

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 3/2025

Data: 2 giugno 2025

*Cittadinanza italiana iure sanguinis: errori e criticità della nuova frontiera**

di **Marco Infusino** – *Avvocato del foro di Roma*

TITLE: Italian citizenship *iure sanguinis*: errors and critical issues of the new frontier

ABSTRACT: Il decreto-legge n. 36 del 28 marzo 2025, recante disposizioni urgenti in materia di cittadinanza, è stato definitivamente convertito con legge n. 74 del 23 maggio 2025. La nuova disciplina, al di là dell'introduzione del limite breve di due generazioni, sembra penalizzare indiscriminatamente la vasta comunità degli italo-discendenti facendo retroagire gli effetti anche sui diritti già acquisiti e ribalta sul richiedente l'onere di provare che non si siano verificate nel tempo cause di mancato acquisto o di perdita della cittadinanza italiana. L'analisi si concentra sui limiti non trascurabili di una riforma che presta il fianco a più di un rilievo critico e di cui si auspica un rapido superamento. Sicché appare logico, in questo senso, domandare al futuro legislatore lo sforzo di intercettare la giusta flessibilità, un punto di equilibrio tra la necessità di assicurare la certezza giuridica e l'esigenza di salvaguardare lo scopo pratico perseguito, senza che ciò possa pregiudicare l'integrità dello Stato di diritto.

Decree-Law No. 36 of 28 March 2025, concerning urgent provisions for citizenship, was definitively converted into Law No. 74 of 23 May 2025. In addition to introducing a stringent two-generation limit, the new rules appears to indiscriminately penalise the widespread community of Italian descendants by retroactively affecting their acquired rights and places the burden of proving

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

the absence of factors leading to failure to acquire or to the loss of Italian citizenship on the applicant. This analysis draws attention to the reform's considerable limitations, which invites considerable criticism and is hoped to be promptly overcome. In this regard, it is crucial to ask for the future legislator to strive for a flexible approach that ensures legal certainty while safeguarding the practical purpose pursued, without the latter being prejudicial to the integrity of the rule of law.

KEYWORDS: cittadinanza italiana per discendenza; decreto-legge; diritti acquisiti; legittimo affidamento; onere della prova; italian citizenship by descent; decree-law; acquired rights; legitimate expectation; burden of proof

SOMMARIO: 1. Inquadramento. – 2. Il problema della lesione dei diritti quesiti. – 3. La preoccupante introduzione di una *probatio diabolica*. – 4. Riflessioni finali.

1. Inquadramento

Nella Gazzetta Ufficiale n. 118 del 23 maggio 2025 è stata pubblicata la legge n. 74 di conversione del decreto-legge n. 36 del 28 marzo 2025 che ha consentito la definitiva entrata in vigore delle norme relative alla limitazione nella trasmissione automatica della cittadinanza *iure sanguinis*¹.

La rilevanza della questione è fuori discussione se si considera non solo la platea di potenziali interessati attinti dal provvedimento restrittivo ma anche e soprattutto se si guarda al dibattito che

¹ Sulla disciplina della cittadinanza vi è ampia lettura scientifica. Si rinvia, tra gli altri, ai contributi di G. KOJANEC, *Norme sulla cittadinanza italiana. Riflessi interni ed internazionali*, Roma, 1995; R. CLERICI, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova, 1993.; S. BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, Vol. I, Milano, 1989; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova, 1997; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997; L. BUSSOTTI, *La cittadinanza degli italiani, Analisi storica e critica sociologica di una questione irrisolta*, Milano, 2002; P. COSTA, *Cittadinanza*, Roma-Bari, 2005; R. D'ALESSANDRO, *Breve storia della cittadinanza*, Roma, 2006; V. C. FIORAVANTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana: fra regime vigente e prospettive di riforma*, in L. ZAGATO (a cura di), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*, Venezia, 2011, p. 49 ss.; V. VOLPI, *Italia*, in M. SAVINO (a cura di), *Oltre lo ius soli la cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, Napoli, 2014; R. CALVIGIONI – T. PIOLA, *La cittadinanza italiana*, Bologna, 2019; B. BAREL, *La cittadinanza*, in P. MOZORRO DELLA ROCCA (a cura di), *Manuale breve di diritto dell'immigrazione*, 5° ed., Santarcangelo di Romagna, 2021, p. 379 ss.; M. MELLONE, *L'accertamento giudiziario della cittadinanza italiana iure sanguinis*, Giappichelli, 2021; E. CODINI, *La Cittadinanza, uno studio sulla disciplina italiana nel contesto dell'immigrazione*, Torino, 2017; S. ARENA, *La cittadinanza nella nuova normativa italiana*, Minerbio, 1992.

ne è scaturito e che potrebbe segnare un momento cruciale per il futuro di un diritto fondamentale di origine secolare.

La complessità sociale, economica e giuridica del fenomeno di cui si discute rende opportuno il procedere per gradi e il rappresentare in primo luogo che il numero indeterminato di discendenti di italiani nel mondo, stimato tra i 60 e gli 80 milioni, ha portato l'attuale Governo ad affermare che il nostro sistema, nel procedimento di ricostruzione della cittadinanza per discendenza, è l'unico fra quelli europei che consente di risalire all'indietro, di generazione in generazione, senza porre alcun limite temporale all'individuazione del capostipite.

Pertanto, considerando che le attuali disposizioni in materia sono state finora interpretate nel senso di accordare alle persone nate all'estero la facoltà di chiedere il riconoscimento dello *status civitatis* italiano *iure sanguinis* senza limiti generazionali, ciò potrebbe costituire un fattore di rischio per la sicurezza nazionale a causa dell'elevata domanda che risulta in continua crescita.

Da qui l'esigenza di introdurre misure per evitare, nelle more dell'approvazione di una riforma organica, un eccezionale e incontrollato afflusso di domande di riconoscimento della cittadinanza per discendenza tale da impedire l'ordinata funzionalità degli uffici consolari all'estero, dei comuni e degli uffici giudiziari.

Il provvedimento, che avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare ottenibile con le ordinarie procedure di formazione della legge, è stato convertito nel termine costituzionalmente previsto inaugurando così una nuova fase che, presentata come un passo avanti verso una migliore regolamentazione del fenomeno, sembra, invece, rappresentare un passo indietro in un'epoca di trasversale e incondizionata tutela dei diritti fondamentali.

La principale novità consiste nell'introduzione alla legge n. 91 del 5 febbraio 1992 del nuovo art. 3-*bis* che ha sancito il limite a due generazioni per l'ottenimento automatico della cittadinanza italiana, sicché, a decorrere dal 28 marzo 2025, solo i figli o i nipoti di cittadini italiani potranno ottenere il riconoscimento dello *status civitatis* italiano *iure sanguinis*.

2. Il problema della lesione dei diritti quesiti

Entrando nel merito della questione, il legislatore, mostrandosi sordo ai richiami provenienti da più parti, ha confermato la retroattività della nuova legge tralasciando di prevedere, di proposito e

incautamente, a corredo della novella che apporta modifiche alla materia *de qua*, una normativa transitoria o intertemporale che detti regole *ad hoc* di immediata applicazione alle situazioni createsi e cristallizzatesi sotto la vecchia disciplina ma non ancora esauritesi al sopravvenire della nuova.

Si tratta dei cosiddetti “diritti quesiti”², ossia di quella categoria di diritti che, una volta entrati nella sfera giuridica di un soggetto, sono immutabili anche di fronte a eventuali cambiamenti dell’ordinamento giuridico.

In tale categoria di diritti rientra certamente anche il diritto di cittadinanza italiana *iure sanguinis* dalla cui centralità non si può prescindere, essendo tale tipologia di diritto immanente alla tutela della persona che la possiede per nascita.

Invero, l’acquisto della cittadinanza italiana per discendenza è a titolo originario, è uno *status*³ che, una volta acquisito dal soggetto per il solo fatto di essere venuto alla luce, ha natura permanente, è imprescrittibile ed è giustiziabile in ogni tempo, così come ricordato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nelle sentenze gemelle del 2022⁴.

Dunque, il diritto di cittadinanza per nascita è un diritto quesito in quanto deriva da un fatto (la nascita del soggetto), idoneo a produrlo in virtù della legge del tempo in cui il fatto è avvenuto e che è entrato a far parte del patrimonio della persona (nata) sebbene l’occasione di farlo valere si presenti soltanto sotto la nuova legge.

² S. PERONGINI, *La formula “ora per allora” nel diritto pubblico*, Giappichelli, 2022, p. 2 ss., mostra come raffinate indagini hanno analizzato «non solo il modo di porsi del diritto nel tempo, quale fenomeno di successione di norme, ma anche il ruolo del tempo nel diritto, vale a dire il tempo quale elemento o componente di una fattispecie giuridica». Uno dei più autorevoli sostenitori della teoria dei diritti quesiti fu Carlo Francesco Gabba, secondo cui per diritto quesito s’intende il diritto che, pur contemplato dalla legge, non sia stato ancora consumato ma esista solo in potenza. In particolare, secondo C.F. GABBA, *Teoria*, 1891-1898, p. 41 ss., la caratteristica principale di tale diritto risiede nella capacità di opporsi a discipline normalmente idonee a travolgere situazioni pregresse. Significativa, in tal senso, l’affermazione di O. RANELLETTI, in *Riv. dir. civ.*, 1914, IV, p. 49 ss., secondo cui la nuova legge non può apportare modifiche che esplichino effetto anche nei confronti di atti giuridici già «validamente compiuti sotto l’impero della legge precedente» se non rispettando «i diritti soggettivi dell’individuo nati dagli atti anteriori».

³ Discorre di *status* di diritto pubblico, S. BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, vol. II, Milano, 1996, p. 3. In tal senso anche C. ROMANELLI GRIMALDI, *Cittadinanza*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. VII, Roma, 1988, p. 2 ss. Altra parte della dottrina, invece, definisce la cittadinanza come un rapporto giuridico e per questa tesi si rinvia a L. PANELLA, *La cittadinanza e le cittadinanze nel diritto internazionale*, Napoli, 2009, p. 27 ss. Tuttavia, si fa notare che la nozione di cittadinanza ha «un duplice carattere: da un lato si riferisce ai requisiti che l’individuo deve possedere per poter essere definito cittadino; dall’altro fa riferimento al quadro dei diritti e doveri che l’essere cittadino comporta». Cfr., E. BELVISI, *Cittadinanza*, in A. BARBERA (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, 1998, p. 117.

⁴ Cfr. Cass., Civ., SS.UU., Sentenze n. 25317/2022 e 25318/2022.

Ne consegue che il decreto governativo non avrebbe potuto introdurre una norma ad efficacia retroattiva al fine specifico di incidere sfavorevolmente su un diritto quesito già facente parte del patrimonio giuridico dei nati all'estero prima dell'entrata in vigore del provvedimento, ponendosi in aperto contrasto con i principi di eguaglianza, ragionevolezza e certezza dell'ordinamento giuridico di cui all'art. 3 Cost. *che riflettono il divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento*.

Inoltre, tale previsione introduce una palese diseguaglianza tra chi ha già ottenuto l'accertamento del proprio diritto di cittadinanza per discendenza e chi, pur possedendo il medesimo diritto non ancora accertato, si vede preclusa la possibilità a causa della nuova normativa⁵.

Una simile decisione avrebbe potuto trovare un fondamento logico-giuridico laddove avesse sancito l'applicabilità della nuova regola restrittiva per coloro i quali non fossero ancora nati alla data di entrata in vigore del decreto-legge e che, pertanto, non essendo ancora venuti al mondo, non hanno maturato il diritto quesito trasmesso *iure sanguinis*.

Di contro, coloro i quali sono già nati prima del 28 marzo 2025, data di entrata in vigore del decreto governativo, hanno già acquisito in via automatica lo *status civitatis* italiano e non potrebbero essere, dunque, privati della titolarità sostanziale della cittadinanza in quanto tale diritto è sorto in capo a ognuno di loro per il solo fatto della nascita⁶.

Invero, la richiesta della cittadinanza italiana *iure sanguinis* è una richiesta di mero accertamento in quanto i nati all'estero sono già in possesso della titolarità sostanziale della cittadinanza italiana in virtù della discendenza da un antenato italiano e rivendicano soltanto l'accertamento della titolarità formale di tale stato per poter esercitare i diritti e i doveri connessi alla cittadinanza italiana.

Parimenti, la sentenza che riconosce lo *status civitatis* italiano *iure sanguinis* è una pronuncia di mero accertamento avente natura dichiarativa e non costitutiva proprio perché non modifica la realtà giuridica ma si limita ad accertare l'esistenza del diritto esauendo lo scopo del processo.

Pertanto, la nuova norma non potrebbe essere applicata indiscriminatamente travolgendo *tout court* i diritti già acquisiti anteriormente alla sua entrata in vigore mediante il disconoscimento degli

⁵ *La riforma* appare discriminatoria anche nei riguardi dei discendenti per via materna inibiti fino a pochi anni fa anche dal poter solo presentare la domanda. Per una disamina più approfondita della questione si rinvia a M. MELLONE, *Disciplina della cittadinanza italiana e donne cittadine. Una discriminazione mai terminata*, Napoli, 2020.

⁶ E. GROSSO, nel corso dell'audizione dinanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/fil/es/000/432/937/Prof._GROSSO.pdf, 2025, p. 5, sostiene che, «così presentato e giustificato, il meccanismo integra un caso di scuola di “truffa delle etichette”».

effetti di quei diritti già sorti e la lesione di quello che è considerato «uno dei cardini della tranquillità sociale e del vivere civile»⁷: la certezza del diritto⁸.

Difatti, la titolarità del diritto quesito è indissolubilmente legata al diritto alla sicurezza giuridica inteso, nella sua classica accezione, quale «conoscibilità *ex ante* delle conseguenze che l'ordinamento giuridico determinerà per i comportamenti»⁹ umani.

D'altro canto, «ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione»¹⁰ ed è proprio allo scopo di garantire l'affidamento sorto nel soggetto che nel nostro ordinamento è stato recepito da una norma di rango primario il principio di irretroattività della legge¹¹.

Invero, sebbene in Italia, a differenza di altri sistemi¹², il divieto di retroattività legislativa non goda di copertura costituzionale se non nella materia penale, la Consulta ha da sempre evidenziato che quello della irretroattività della legge rappresenta un principio generale dell'ordinamento, elemento essenziale di civiltà giuridica¹³ e fondamento dello Stato di diritto¹⁴.

Dunque, le leggi civili retroattive, proprio perché il principio di irretroattività della legge non è assunto a rango costituzionale, sono generalmente ammissibili ma «devono trovare adeguata

⁷ Cfr. Corte cost., sentenza n. 118/1957.

⁸ Sul tema della certezza del diritto si rinvia a G. ALPA, *La certezza del diritto al tempo dell'incertezza*, in *Rass. Forense*, n. 1, 2006; Q. CAMERLENGO, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Milano, 2002; F. CARNELUTTI, *La certezza del diritto*, in *Riv. Proc. Civ.*, n. 2, 1943; M. CORSALE, *La certezza del diritto*, Giuffrè, Milano, 1979; C. LUZZATI, *L'interprete e il legislatore. Saggio sulla certezza del diritto*, Milano, 1999; G. GOMETZ, *La certezza giuridica come prevedibilità*, Torino, 2005; E. DICIOTTI, *Vaghezza del diritto e controversie giuridiche sul significato*, in *Analisi e diritto*, 1992, pp. 96-138; M.S. GIANNINI, *Certezza pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, 1960, pp. 769-792; L. LORELLO, *La tutela del legittimo affidamento tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 1998.

⁹ S. MARGIOTTA, *Certezza del diritto e diritto positivo*, in *Nomos*, n. 1, 2021, pp. 1-2.

¹⁰ Cfr. Corte cost., sentenza n. 110/2023.

¹¹ Il riferimento è all'art. 11 delle preleggi secondo cui «La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo». C'è chi ritiene, come A. PUGIOTTO, *Il principio di irretroattività preso sul serio*, in C. PADULA (a cura di), *Le leggi retroattive nei diversi rami dell'ordinamento*, Napoli, 2018, p. 11, che «Il principio d'irretroattività legislativa sancito dall'art. 11 preleggi nasce, (...) come materialmente costituzionale, all'interno di una gerarchia di valori piuttosto che di una gerarchia formale di norme. La natura materialmente costituzionale dell'art. 11 preleggi trova conferma anche nella relazione storicamente esistente tra divieto di leggi retroattive e stato di diritto. Il principio di irretroattività (al pari degli altri principi proprio dell'ideologia liberale: legalità dell'amministrazione, separazione dei poteri, generalità e astrattezza della legge) è assunto come una delle grandi categorie della giurisprudenza liberale, perché assicura prevedibilità, certezza, sicurezza nei rapporti giuridici: tutti requisiti essenziali per una forma di stato improntata all'idea del contratto sociale e del libero scambio tra eguali».

¹² La Costituzione spagnola stabilisce all'art. 9.3: «La Costituzione garantisce [...] l'irretroattività delle disposizioni sanzionatrici restrittive dei diritti individuali».

¹³ Cfr. Corte cost., sentenza n. 13/1977.

¹⁴ Cfr. Corte cost., sentenza n. 108/1981.

giustificazione sul piano della ragionevolezza e non devono porsi in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti, così da non incidere arbitrariamente sulle situazioni poste in essere da leggi precedenti»¹⁵.

Può, quindi, affermarsi che la legge civile «non incontra in generale il limite della retroattività, ma solo quello della retroattività irragionevole»¹⁶, ovvero sia mancante di intrinseca proporzionalità.

A tal riguardo, anche la giurisprudenza comunitaria¹⁷ ha chiarito, in più occasioni, come gli Stati membri, prima di revocare *ipso iure* la cittadinanza nazionale (e di conseguenza la cittadinanza europea), debbano verificare se le conseguenze derivanti dalla misura revocatoria incidano in modo sproporzionato sugli interessati, concedendo eventualmente a quest'ultimi la possibilità di richiedere alle autorità competenti, entro un congruo termine, il mantenimento o il riacquisto *ex tunc* dello *status civitatis*¹⁸.

In sostanza, si vuole evitare che norme modificative di quelle precedenti abbiano un effetto retroattivo eccessivamente e sproporzionalmente lesivo del legittimo affidamento individuale senza che ciò sia stato previsto o fosse prevedibile.

Ed è proprio sotto il profilo della ragionevolezza su cui verte il nodo di fondo: non si è in presenza di una legge di interpretazione autentica finalizzata a dirimere un contrasto interpretativo e/o a chiarire il significato nella norma anteriore, caso in cui l'effetto retroattivo sarebbe stato ammissibile, ma di una legge innovativa che introduce limiti in alcun modo ricavabili tra le possibili varianti di significato del testo iniziale¹⁹.

Pertanto, «l'irragionevolezza risiede nella circostanza che il legislatore è intervenuto per rendere retroattivamente legittimo ciò che era illegittimo, senza che fosse necessario risolvere oscillazioni giurisprudenziali e senza che il testo delle norme “interpretate” offrisse alcun appiglio semantico

¹⁵ Cfr. Corte cost., sentenze n. 432/1997 e n. 6/1998.

¹⁶ Così si esprimono N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, Bologna, p. 60.

¹⁷ Emblematica, in tal senso, la sentenza della Corte di Giustizia del 12 marzo 2019, C-221/17, *Tjebbes e a.*, ECLI:EU:C:2019:189, par. 41, secondo cui «La perdita *ipso iure* della cittadinanza di uno Stato membro sarebbe incompatibile con il principio di proporzionalità se le norme nazionali pertinenti non consentissero, in nessun momento, un esame individuale delle conseguenze determinate da tale perdita, per gli interessati, sotto il profilo del diritto dell'Unione». In senso conforme, la sentenza del 5 settembre 2023, C-689/21, *Udlændinge-og Integrationsministeriet*, ECLI:EU:C:2023:626.

¹⁸ S. MARINAI, *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali*, Milano, 2017, p. 207 ss. ricorda, altresì, che è «indubbio, comunque, che (...) le ipotesi di privazione arbitraria o discriminatoria della cittadinanza, vengano oggi percepite come illegittime dalla comunità internazionale nel suo complesso».

¹⁹ Per una disamina completa della distinzione tra leggi interpretative “che interpretano” e leggi interpretative “che innovano” si rinvia a M. PATRONO, voce: *Legge (vicende della)*, in *Enc. del diritto XXIII*, 1973, p. 927 ss.

nel senso delle rilevanti modifiche introdotte²⁰. In tal modo non solo si è leso l'affidamento dei consociati nella stabilità della disciplina giuridica della fattispecie, che viene sconvolta dall'ingresso inopinato e immotivato di norme retroattive che alternano rapporti pregressi, ma si rende inutile e privo di effettività il diritto dei cittadini di adire i giudici per ottenere la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive»²¹.

A tal riguardo, anche la Corte costituzionale è intervenuta sul tema dei diritti quesiti congelando quelle garanzie acquisite e riconosciute sotto la vigenza della precedente normativa ai soggetti direttamente coinvolti dal *novum* legislativo ribadendo l'importanza che «assume il principio di non retroattività della legge, inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, non solo nella materia penale (art. 25 Cost.), ma anche in altri settori dell'ordinamento»²².

In particolare, la Consulta, ha sottolineato che in presenza di una legge innovativa con efficacia retroattiva, alla luce del parametro di ragionevolezza, è necessario «esercitare uno scrutinio particolarmente rigoroso» al fine di verificare se l'intervento normativo sia effettivamente preordinato a incidere in misura sproporzionata sui diritti già sorti.

In questa prospettiva, prosegue la Corte, anche sulla scorta della giurisprudenza unionale, assumono rilievo «alcuni elementi sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa e riferibili principalmente al metodo e alla tempistica seguiti dal legislatore».

Nel caso in commento, ad avviso di chi scrive, parrebbero stigmatizzabili tanto il metodo quanto la tempistica con cui si è deciso di intervenire, tanto più se si considera che il provvedimento è il frutto di una decisione non maturata attraverso il classico processo dialogico del Parlamento.

In relazione al metodo, inadeguato sembra l'avvenuto utilizzo della decretazione d'urgenza in ragione di possibili ricadute di un fenomeno come quello al centro della questione: la cittadinanza italiana *iure sanguinis* siccome coinvolgente un numero indefinito di persone tale da legittimare oggi la rivendicazione di quella cittadinanza a opera dei discendenti.

²⁰ In particolare, «è la formula della “non acquisizione” dello *status* a sollevare dubbi di legittimità in quanto riferita al passato. Si sta infatti riqualificando in modo diverso, ora per allora, chi ha ricevuto in automatico la cittadinanza al momento della nascita (o dell'adozione), secondo la legge al tempo vigente». In tal senso si esprime C. PANZERA, nel corso dell'audizione dinanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/432/943/Prof._PANZERA.pdf, 2025, p. 2.

²¹ Cfr. Corte cost., sentenza n. 209/2010.

²² Cfr. Corte cost., sentenza n. 4/2024. A questo proposito, si veda anche Corte cost., sentenze n. 174/2019, n. 73/2017, n. 260/2015, n. 170/2013 e n. 145/2022.

Certamente è questo un aspetto di rilevanza pratica ma non può essere l'unico orizzonte di una decisione che possa giustificare la straordinarietà di ricorrere alla decretazione d'urgenza che, invece, dovrebbe avvenire nella misura in cui sia realmente necessario affrontare questioni indifferibili che richiedano un celere intervento legislativo²³.

D'altronde, la giurisprudenza costituzionale ha più volte chiarito che l'utilizzo della decretazione d'urgenza entro i confini stabiliti dall'art. 77 Cost. è necessario tanto «per il rispetto degli equilibri fondamentali della forma di Governo» quanto «per scoraggiare un modo di legiferare caotico e disorganico che pregiudica la certezza del diritto»²⁴.

Ciò implica, dunque, che l'impiego del decreto-legge non può fondarsi su una «apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta»²⁵, tanto più se viene utilizzato per introdurre modifiche di portata generale che «non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e dal terzo comma dell'art. 77 Cost.»²⁶.

In relazione alla tempistica, l'Esecutivo, nella consapevolezza della diffusione della richiesta di accertamento della cittadinanza italiana *iure sanguinis* in virtù di una giurisprudenza consolidata che stava accertando il diritto già sorto, è intervenuto con il fine specifico di neutralizzare le domande non concedendo neppure una finestra temporale in cui gli interessati, analogamente a quanto accaduto nel caso dei discendenti di emigrati trentini²⁷, potessero richiedere la cittadinanza italiana.

²³ Sull'abuso della decretazione d'urgenza si veda A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge*, Padova, 1998; A. GHIRIBELLI, *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Milano, 2011, p. 26 ss.; A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006; L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Bari, Cacucci, 2022, p. 31; P. CIARLO, C. ANTONUCCI, *Abuso della decretazione d'urgenza e "monocameralismo alternato" nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi*, n. 12, 2024, p. 1 ss.; M. FRAU, *Tendenze e prospettive del monocameralismo negli ordinamenti democratici*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2023, p. 50 ss.; I. MASSA PINTO, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della perdurante validità della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2022, p. 90 ss.; C. DE FIORES, *Profili teorici e attuali del monocameralismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2022, p. 2 ss.

²⁴ Cfr. Corte cost., sentenza n. 146/2024.

²⁵ Cfr. Corte cost., sentenza n. 171/2007.

²⁶ Cfr. Corte cost., sentenza n. 220/2013.

²⁷ La Legge n. 379/2000 del 14 dicembre 2000 ha consentito ai discendenti di persone nate e già residenti nell'ex territorio dell'Impero Austro-Ungarico di richiedere la cittadinanza italiana attraverso apposita istanza che doveva essere presentata entro la fine del giorno 19 dicembre 2010 presso il Consolato o il Comune competente a seconda del

Inoltre, il decreto-legge, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 28 marzo 2025 e, quindi, portato a conoscenza della collettività in tale data, ha imposto un termine di decadenza per l'introduzione di nuovi ricorsi, fissato alle ore 23.59 del 27 marzo 2025, che respinge automaticamente le domande successive: oltre all'imprudente limitazione della facoltà di adire il giudice per l'accertamento giudiziale del proprio diritto con indebita ingerenza dell'Esecutivo nella funzione giurisdizionale, parrebbe persino essere stato disatteso l'onere di rendere conoscibile la nuova regola restrittiva prima della sua entrata in vigore²⁸.

3. La preoccupante introduzione di una *probatio diabolica*

Anche sul versante processuale non mancano gravi criticità tali da rendere auspicabile un rapido intervento: all'articolo 19-*bis* del decreto legislativo n. 150 del 1° settembre 2011, sono state apportate delle modifiche e, in particolare, è stato introdotto il comma 2-*ter* secondo cui «Nelle controversie in materia di accertamento della cittadinanza italiana chi chiede l'accertamento della cittadinanza è tenuto ad allegare e provare l'insussistenza delle cause di mancato acquisto o di perdita della cittadinanza previste dalla legge».

Trattasi di una vera e propria anomalia giuridica che contrasta con i basilari principi della ripartizione dell'onere della prova²⁹ sanciti dall'art. 2697 c.c., norma a carattere imperativo, a mente del quale «Chi vuol far valere un diritto in giudizio deve provare i fatti che ne costituiscono il fondamento. Chi eccepisce l'inefficacia di tali fatti ovvero eccepisce che il diritto si è modificato o estinto deve provare i fatti sui cui l'eccezione si fonda».

Pertanto, il riparto dell'*onus probandi* nei procedimenti per l'accertamento della cittadinanza italiana *iure sanguinis* è stato definito, in maniera decisiva e inequivocabile, dalle Sezioni Unite

luogo di residenza. Tale legge ha avuto un periodo di validità, inizialmente fino al 20 settembre 2005 e in seguito prorogata fino al 19 dicembre 2010.

²⁸ Nell'audizione al Senato sul tema, svoltasi il 9 aprile 2025 davanti alla Commissione Affari Costituzionali, si definisce il decreto-legge come «un bando di concorso già scaduto». Il video dell'audizione è disponibile al seguente link: <https://webtv.senato.it/webtv/commissioni/riacquisto-della-cittadinanza-italiana-1>.

²⁹ La letteratura in materia di onere della prova è sterminata. Si rinvia, tra gli altri, senza pretesa di esaustività, a G. A. MICHELI, *L'onere della prova*, Padova, 1942, p. 498.; F. CARNELUTTI, *Sistema di diritto processuale civile*, I, Padova, 1936, p. 675; G. VERDE, *L'onere della prova nel processo civile*, Napoli, 1974; L.P. COMOGLIO, *Le prove*, in P. RESCIGNO (diretto da), *Trattato di diritto privato*, Torino, 1986; S. PATTI, *Delle prove: artt. 2697-2739*, in G. DE NOVA (a cura di), *Commentario del codice civile e codici collegati Scialoja-Branca-Galgano*, Bologna, 2015.

della Corte di Cassazione con le sentenze gemelle del 24 agosto 2022 n. 25317 e 25318, pronunce nelle quali si statuisce che «a chi richieda il riconoscimento della cittadinanza spetta di provare solo il fatto acquisitivo e la linea di trasmissione, mentre incombe alla controparte, che ne abbia fatto eccezione, la prova dell'eventuale fattispecie interruttiva».

Ne consegue che la prova dell'esistenza di eventuali ipotesi interruttive nella catena genealogica dovrebbe essere unicamente a carico del Ministero convenuto giacché l'incertezza in ordine a una circostanza ricade sulla parte che ha l'onere di provarne l'esistenza³⁰.

Richiedere al ricorrente l'esibizione di documentazione comprovante l'assenza di cause estintive del diritto di cittadinanza significa introdurre non solo un'inversione degli oneri probatori, come delineati anche dalla giurisprudenza di legittimità a Sezioni Unite, ma anche una vera e propria *probatio diabolica*, giacché si tratta di prove rispetto alle quali egli sarebbe chiamato a dimostrare l'insussistenza di ogni singolo fatto negativo astrattamente possibile.

Per fare un esempio, si pensi alla difficoltà di reperire la certificazione attestante la mancata rinuncia alla cittadinanza italiana dei discendenti dell'avo che viene rilasciata dalle autorità consolari soltanto al comune competente all'accertamento in via amministrativa o all'autorità giudiziaria su richiesta: in questo caso il ricorrente non potrebbe neppure invocare il principio di vicinanza alla fonte di prova in forza del quale spetterebbe alla controparte statale, in quanto per essa di più agevole disponibilità, accedere all'elemento probatorio richiesto.

Né potrebbero applicarsi le presunzioni, come suggerito da taluna dottrina³¹ e giurisprudenza³² dinanzi al problema della prova del fatto negativo, giacché in ossequio a quanto statuito dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite, «il diritto di cittadinanza appartiene al novero dei diritti fondamentali, e non si addice ai diritti fondamentali l'estensione automatica di presunzioni che, come quelle dettate da un comportamento asseritamente concludente di ordine puramente negativo, possono assumere – a certe condizioni di legge – normale rilievo nel distinto settore dei diritti patrimoniali».

³⁰ Inoltre, è il caso di evidenziare che nella materia *de qua* eventuali poteri istruttori d'ufficio potrebbero essere attivati per corroborare la domanda e non certo in modo totalmente esplorativo, al fine di rigettarla (cfr. Cass., Sez. I, 27 dicembre 2021, n. 41686; Cass., Sez. I, 3 agosto 2017, n. 19428; Cass., Sez. I, 5 novembre 2015, n. 22608): «ciò si pone in linea con la qualificazione come fondamentale del diritto alla cittadinanza e con il *favor* espresso dalla normativa in materia per le interpretazioni tese a garantire la conservazione di tale diritto da parte degli emigrati e a circoscrivere le ipotesi di perdita dello stesso» (cfr. Tribunale di Brescia, sentenza n. 5300/2024 del 20/12/2024).

³¹ Cfr. M. PESCATORE, *La logica del diritto. Frammenti di dottrina e di giurisprudenza*, Torino, 1883, p. 100 ss.

³² Cfr. Cass., n. 13 febbraio 1998, n. 1557; Cass., 20 maggio 1993, n. 5744; Cass., 23 dicembre 1991, n. 13872; Cass., 28 novembre 1992, n. 12746.

Né, tantomeno, si potrebbe ricorrere all'utilizzo dei mezzi di prova tradizionali come il giuramento e la testimonianza non solo perché scarsamente attendibili al cospetto di fatti negativi a carattere indeterminato ma anche e soprattutto per la decisione introdotta dal comma 2-*bis* del citato decreto di non ammettere detti mezzi di prova nei procedimenti giudiziari relativi alla cittadinanza italiana.

Dunque, costringere la persona che richiede il riconoscimento della cittadinanza in una posizione così svantaggiosa non potrebbe conciliarsi con il principio della parità delle armi, corollario della nozione stessa di processo equo, giacché produce uno squilibrio ingiustificato a favore del Ministero convenuto.

Del resto, la stessa Corte costituzionale ha rimarcato come «tanto i principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale, quanto i principi concernenti l'effettività della tutela giurisdizionale e la parità delle parti in giudizio, impediscono al legislatore di risolvere, con legge, specifiche controversie e di determinare, per questa via, uno sbilanciamento tra le posizioni delle parti coinvolte nel giudizio»³³, a maggior ragione se l'intervento normativo incida su controversie in cui sia coinvolta un'amministrazione pubblica.

Sul punto, si è mostrata incline a dare protezione e tutela anche la Corte EDU sancendo la rilevanza della parità delle armi derivante dall'art. 6 della Convenzione che «implica l'obbligo di offrire a ogni parte processuale una possibilità ragionevole di presentare la sua causa in condizioni che non la pongano in una posizione di netto svantaggio rispetto alla controparte»³⁴.

Pertanto, la corretta ripartizione degli oneri probatori costituisce la spina dorsale del processo civile giacché espressione dell'antica tradizione legata alla ragione e al buon senso che garantisce stabilità e certezza in termini processuali e non potrebbe essere certamente erosa da imprudenti modifiche che mirano alla creazione di un "processo parallelo" con regole *ad hoc* prive di ogni ragionevolezza e in aperto contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti.

Ben si spiega come il perseguimento di tale scopo innesta nel sistema meccanismi di inasprimento punitivo dagli effetti deformanti, meccanismi che esigono correttivi immediati

³³ Cfr. Corte Cost. sentenza n. 4/2024. In tal senso, si veda anche Corte cost., sentenze n. 201/2021 e n. 46/2021, n. 12/2018 e n. 191/2014.

³⁴ Cfr. *Raffinerie greche Stran e Stratis Andreatis c. Grecia*, sentenza 9.12.1994, par. 46. In senso conforme anche le sentenze del caso *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito* del 1997.

all'insegna del recupero di quei valori e principi processuali pericolosamente messi in discussione e che dovrebbero caratterizzare uno Stato di diritto.

È altrettanto evidente che la discrezionalità nel riscrivere le regole in materia di prova per i processi di cittadinanza non possa sfociare nell'attribuire all'amministrazione convenuta una posizione di particolare privilegio in sede probatoria, dovendo comunque le norme sulle prove essere, giocoforza, conformi ai dettami costituzionali ed europei.

Sorprende, poi, come nei ristretti tempi di conversione del decreto in legge, anziché riflettere sull'irragionevolezza della misura apportando al testo emendamenti migliorativi, si sia, invece, proceduto a inasprire ulteriormente la normativa privando anche i discendenti di seconda generazione della possibilità di ottenere la cittadinanza italiana *iure sanguinis* qualora il proprio avo non ha o non abbia mantenuto, al momento della morte, esclusivamente la cittadinanza di origine.

Anche qui, la soluzione adottata desta perplessità almeno per tre ordini di motivi.

In primo luogo, perché negativizza il concetto di doppia cittadinanza trasformandolo da baluardo delle moderne democrazie a causa ostativa alla trasmissione dello *status*, riportando, quindi, all'idea ottocentesca dell'unicità della cittadinanza, intesa come forma di sudditanza nei confronti dello Stato, del tutto anacronistica se rapportata ai tempi attuali.

In secondo luogo, perché non tiene conto del fatto che l'eventuale naturalizzazione straniera dell'antenato durante la maggiore età del figlio non potrebbe ripercuotersi in modo negativo su quest'ultimo, con conseguente incapacità di trasmettere a sua volta il diritto ai discendenti, in quanto egli, proprio perché maggiorenne, non è più giuridicamente legato alla responsabilità del genitore e, quindi, non essendo più a lui sottoposto, la decisione dell'ascendente non potrebbe produrre effetti nella sua sfera giuridica.

In terzo luogo, perché impone al ricorrente di esibire anche in questo caso la prova dell'assenza del fatto negativo assoluto, il che significa che occorrerebbe fornire un numero potenzialmente infinito di prove per dimostrare che mai e in nessun luogo si sia verificata la naturalizzazione straniera dell'avo italiano.

Così, alle già indicate violazioni costituzionali derivanti dalla lesione dei diritti acquisiti, si aggiungono altri sospetti di illegittimità ricavabili da un'ingiustificata finalità di derogare alle comuni regole processuali e di scoraggiare l'esercizio del diritto fondamentale di azione.

D'altronde, un primo cortocircuito è già avvenuto in occasione dell'emanazione della legge n. 207 del 30 dicembre 2024 che ha introdotto nei soli processi aventi ad oggetto l'accertamento della

cittadinanza italiana il pagamento di un contributo unificato separato e individuale pari ad € 600,00 per ogni richiedente anche quando la domanda sia proposta congiuntamente nel medesimo giudizio.

È intuitivo come l'inserimento di siffatta tassazione (peraltro elevata e non proporzionata all'effettiva capacità contributiva), abbia prodotto una discriminazione che sovverte i fondamentali principi processuali del litisconsorzio e della competenza per valore creando, altresì, un illegittimo ostacolo alla tutela giurisdizionale³⁵.

4. Riflessioni finali

Come si è visto, dunque, la nuova legge, non priva di ombre, storture e disallineamenti anche rispetto alla normativa sovranazionale, ha imboccato con vigore la via del cambiamento senza però la dovuta attenzione che merita un argomento di tale portata³⁶.

Non può sfuggire che solo con la sentenza della Corte costituzionale n. 87 del 1975 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge del 13 giugno 1912, n. 555, nella parte in cui prevedeva la perdita automatica della cittadinanza italiana della donna che si sposava con cittadino straniero e dal cui matrimonio avesse ottenuto la cittadinanza dello Stato estero indipendentemente dalla sua volontà o da una dichiarazione esplicita di quest'ultima.

Solo con la sentenza n. 30 del 1983 della stessa Corte è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, n. 1, della legge n. 555 del 1912, nella parte in cui non prevedeva che fosse cittadino per nascita anche il figlio di madre cittadina.

Solo a partire dal 2009 le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con la sentenza n. 4466, hanno statuito che, in virtù dell'efficacia retroattiva delle menzionate sentenze della Corte

³⁵ Anche la Corte costituzionale con la sentenza n. 119 del 2015 ha ribadito che «la presenza di barriere economiche significative per accedere alla giustizia viola il principio del giusto processo, rendendo la giustizia inaccessibile per una parte della popolazione». Cfr., in tal senso, anche la Corte EDU che, nelle sentenze *Kreuz v. Polonia* (2001) e *Apostol v. Georgia* (2006), ha stabilito che l'imposizione di costi eccessivi per l'accesso alla giustizia rappresenta una violazione del diritto a un equo processo e alla tutela giurisdizionale effettiva.

³⁶ V. ZENO-ZENCOVICH, *Il Dl Cittadinanza che discrimina pure gli italiani del Sudamerica*, in *Il Dubbio*, 2025, p. 7, nel sottolineare come l'Italia abbia da sempre seguito la logica del «meno siamo, meglio stiamo», e del «chi se n'è andato, se n'è andato», definisce il decreto governativo come un provvedimento «"catenaccio" che non si vedeva dai tempi del Covid».

costituzionale, la titolarità della cittadinanza italiana va riconosciuta anche ai discendenti di donna cittadina nati prima del 1° gennaio 1948³⁷.

Solo dal 2019, la giurisprudenza ha gradualmente riconosciuto l'interesse ad agire in giudizio, nei termini di cui all'art. 100 c.p.c.³⁸, in caso di impraticabilità della via amministrativa a causa dei gravi e cronici ritardi nella gestione e definizione dei procedimenti di cittadinanza da parte degli organi amministrativi deputati³⁹.

Solo nel 2022 le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno escluso la validità di provvedimenti stranieri che imponessero ai nostri emigrati l'acquisto della cittadinanza estera e la simultanea perdita della cittadinanza di origine⁴⁰.

Insomma, le domande di cittadinanza sono aumentate in modo esponenziale perché fino a poco tempo fa il principio giuridico, che si sta scientemente reintroducendo, è stato quello delle "porte chiuse": basti osservare che nella relazione presentata alle Camere si legge testualmente «Più passa il tempo, più cresce la probabilità per qualsiasi persona che risiede all'estero di avere nel proprio patrimonio genetico la "goccia di sangue" italiano sufficiente ad acquistare la cittadinanza».

Un approccio così marcatamente ideologico, oltre a rispondere a una visione che si accosta pericolosamente al concetto di razza, incompatibile con la civiltà prima ancora che con l'art. 3 Cost., contrasta, altresì, con l'art. 22 Cost. che vieta di privare della cittadinanza per "motivi

³⁷ Su tale profilo si veda A. PACE, *La c.d. retroattività delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale in materia di status*, in *Foro it.*, n. 6, 2012, pt. 5, cc. 224-230; L. D'ASCIA, *Questioni di cittadinanza per i discendenti delle donne italiane, sposate con stranieri prima dell'entrata in vigore della Costituzione*, in *Rass. Avv. Stato*, n. 2, 2009, pp. 221-225.

³⁸ Sul tema dell'interesse ad agire si ricordano, tra gli altri, M. MARINELLI, *La clausola generale dell'art. 100 c.p.c. Origini, metamorfosi e nuovi ruoli*, Trento, 2005, pp. 1-283; A. ATTARDI, *L'interesse ad agire*, Padova, 1955; B. SASSANI, *Note sul concetto dell'interesse ad agire*, Rimini, 1983; L. LANFRANCHI, *Note sull'interesse ad agire*, in *Riv. trim. dir e proc. civ.*, n.3, 1972, p. 1093 ss.; E. GARBAGNATI, *Azione e interesse*, in *Jus*, 1955, p. 316 ss.; F.P. LUISO, *Diritto processuale civile*, I, Milano, 2000, p. 205 ss.; G. VERDE, *Profili del processo civile*, I, Napoli, 1999, p. 171 ss.; S. SATTA, *Interesse ad agire e legittimazione ad agire*, in *Foro it.*, 1954, IV, p. 169 ss.

³⁹ Tra le più esemplificative pronunce si veda l'ordinanza n. 17658/2019 del Tribunale di Roma, dove si legge espressamente che «L'incertezza in ordine alla definizione della richiesta di riconoscimento dello *status civitatis* italiano *iure sanguinis*, il decorso di un lasso temporale irragionevole rispetto all'interesse vantato, comportante peraltro una lesione dell'interesse stesso, equivalgono ad un diniego di riconoscimento del diritto, giustificando l'interesse a ricorrere alla tutela giurisdizionale».

⁴⁰ G. BONATO, *Il decreto-legge n. 36 del 28 marzo 2025: la "Grande Perdita" della cittadinanza italiana*, in *Judicium*, 2025, p. 26, rileva come «il decreto Tajani appare addirittura ancora più ingiusto della famosa "Grande Naturalizzazione" brasiliana del 1889, che voleva imporre a tutti gli stranieri di divenire cittadini brasiliani, salva la possibilità per l'interessato di rifiutare la cittadinanza entro un termine di sei mesi. Il decreto Tajani instaura, quindi, un meccanismo ancora più perverso rispetto a quello previsto nei casi di naturalizzazioni forzate del secolo XIX, poiché nemmeno concede un termine congruo per poter opporsi alla denazionalizzazione, manifestando il proprio interesse alla conservazione dello stato di cittadino italiano».

politici”, vale a dire tutti quei motivi addotti dal legislatore che fanno dipendere la perdita dello *status civitatis* non già da una scelta volontaria del soggetto ma da una decisione arbitraria senza alcuna imputazione di una condotta a chi la subisce⁴¹.

Si parla di possessori “dormienti” della cittadinanza che, in qualsiasi momento e a loro piacimento, potrebbero promuovere la domanda quanto ciò comporti conseguenze vantaggiose ma nessuna rilevanza è data al disinteresse perdurante del legislatore che, a distanza di oltre trent’anni dall’ultimo intervento di riforma, è apparso con la disposizione *tranchant* abbattendo retroattivamente anche i diritti già quesiti.

Si parla di “influenza del corpo elettorale”, di “richieste finalizzate a usufruire del sistema sanitario e previdenziale italiano” senza ricordare che i residenti all’estero possono esprimersi per un numero limitato di parlamentari e hanno accesso al sistema sanitario e previdenziale unicamente nell’ipotesi in cui abbiano contribuito per un significativo numero di anni come residenti in Italia.

Si parla di “affaticamento del sistema amministrativo e giudiziario” e, piuttosto che aumentare la dotazione organica di Comuni e Consolati sempre più impoverita dagli effetti del mancato *turn-over* nonché bandire procedure concorsuali per l’assunzione di nuovi magistrati in modo da gestire più efficientemente l’incremento del contenzioso, si elimina alla radice il problema cancellando la millenaria tradizione prima romanistica e, poi, unitaria dello *ius sanguinis*.

Si parla di “commercializzazione del passaporto” e, anziché adottare misure preventive volte a evitare episodi di frode e mercimonio, si assume l’atteggiamento di chi, trattando un determinato argomento, generalizza eccessivamente, non considerando (volontariamente) le differenze tra i vari tipi di “erba” che pretende di riunire in un unico “fascio”.

Si parla di “domande finalizzate a circolare liberamente nei paesi europei”, tralasciando di considerare non solo che la circolazione delle persone giova ad aumentare la ricchezza complessiva del paese ospitante con possibilità di avvalersi di nuova forza lavoro ma anche e soprattutto che gli Stati membri, al fine di preservare il loro sistema di *welfare*, possono negare le richieste di aiuti

⁴¹ E. GROSSO, *cit.*, p. 5, sottolinea come «La privazione “di massa” della cittadinanza per intere categorie di cittadini senza che ciò consegua alla tenuta di un “comportamento attivo” da parte loro è in genere misura caratteristica dei regimi autoritari (si pensi, per fare l’esempio più tragico ed eclatante, alla privazione in massa della cittadinanza tedesca per tutti gli ebrei tedeschi ad opera della seconda legge di Norimberga del 1935), ed è proprio al fine di prevenire tale rischio che il Costituente ha voluto assegnare al “diritto al mantenimento della cittadinanza” una esplicita protezione costituzionale». Per un approfondimento sull’art. 22 Cost., si veda U. DE SERVO, *Art. 22*, in SCIALOJA e BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti civili*, Roma, 1978, p. 17.

sociali ai cittadini dell'Unione economicamente inattivi e che non soggiornino nel rispetto delle condizioni stabilite dal diritto derivato⁴².

Si parla di “uso strumentale della cittadinanza connesso alla libertà d'ingresso negli USA”: a tal riguardo, recenti cronache raccontano di circa cinquantamila cittadini italiani con doppio passaporto individuati dalle autorità statunitensi e considerati irregolari per avere violato le regole del programma di viaggio senza visto che consente ai cittadini di paesi sicuri, tra cui l'Italia, di fare ingresso sul suolo americano e ivi soggiornare per un massimo di novanta giorni con il semplice ESTA⁴³.

Ora, per quanto la considerazione possa apparire ovvia, occorre ricordare che non dovrebbe essere compito dell'Italia attuare politiche di contrasto all'immigrazione irregolare negli USA, tanto più con l'introduzione nel proprio ordinamento di irragionevoli misure di perdita *ex tunc* della cittadinanza.

Peraltro, in tempi in cui l'imposizione di dazi statunitensi rappresenta una concreta minaccia per l'economia italiana, una scelta così paradossale potrebbe costare al nostro Paese gravi ricadute in termini di *export* del *Made in Italy* soprattutto per settori come la manifattura e l'agroalimentare giacché la privazione del diritto quesito potrebbe portare milioni di italo-discendenti a non voler più acquistare prodotti italiani favorendo alternative locali con ripercussioni significative per le imprese nazionali esportatrici.

In altri termini, ad avviso di chi scrive, bisognerebbe guardare al fenomeno come una risorsa strategica da cui attingere e non come un problema impellente da risolvere⁴⁴.

Viene, invece, enfatizzato il principio di cittadinanza effettiva che impone al richiedente di dimostrare di avere un collegamento con il territorio soggetto alla sovranità italiana alla luce del fatto che lo *status civitatis* non può essere fondato su una *factio* ma si trascura di considerare, come,

⁴² Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 15 settembre 2015, causa C-67/14, *Jobcenter Berlin Neukölln c. Nazifa Alimanovic*, in *Raccolta*, 2015, p. 597. In senso analogo, Corte di giustizia, sentenza dell'11 novembre 2014, causa C-333/13, *Elisabeta Dano e Florin Dano*, in *Raccolta*, 2014, p. 2358; Corte di Giustizia, sentenza del 25 febbraio 2016, causa C-299/14, *Garcia Neto*, in www.curia.europa.eu.

⁴³ La notizia è raggiungibile al seguente link: <https://www.romadailynews.it/italiani-nel-mondo/usa-50mila-italiani-con-doppia-nazionalita-a-rischio-espulsione-0877317/>.

⁴⁴ Illuminanti, in tal senso, i rilievi di R. MARCHETTI, *Cittadinanza italiana, porte chiuse alla diaspora italiana*, in *Il Sole 24ore*, 2025, p. 18, secondo cui «In larghi settore della pubblica amministrazione e della politica domina una visione che pensa la diaspora come una “minaccia”: come un peso, un costo se non addirittura una truffa. C'è però una visione diversa della diaspora come una “opportunità”, una visione che pensa che se opportunamente attivate le comunità diasporiche possono dare un contributo importante in termini di influenza politica e *soft power*, di sviluppo di *business* e turismo, di condivisione di *intelligence*, di arricchimento culturale e forse anche in termini demografici».

peraltro, ricordato dalle Sezioni Unite del 2022, che certamente non può essere una *fictio* il vincolo di sangue.

In particolare, non convince l'idea di elevare lo *ius territorialis* a *tertium genus* di forma di acquisizione della cittadinanza originaria che rompe con il modello classico di attribuzione dello *status civitatis* conferito in base allo *ius sanguinis* o allo *ius soli*⁴⁵.

Una simile traiettoria di pensiero sembra, infatti, non considerare che la cittadinanza originaria, risultando dal fatto naturale della nascita, viene attribuita senza il concorso di volontà dell'interessato producendo effetti giuridici a partire dalla nascita stessa ed è cosa ben diversa dalla cittadinanza derivata che, invece, viene acquisita durante il corso della vita proprio grazie a quel vincolo con il territorio capace a far sorgere lo *status civitatis* e, quindi, solo in base alla volontà dell'interessato.

L'aspetto maggiormente discutibile sembra, dunque, la sovrapposizione tra due piani che occorrerebbe tenere separati: il nesso con la comunità nazionale non andrebbe, cioè, assimilato ai sistemi di attribuzione automatica della cittadinanza originaria, dovendosi piuttosto intendere come un sovrappiù connotante un fatto volontario idoneo ad acquisire la cittadinanza derivata.

Tuttavia, se la direzione è effettivamente quella di mescolare l'attribuzione della cittadinanza originaria al legame sostanziale con il territorio, occorrerebbe, allora, introdurre nuovi parametri che, sulla base del collegamento effettivo con la Repubblica, consentano agli stranieri extracomunitari nati e/o cresciuti in Italia, che frequentano le nostre scuole, che lavorano con regolare contratto, che parlano perfettamente la lingua italiana e che partecipano attivamente alla vita sociale del Paese di diventare cittadini anche senza dovere attendere la maggiore età o maturare un periodo ininterrotto di residenza decennale come attualmente previsto⁴⁶.

⁴⁵ Sul punto, G. BONATO e R. DE SIMONE, *Analisi della doppia cittadinanza e della rinuncia espressa alla luce delle ultime sentenze della Corte d'Appello di Roma*, in *Judicium*, 2022, p. 13, sottolineano come la scelta dell'uno o dell'altro criterio di attribuzione della cittadinanza «appartiene a ragioni essenzialmente politiche: lo *ius sanguinis* è scelto dai paesi di grande emigrazione, con la finalità di mantenere il collegamento e il legame tra la madre patria e i figli degli emigranti, mentre lo *ius soli* è scelto dai paesi a forte immigrazione». Analogamente, A. DARDEAU DE CARVALHO, *Nacionalidade e cidadania*, Rio de Janeiro, 1956, pp. 14-15; R. CLERICI, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., p. 184.

⁴⁶ A questo proposito, l'imminente referendum che punta a dimezzare il periodo di residenza legale in Italia da 10 a 5 anni per i cittadini extra-Ue che vogliono inoltrare la richiesta di cittadinanza italiana per naturalizzazione potrebbe rappresentare un'ottima occasione per tracciare la via da percorrere proprio in questa logica di rinnovato rafforzamento della cittadinanza effettiva. «Si costruirebbe così una disciplina dell'attribuzione della cittadinanza (...) più proporzionata all'interno e all'esterno del territorio nazionale, instaurando se non una simmetria quantomeno una maggiore ragionevolezza a fronte dell'assetto molto squilibrato nella legge del 1992». In tal senso si è espressa R.

Difatti, secondo autorevoli commentatori, «le due discussioni, se si vuole essere coerenti, devono marciare insieme. Altrimenti quel principio che (...) viene qui evocato per privare della “formale” cittadinanza chi non ce l’ha dal punto di vista “sostanziale” risulterebbe ancor più pesantemente, e contraddittoriamente, violato nel continuare a negare la cittadinanza “formale” a chi quella “sostanziale” l’ha già da tempo ampiamente conquistata»⁴⁷.

Né può soddisfare la nuova previsione di acquisto della cittadinanza per gli italo-discendenti tramite l’ingresso e il soggiorno per lavoro subordinato al di fuori delle quote annualmente stabilite in quanto trattasi comunque di una misura discriminatoria che riduce lo *status civitatis* già maturato a titolo originario in una concessione amministrativa del tutto discrezionale.

Pertanto, nella prospettiva di una riforma di più ampio respiro, occorrerà considerare l’opportunità di conferire a quest’ultima, con i dovuti correttivi o adeguamenti, equilibrio e sostanza in coerenza con il quadro complessivo di regole e principi costituzionali che governano il nostro sistema, tenendo bene a mente che «non si possono cancellare né dalla storia, né dalla geografia, né dal diritto le persone che sono collegate all’esperienza secolare di emigrazione massiccia all’estero che fa parte dell’identità del popolo di questo Paese»⁴⁸.

Bisognerà chiedersi, in altri termini, se sia possibile sacrificare sull’altare della ragion di Stato la tutela di un diritto fondamentale e inalienabile come lo *status civitatis* e di conseguenza se sia, quindi, legittimo sottrarre un diritto acquisito fin dalla nascita pur di tutelare il Paese da ipotetici non meglio specificati eventi nefasti per la sicurezza nazionale.

Contestualmente, cresce l’attesa per il pronunciamento della Corte costituzionale chiamata a decidere sulla questione di legittimità della norma preesistente⁴⁹ potendo fornire importanti moniti

CALVANO, nel corso dell’audizione dinanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 9 aprile 2025, in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/fil es/000/432/921/Prof.ssa_CALVANO.pdf, 2025, p. 8. Per un’analisi del quesito referendario si veda P. BONETTI, *Il referendum popolare abrogativo in materia di cittadinanza italiana: ammissibilità e significato costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2025, pp. 1-27.

⁴⁷ E. GROSSO, *cit.*, p. 8.

⁴⁸ Cfr. P. BONETTI, *Italiani si nasce e si diventa (ieri, oggi e domani)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2006, p. 4 ss. Per un approfondimento sul fenomeno migratorio italiano di fine Ottocento e inizio Novecento si rinvia a P. BEVILACQUA, A. DECLEMENTI, E. FRANZINA, *Storia dell’emigrazione italiana, Partenze*, Roma, 2001; A. NICOSIA, L. PRENCIPE, *Museo Nazionale Emigrazione Italiana*, Roma, 2009.

⁴⁹ Con ordinanza n. 247 del 26 novembre 2024, il Tribunale di Bologna ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, Legge 5 febbraio 1992, n. 91, per cui “è cittadino per nascita: a) il figlio di padre o di madre cittadini” senza limiti generazionali al riconoscimento della cittadinanza italiana per discendenza, in riferimento agli

non solo sulla passata versione della legge, che continua ad applicarsi ai procedimenti pendenti, ma anche sui recenti interventi di riforma.

Non è escluso, infatti, che la Consulta possa valutare, quantomeno incidentalmente, la nuova legge di conversione n. 74 del 2025 nella misura in cui questa si pone in rapporto di stretta continuità logica e sistematica con la questione sottoposta dal giudice remittente.

Ad ogni modo, prendendo a prestito le parole di acuta dottrina, «qualsiasi decisione verrà presa, resterà il nodo di fondo. La cittadinanza per discendenza non è un privilegio ma un diritto che solo in epoca recente ha trovato piena attuazione e ora sembra essere sommariamente – e quel che è più grave retroattivamente – smantellato»⁵⁰.

artt. 1, 3 e 117 della Cost., quest'ultimo in relazione agli obblighi internazionali e agli artt. 9 del Trattato sull'Unione europea e 20 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

⁵⁰ In questi termini si esprime N. BRUTTI, *Il decreto-legge e la questione della cittadinanza iure sanguinis*, in <https://ntplusdiritto.ilsole24ore.com/art/il-decreto-legge-e-questione-cittadinanza-iure-sanguinis-AGGtuYtD>, il quale definisce la portata degli effetti *ex tunc* della nuova norma come una «diseredazione di massa».