciderebbero sulla prudenza e sull'opportunità dell'esercizio del potere, ma non sulla sua astratta estensione⁹⁹. Tuttavia, anche secondo tale dottrina, guardando ai profili procedurali del controllo sui presupposti del decreto-legge, il controllo del Presidente sarebbe particolarmente esteso, ancor più di quello della Corte costituzionale¹⁰⁰.

La più recente riflessione dottrinale, anche alla luce della prassi della XIX legislatura, ha peraltro nuovamente posto in discussione la misura del *self-restraint* presidenziale, evidenziando come il rifiuto di emanazione possa assumere la funzione di estrema garanzia nei casi in cui l'immediata efficacia del decreto-legge sia suscettibile di produrre effetti irreversibili o il ricorso alla decretazione d'urgenza determini una particolare compressione delle prerogative parlamentari¹⁰¹.

⁹⁸ *Ivi*, pp. 425-426.

⁹⁹ In tal senso D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 119.

¹⁰⁰ Sul punto Chinni, pur riconoscendo che il controllo presidenziale sui presupposti debba essere esercitato con particolare prudenza, in ragione della componente politica insita nella valutazione della necessità e dell'urgenza, esclude che esso possa essere giuridicamente circoscritto ai soli casi di «evidente mancanza». Il sindacato presidenziale può infatti risultare più penetrante di quello della Corte costituzionale, sia per la diversa natura dei due organi, sia perché il Presidente può confrontarsi direttamente con il Governo e richiedere una più puntuale motivazione circa la straordinaria necessità e urgenza e l'impraticabilità delle ordinarie vie parlamentari, sia, infine, perché il suo controllo interviene contestualmente al fatto emergenziale e prima che il decreto-legge produca effetti. Ne consegue che, ove il Governo insista e il Presidente ritenga insussistenti i presupposti, quest'ultimo può rifiutare l'emanazione, venendo in rilievo, prima ancora della conformità costituzionale dell'atto, la stessa legittimazione del Governo ad adottarlo (*ivi*, pp. 126-127).

¹⁰¹ Da ultimo, E. PAPARELLA, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione dei decreti-legge securitari*, cit., spec. pp. 93 e 129, la quale, alla luce della più recente prassi, si interroga sulla natura costituzionalmente necessaria o piuttosto prudenziale del *self-restraint* presidenziale e individua nel rifiuto di emanazione un possibile strumento di garanzia rispetto alla compressione delle prerogative parlamentari e agli effetti

La strada seguita dalla Presidenza della Repubblica, durante la XIX legislatura, nella sua «opera di “contenimento” e di “riconduzione” delle attività del Governo entro la “cornice” delineata dalla Costituzione»¹⁰², sembra essere stata, fin qui, percorsa con metodi differenti, basati sull'esercizio di poteri di persuasione privi di una ricaduta formale. Metodi informali che, tuttavia, sembrano essere utili per “correggere” deviazioni puntuali, di merito e di contenuto, nei singoli provvedimenti, piuttosto che strumenti idonei a determinare correzioni di rotta di sistema relative al modello costituzionale delle fonti. Il caso del d.l. “sicurezza” del 2025 appare esemplificativo: di fronte ad aberrazioni tanto di contenuto quanto di forma, il Capo dello Stato si è soffermato solamente sulle prime, quando avrebbe potuto ben esercitare più pregnanti poteri formali per far fronte alle seconde (rifiutare l'emanazione per lapalissiana mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza)¹⁰³. Tali aberrazioni del sistema delle fonti, ad oggi, sembrano costituire un pericolo costituzionale addirittura maggiore di quello derivante dai singoli contenuti normativi, nei cui confronti i controlli dei due custodi della Costituzione appaiono privi di sostanziale e determinante efficacia.

Tale “esame di realtà” non può tuttavia esimere la dottrina dalla propria critica, tenendo sempre a mente come il ricorso al precedente – finanche al «peggior precedente»¹⁰⁴ – non possa mai giustificare la violazione di norme costituzionali, a pena di un'irricevibile inversione della gerarchia costituzionale delle fonti¹⁰⁵. Ciò al fine di evitare che,

irreversibili della decretazione d'urgenza e ai conseguenti rischi per la tutela dei diritti fondamentali.

¹⁰² A.I. ARENA, *Il c.d. “decreto-legge sicurezza” (notazioni critiche sui profili procedurali)*, cit., p. 63.

¹⁰³ Cfr. *ibidem*; C. DOMENICALI, *Il decreto-legge “sicurezza” n. 48 del 2025: questioni di metodo*, cit., pp. 66 e ss.

¹⁰⁴ Si veda N. LUPO, *Inseguendo il peggior precedente: una revisione costituzionale governativa, votata dalla sola maggioranza, senza emendamenti*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2026, p. 152.

¹⁰⁵ Infatti, dal punto di vista della teoria delle fonti, non sembra «possa ammettersi l'istituto della desuetudine con riferimento ai principi o anche alle specifiche disposizioni costituzionali», così G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, cit., p. 49. A conclusioni analoghe si può giungere anche guardando al metodo del diritto costituzionale, con riferimento al quale «la garanzia della superiore legalità costituzionale che porta ad escludere tutte le interpretazioni della costituzione che si fondano su criteri esclusivamente materiali, ovverosia – come troppo di frequente accade – non consente di accogliere interpretazioni che portano a legittimare fatti, comportamenti o leggi, magari

almeno sul piano della critica, le «ragioni della pratica» possano prevalere «sulle ragioni del diritto»¹⁰⁶, tenendo sempre a mente come lo spazio del possibile intervento degli organi di garanzia non può essere fatto coincidere con i presupposti costituzionali per il ricorso alla decretazione d'urgenza, né utilizzato come criterio per determinare la legittimità costituzionale dell'operato dell'esecutivo¹⁰⁷.

Sul punto si può solo rilevare come l'attesa di una giurisprudenza della Consulta o del veto di un Presidente della Repubblica che riescano a riportare la decretazione d'urgenza entro i confini costituzionali appaia sempre più simile al *Godot* di Samuel Beckett, aspettando il quale, nel frattempo, trascorre (e si perde) tutta una vita (ordinamentale). Dubitando comunque che il Parlamento possa essere salvato dall'esterno, si spera soltanto che – parafrasando una nota canzone che

ripetuti e consolidatesi in prassi, qualora questi si pongono *praeter se* non direttamente *contra constitutionem*. Ciò che non può essere legittimato è un metodo d'indagine – rivendicato da ampia parte della dottrina e ancor più praticato da molti operatori politici e dalla giurisprudenza, in passato con un preoccupante estremismo, nei tempi più recenti con qualche accenno critico – che sconta il progressivo allontanamento degli enunciati normativi, in forza di una presunta “naturale” indeterminatezza dei principi scritti nei testi costituzionali, che – si sostiene – devono alla fin fine essere sottoposti alla prova dei fatti, alle trasformazioni della realtà politica, sociale, culturale», così G. AZZARITI, *Il metodo dei costituzionalisti tra forma e realtà. La costituzione come medium*, in *Osservatorio costituzionale*, n. spec. 1/2026, p. 16. Più in generale, con riferimento agli effetti di tale impostazione, appaiono condivisibili le considerazioni per cui «si è assistito ad un progressivo abbandono del significato propriamente normativo del testo costituzionale. Interpretazioni sempre più svalutative del carattere precettivo della “legge suprema” che hanno finito per rendere possibile ogni evoluzione del sistema politico. Strategie di aggiramento dei principi e dei valori costituzionali che hanno portato molta parte della riflessione teorica, ma anche dell'opinione pubblica, a praticare quel che è stato acutamente definito un “giustificazionismo pratico”, la tendenza cioè a legittimare *ex post*, ovvero in corso d'opera, ogni nuova realtà costituzionale, sostenendo sempre la validità di qualunque vicenda politica “materiale”. In tal modo si è però potuto prescindere da qualsiasi considerazione di compatibilità con riferimento alla norma della Costituzione, sempre ritenuto un confronto con un dato puramente “formale” e dunque, solo per questo, recessivo. Alla fine, si è così riusciti a liberare dai vincoli d'ordine costituzionale il sistema politico e gli atti dei soggetti politici [...]. Se la società si fonda su una Costituzione, non è vero che ogni cambiamento è possibile», così G. AZZARITI, *Dove è finito il pensiero critico? Dalla rivoluzione promessa all'utopia concreta*, Roma, 2025, pp. 278-279.

¹⁰⁶ Così L. CARLASSARE, *Legge (riserva di)*, cit., p. 3, con riferimento agli atti legislativi del Governo nelle materie coperte da riserva di legge.

¹⁰⁷ Si veda *supra*, nota n. 25.

richiama l'opera teatrale – non «incominci a vivere forte» solamente andando, volontariamente, incontro alla propria morte¹⁰⁸.

* * *

ABSTRACT

ITA

Il contributo analizza i profili procedurali e costituzionali della riforma della cittadinanza *iure sanguinis* introdotta con il decreto-legge n. 36 del 2025. Dopo aver ricostruito le ragioni addotte dal Governo a fondamento dell'intervento d'urgenza e il rapporto con il contestuale disegno di legge di riforma, il lavoro esamina criticamente la sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 Cost., soffermandosi in particolare sul carattere strutturale delle esigenze invocate e sulla natura ordinamentale della disciplina introdotta. Viene quindi affrontato il problema dei limiti *ratione materiae* alla decretazione d'urgenza, verificando la riconducibilità della disciplina della cittadinanza alla «materia costituzionale» di cui all'art. 72, quarto comma, Cost. e l'effettività dei limiti posti dall'art. 15 della legge n. 400 del 1988. In conclusione, il contributo considera i possibili strumenti di garanzia affidati alla Corte costituzionale e al Presidente della Repubblica, con particolare attenzione al controllo presidenziale sui presupposti del decreto-legge.

EN

The article examines the procedural and constitutional issues raised by the reform of *iure sanguinis* citizenship introduced by Decree-Law No. 36 of 2025. After reconstructing the reasons invoked by the Government to justify emergency legislation and the relationship between the decree-law and the parallel

¹⁰⁸ «Questa sera sono un vecchio di settant'anni, solo e malato in mezzo a una strada, dopo tanta vita più pazienza non ho non posso più aspettare Godot. Ma questa strada mi porta fortuna, c'è un pozzo laggiù che specchia la luna, è buio profondo e mi ci butterò, senza aspettare che arrivi Godot [...]. Non ho mai agito aspettando Godot, per tutti i miei giorni aspettando Godot, e ho incominciato a vivere forte proprio andando incontro alla morte», così C. LOLLI, *Aspettando Godot*, in *Aspettando Godot*, EMI, 1972.

ordinary reform bill, the article critically assesses whether the requirements of extraordinary necessity and urgency under Article 77 of the Italian Constitution were actually met, focusing in particular on the structural nature of the alleged urgency and on the systemic scope of the reform. It then addresses the *ratione materiae* limits to emergency legislation, considering whether citizenship law falls within the «constitutional matters» referred to in Article 72(4) of the Constitution and examining the effectiveness of the restrictions laid down by Article 15 of Law No. 400 of 1988. Finally, the article discusses the constitutional safeguards available to the Constitutional Court and the President of the Republic, with particular attention to presidential review of the constitutional prerequisites for decree-laws.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

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