

La cittadinanza italiana dopo la Legge n. 74 del 2025: i dubbi di costituzionalità della nuova disciplina¹

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'art. 3-*bis*: i dubbi di costituzionalità. – 3. Programma dell'indagine. – 4. La cittadinanza: appartenenza e partecipazione. – 5. La nozione giuridica della cittadinanza. – 6. La cittadinanza come stato giuridico costituzionalmente protetto. – 7. Le vicende dello *status civitatis*. – 8. I tratti caratteristici dello stato di cittadino. – 9. Le leggi italiane in materia di cittadinanza: la disciplina dell'acquisto. – 9.1. *Segue*: la disciplina della perdita (cenni alla bipolidia). – 10. Il *favor civitatis* nella giurisprudenza. – 11. Analisi di diritto comparato: la Francia. – 11.1. *Segue*: il Belgio. – 11.2. *Segue*: la Spagna. – 11.3. *Segue*: la Germania. – 11.4. *Segue*: altri ordinamenti. – 11.5. *Segue*: breve sintesi dell'analisi comparatistica. – 12. La connotazione funzionale delle leggi italiane in materia di cittadinanza. – 13. Il pluralismo, le comunità italiane all'estero e la loro rilevanza costituzionale. – 14. Dall'autonomia degli Stati ai limiti (costituzionali, convenzionali e unionali) in materia di cittadinanza. – 15. L'art. 22 Cost.: il divieto di privazione della cittadinanza. – 16. Il limite della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento legislativo retroattivo. – 17. Il principio di uguaglianza tra cittadini italiani: il divieto di frammentazione dello *status civitatis*. – 18. I limiti convenzionali in materia di cittadinanza. – 19. I limiti unionali in materia di cittadinanza. – 20. Il diritto alla cittadinanza. – 21. Il Decreto 36/2025 e la sua retroattività: i dubbi di costituzionalità rispetto all'art. 22 Cost. – 22. Violazione del legittimo affidamento degli italiani nati all'estero e con altra cittadinanza. – 23. Irragionevolezza della concessione di un termine già scaduto: sulla data del 27 marzo 2025. – 24. La discriminazione a danno di alcune categorie di italiani: i bipolidi e i naturalizzati; il fattore tempo. – 25. Conclusioni.

1. Introduzione

In linea di continuità con quanto precedentemente scritto², con il presente contributo analizzerò ancora una volta la riforma della cittadinanza per discendenza, avendo presente che negli ultimi mesi ci sono state novità, ovvero ed in ordine cronologico: la conversione – con modificazioni – del Decreto-Legge 28 marzo 2025, n. 36, avvenuta con la Legge 23 maggio 2025, n. 74, la quale ha confermato l'impianto fortemente limitativo alla trasmissione dello

¹ Il testo riprende, in maniera aggiornata e ampliata, quanto da me esposto nell'Intervento alla tavola rotonda conclusiva del corso organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura a Napoli il 22-24 settembre 2025, dal titolo *La cittadinanza e le cittadinanze. Spunti di riflessione de iure condito e de iure condendo*.

Si ringraziano Riccardo De Simone e Monica Lis Restanio per le riflessioni in merito alla riforma del 2025 e per la rilettura di alcuni paragrafi del presente scritto. Per l'elaborazione della parte comparatistica, si ringraziano: Sandra Ramajo Navarro (per la parte sulla Spagna); Benedetta Ballatore (per la parte sulla Germania); Alessandro Vernice, Simona Gaeta e Karla Leal Machado (per la parte sul Portogallo); Francisco Leiva (per la parte su Olanda e Danimarca).

² Sia permesso rinviare a: G. Bonato, *Il decreto-legge n. 36 del 28 marzo 2025: la "Grande Perdita" della cittadinanza italiana*, in <https://www.judicium.it/il-decreto-legge-n-36-del-28-marzo-2025-la-grande-perdita-della-cittadinanza-italiana/>; Id., *Grande naturalizzazione brasiliana e cittadinanza italiana (osservazioni su una recente pronuncia della App. Roma)*, in <https://www.judicium.it/wp-content/uploads/2021/09/Giovanni-Bonato.pdf>; Id., *La Grande Naturalizzazione brasiliana non causò la perdita della cittadinanza italiana*, in *Giur. It.*, 2023, p. 2358 ss.; G. Bonato – R. De Simone, *Analisi della doppia cittadinanza e della rinuncia espressa alla luce delle ultime sentenze della App. Roma*, in <https://www.judicium.it/wp-content/uploads/2022/07/Bonato-De-Simone-1.pdf>.

*status civitatis*³; l'ordinanza di rimessione del Tribunale di Torino del 25 giugno 2025, in merito alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3-bis – limitatamente alle parole “*anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo*” e alle condizioni previste alle lettere a), a-bis) e b) – della L. 91/1992; la sentenza n. 142 del 31 luglio 2025 della Corte costituzionale, in riferimento alle questioni di legittimità relative all'art. 4 c.c. 1865, all'art. 1 della L. 555/1912, nonché all'art. 1, comma 1, lett. a), della L. 91/1992, sollevate dai Tribunali di Bologna, Milano, Firenze e Roma⁴; l'ordinanza di rimessione del Tribunale di Mantova del 23 ottobre 2025, in riferimento alla questione di legittimità costituzionale del citato art. 3-bis; le due ordinanze di rimessione del Tribunale di Campobasso (del 5 e del 9 febbraio 2026), in merito alla questione di legittimità costituzionale del menzionato art. 3-bis.

Come noto, il nucleo centrale della riforma del 2025 è costituito dalla eliminazione della “automatica correlazione” tra *status civitatis* e *status filiationis*, attraverso l'inserimento di “nuove condizioni richieste per l'acquisizione della cittadinanza *iure sanguinis*”⁵. In questa direzione, il neo-introdotto art. 3-bis della L. 91/1992 prevede quanto segue: “*In deroga agli articoli 1, 2, 3, 14 e 20 della presente legge, all'articolo 5 della legge 21 aprile 1983, n. 123, agli articoli 1, 2, 7, 10, 12 e 19 della legge 13 giugno 1912, n. 555, nonché agli articoli 4, 5, 7, 8 e 9 del codice civile approvato con regio decreto 25 giugno 1865, n. 2358, 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 condizioni (che definirò “clausole di salvezza”), specificate alle lettere a), a-bis) b), c), d), che la L. 74/2025 modifica parzialmente rispetto a quanto originariamente previsto dal D.L. 36/2025⁶.

³ Per un primissimo e recentissimo quadro a commento della riforma del 2025 in tema di cittadinanza, si segnala il volume Aa.Vv., *La cittadinanza italiana per discendenza (“iure sanguinis”). Riflessioni sugli aspetti di legittimità costituzionale della Legge 74/2025*, a cura di G. Scarchillo, Pisa, 2026.

Sul D.L. 36/2025 e sulla L. 74/2025 risultano pubblicati i seguenti contributi: M. Infusino, *Cittadinanza italiana iure sanguinis: errori e criticità della nuova frontiera*, in *AIC*, 2 giugno 2025, in https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2025_3_10_Infusino.pdf; N. Brutti, *Riforma della cittadinanza iure sanguinis: diritto comparato e tutela multilivello*, in *Comparazione e diritto civile*, 2025, p. 365 ss.; Id., *Il “sottile vincolo”: dubbi e prospettive sulla cittadinanza iure sanguinis*, in *Federalismi*, 2025, n. 13, in https://www.astrid-online.it/static/upload/brut/brutti_fed13_25.pdf; Id., *Il Decreto legge e la questione della cittadinanza iure sanguinis*, in <https://ntplusdiritto.ilsole24ore.com/art/il-decreto-legge-e-questione-cittadinanza-iure-sanguinis-AGGtuYtID>; C. Delli Carri, *La cittadinanza dell'Unione europea come parametro interposto nella valutazione della legittimità costituzionale della legge n. 91/1992. Riflessioni a margine dell'ordinanza del Tribunale di Bologna n. 3080/2024 del 26 novembre 2024 e del recente d.l. n. 36/2025*, in *Eurojus*, 2025, n. 2, <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Articolo-cittadinanzaadocx-1.pdf>; L. Stamme, *La ridefinizione dello status civitatis alla luce dei principi costituzionali: criticità della nuova riforma approvata con d.l. 36 del 2025*, in *AIC*, 2 dicembre 2025, https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2025_6_09_Stamme.pdf; C. Panzera – A. Rauti, *La cittadinanza tra Stato e comunità*, in *Dir. soc.*, 2025, n. 3, p. 619 ss.; E. Ghidella, *La legge n. 74/2025, di conversione del decreto legge n. 36/2025, entra in vigore il 24 maggio 2025 ed è subito scompiglio ...*, in *I servizi demografici*, 2025, n. 9, p. 13 ss.; R. Calvigioni, *La nuova disciplina della cittadinanza a seguito delle recenti modifiche normative: prime riflessioni*, in *I servizi demografici*, 2025, n. 6, p. 23 ss.; T. Piola, *Oltre l'automatismo: la nuova cittadinanza della Legge n. 74/2025*, in *I servizi demografici*, 2025, n. 7-8, p. 7 ss.; F. Salimbeni, *La nuova legge sulla cittadinanza iure sanguinis: analisi e prospettive di riforma*, in *Federalismi*, 14 gennaio 2026, <https://www.federalismi.it/ApiOpenFilePDF.cfm?artid=53049&dpath=document&dfile=12012026182940.pdf&content=La%2Bnuova%2Blegge%2Bsulla%2Bcittadinanza%2Biure%2Bsanguinis%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>.

⁴ Su cui si rinvia, per il momento, ai commenti di: M. Gattuso, *Cittadinanza iure sanguinis: brevi note dopo C. Cost. 31/7/25 n. 142*, in *Giustizia Insieme*, 10 novembre 2025, <https://www.giustiziainsieme.it/articolo/3682-cittadinanza-iure-sanguinis-brevi-note-dopo-c-cost-31-7-25-n-142-marco-gattuso>; U. Scotti, *La Corte Costituzionale si pronuncia sulla cittadinanza. Osservazioni a prima lettura della Sentenza 142 del 2025*, in *Giustizia Insieme*, 9 settembre 2025, <https://www.giustiziainsieme.it/it/costituzione-e-carta-dei-diritti-fondamentali/3607-cittadinanza-sentenza-della-corte-costituzionale-n-142-del-2025-umberto-scotti>.

⁵ Sono le parole usate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 142 del 2025.

⁶ In particolare, in ragione delle modifiche avvenute in sede di conversione, le ulteriori condizioni (dettate dall'art. 3-bis) per l'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis* in riferimento agli individui nati all'estero e in possesso di altra cittadinanza sono le seguenti: “a) lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti non oltre le 23:59, ora di Roma, della medesima data; a-bis) lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti nel giorno indicato da appuntamento comunicato all'interessato dall'ufficio competente entro le 23:59, ora di Roma, della medesima data del 27 marzo 2025; b) lo stato di cittadino dell'interessato è accertato giudizialmente, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda giudiziale presentata

La L. 74/2025 introduce inoltre altre disposizioni, tra cui: la cittadinanza per “beneficio di legge” per i figli minori di cittadini italiani⁷; la disciplina per “favorire il recupero delle radici italiane degli oriundi e il conseguente acquisto della cittadinanza italiana” (art. 1-bis del D.L. 36/2025); alcune modifiche in tema di “Riacquisto della cittadinanza a favore di ex cittadini” (art. 1-ter del D.L. 36/2025). Specifichiamo che le disposizioni normative da ultimo richiamate non saranno oggetto di questo scritto, il cui principale obiettivo è quello di analizzare e valutare la portata retroattiva dei nuovi limiti alla trasmissione per discendenza dello *status civitatis*.

2. L'art. 3-bis: i dubbi di costituzionalità

Innanzitutto, è necessario trattare dell'ambito di applicazione del richiamato art. 3-bis della L. 91/1992, il quale viene soggettivamente circoscritto ai soli individui nati all'estero (criterio del luogo di nascita) e che sono “in possesso di altra cittadinanza” (criterio della bipolidia⁸). Il fatto della nascita all'estero e la titolarità di altra cittadinanza sono infatti condizioni ostative (cumulative) all'acquisto dello *status*, salva l'applicazione di una delle ipotesi previste alle lettere a), a-bis), b), c), d), di cui all'art. 3-bis, che permettono la trasmissione, indipendentemente dal luogo di nascita e dal possesso di altri *status*⁹. Risulta chiaro che il citato art. 3-bis viene strutturato dal legislatore con una doppia deroga: l'acquisto della cittadinanza per discendenza non avviene per gli individui nati all'estero ed in “possesso di altra cittadinanza” (prima deroga al criterio generale previsto dall'art. 1 della L. 91/1992), salvo che ricorra una delle clausole di salvezza (seconda deroga alle condizioni ostative all'acquisto indicate dallo stesso art. 3-bis)¹⁰.

Nel corso del presente scritto si tratterà della c.d. semplificazione analitica della fattispecie in relazione allo *status civitatis*¹¹, ma possiamo fin d'ora anticipare che – da una lettura complessiva della riforma – si deduce che la

non oltre le 23:59, ora di Roma, della medesima data; c) un ascendente di primo o di secondo grado possiede, o possedeva al momento della morte, esclusivamente la cittadinanza italiana; d) un genitore o adottante è stato residente in Italia per almeno due anni continuativi successivamente all'acquisto della cittadinanza italiana e prima della data di nascita o di adozione del figlio”. Per l'analisi delle condizioni originariamente previste dal D.L. 36/2025 sia consentito rinviare a G. Bonato, *Il decreto-legge n. 36 del 28 marzo 2025: la “Grande Perdita” della cittadinanza italiana*, cit., § 7 ss.

⁷ Rispetto ai minori, nati dal 24 maggio 2025 in poi, la L. 74/2025 ha inserito all'interno della L. 91/1992 una nuova disposizione (art. 4, comma 1-bis), secondo cui: “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; b) la dichiarazione è presentata entro tre anni dalla nascita del minore o dalla data successiva in cui è stabilita la filiazione, anche adottiva, da cittadino italiano”. Il termine per effettuare la dichiarazione era inizialmente di un anno, ma è stato innalzato a tre anni decorrenti dalla data della nascita del minore, in forza della modifica avvenuta con l'art. 1, comma 513, della L. 30 dicembre 2025, n. 199.

Da segnalare che, per i minorenni alla data del 24 maggio 2025, l'art. 1, comma 1-ter, del D.L. 36/2025, come convertito dalla L. 74/2025, prevede che: “Per i minorenni alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, figli di cittadini per nascita di cui all'articolo 3-bis, comma 1, lettere a), a-bis) e b), della legge 5 febbraio 1992, n. 91, la dichiarazione prevista dall'articolo 4, comma 1-bis, lettera b), della medesima legge può essere presentata entro le 23:59, ora di Roma, del 31 maggio 2026”.

Sulla disciplina dei minori si vedano: 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*, 2025, n. 3, <https://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-3-2025-1/1909-la-patria-dei-padri-e-la-patria-dei-figli-le-conseguenze-della-riforma-della-cittadinanza-sui-minori-nati-all'estero-e-residenti-in-italia>; R. Calvigioni, *La nuova disciplina della cittadinanza a seguito delle recenti modifiche normative: prime riflessioni*, cit., p. 30, il quale parla di norma di carattere transitorio in riferimento al citato art. 1, comma 1-ter, nello stesso senso T. Piola, *Oltre l'automatismo: la nuova cittadinanza della Legge n. 74/2025*, cit., p. 15, parla di “finestra temporale” per i minori.

⁸ Sulla doppia cittadinanza si vedano G. Bonato – R. De Simone, *Analisi della doppia cittadinanza e della rinuncia espressa alla luce delle ultime sentenze della Corte d'Appello di Roma*, cit., § 11 ss.

⁹ In tal senso si veda anche R. Calvigioni, *La nuova disciplina della cittadinanza a seguito delle recenti modifiche normative: prime riflessioni*, cit., p. 25.

¹⁰ Lo nota C. Panzera, *Memoria predisposta per l'audizione informale del 10 aprile 2025 dinanzi l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, in relazione all'esame del disegno di legge n. 1432 (d.l. 36/2025 - disposizioni urgenti in materia di cittadinanza) e dei disegni di legge nn. 98 e conn. (disposizioni in materia di riacquisto della cittadinanza italiana)*, in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/432/943/Prof._PANZER_A.pdf, il quale parla di una “certa inutile complicazione del testo (formulato come una “doppia” deroga: alla regola comune e alla deroga stessa per le tre eccezioni in cui si riepande la regola generale)”.

¹¹ Sulla semplificazione analitica della fattispecie si veda S. Patti, *Le prove*, 2^a ed., Milano, 2021, p. 81.

filiazione è confermata quale titolo acquisitivo della cittadinanza, purché ricorrano alcuni presupposti, tra cui prima di tutto la nascita in Italia (elemento che permette l'applicazione del criterio generale contenuto all'art. 1 L. 91/1992, senza alcuna limitazione generazionale). Per tale motivo, ritengo che attualmente nel sistema italiano si verifichi una sostanziale commistione dei due criteri di acquisto a titolo originario, quello dello *ius soli* e quello dello *ius sanguinis*, nella misura in cui il primo criterio condiziona l'applicazione del secondo. Difatti, unicamente per gli individui nati all'estero assumono rilievo giuridico le nuove condizioni di natura sostanziale, previste alle lettere c) e d), dell'art. 3-bis, secondo cui la cittadinanza italiana si acquista attraverso il vincolo di filiazione, ma solo: se l'ascendente di primo o di secondo grado possiede, o possedeva al momento della morte, esclusivamente la cittadinanza italiana; oppure, se il genitore o il genitore adottivo è stato residente in Italia per almeno due anni continuativi successivamente all'acquisto della cittadinanza italiana e prima della data di nascita o di adozione del figlio.

Da precisare che il legislatore ha, comunque, previsto una clausola di salvaguardia per coloro che avevano richiesto l'accertamento del proprio *status* prima dell'emanazione del D.L. 36/2025. Lo spartiacque tra l'applicabilità della pregressa disciplina e quella nuova è stabilito dalle lettere a), a-bis), b) dell'art. 3-bis, le quali prevedono quale momento temporale rilevante quello della presentazione alle autorità competenti della domanda di accertamento della cittadinanza “entro le 23:59, ora di Roma, [...] del 27 marzo 2025”.

Detto ciò, ferma la legittimità dello scopo perseguito in via generale dal legislatore della riforma del 2025 (l'introduzione di limiti generazionali alla trasmissione *iure sanguinis* al fine di dare maggior rilievo al c.d. “legame genuino”¹²), diversi sono i dubbi di legittimità costituzionale che solleva la disposizione in esame, su cui vale la pena soffermarsi nuovamente¹³, anche alla luce delle novità provenienti da giurisprudenza e dottrina.

A tal proposito, l'aspetto certamente più delicato dell'art. 3-bis è quello relativo alla sua applicazione retroattiva, che va a colpire anche coloro che sono nati prima della sua entrata in vigore, rispetto ai quali si verifica una vera e propria perdita della cittadinanza. È evidente, infatti, che il Decreto non costituisce una legge di interpretazione autentica, visto il carattere palesemente innovativo dei criteri limitativi alla trasmissione. Siamo, invero, dinanzi ad una misura autenticamente retroattiva che incide su diritti perfetti e già acquisiti nel patrimonio giuridico degli interessati¹⁴. Anzi sembra che il Decreto – nella parte in cui utilizza la formula “non sono considerati italiani” – sia stato principalmente elaborato proprio per realizzare una retrovalutazione della posizione dei soggetti nati prima della sua entrata in vigore. Infatti, una riforma della cittadinanza valevole unicamente *pro futuro* avrebbe potuto incidere anche solo sull'art. 1, indicando i nuovi criteri di trasmissione all'interno di tale disposizione, senza nemmeno creare uno specifico e nuovo articolo di legge¹⁵.

Ed è proprio riguardo alla retroattività dell'intervento legislativo, e alla conseguente compressione dello *status civitatis* nei confronti della categoria dei nati (prima del 28 marzo 2025) all'estero e in possesso di altra cittadinanza, che la stragrande maggioranza della dottrina ha esposto le sue più forti perplessità. A questo proposito, si è parlato di: una “revoca implicita di un diritto soggettivo già sorto, in assenza di cause di decadenza previamente determinate”, ossia di “una privazione del diritto fondamentale, già acquisito, sulla base di requisiti introdotti *ex post* e indipendenti da alcuna volontà consapevole dell'interessato”, che “assume i tratti di una decadenza punitiva e, comunque, gravemente vessatoria”, basata su di una discutibile nozione di cittadinanza italiana “esclusiva”¹⁶; una “diseredazione di massa”¹⁷;

¹² T. Piola, *Oltre l'automatismo: la nuova cittadinanza della Legge n. 74/2025*, cit., p. 8.

¹³ Avevo espresso alcuni dubbi di costituzionalità sul D.L. 36/2025 già in G. Bonato, *Il decreto-legge n. 36 del 28 marzo 2025: la “Grande Perdita” della cittadinanza italiana*, cit.

¹⁴ Così M. Infusino, *Cittadinanza italiana iure sanguinis: errori e criticità della nuova frontiera*, cit., § 2, il quale parla di una “legge innovativa che introduce limiti in alcun modo ricavabili tra le possibili varianti di significato del testo iniziale”; nello stesso senso N. Brutti, *Il Decreto legge e la questione della cittadinanza iure sanguinis*, cit.

¹⁵ In questa direzione, infatti, il Disegno di legge S. 1450 - 19^a Legislatura | Senato della Repubblica pare intraprendere la strada della modifica dell'art. 1 della L. 91/1992.

¹⁶ N. Brutti, *Riforma della cittadinanza iure sanguinis: diritto comparato e tutela multilivello*, cit., p. 367 ss.

¹⁷ Così ancora N. Brutti, *Il Decreto legge e la questione della cittadinanza iure sanguinis*, cit.; Id., *Il “sottile vincolo”*, cit., p. 13.

una “preclusione tombale” che cancella diritti¹⁸; “una privazione *ex tunc* di uno *status* giuridico”¹⁹; “una vera e propria finzione giuridica”²⁰; uno strumento che segue la “logica del ‘meno siamo, meglio stiamo’, e del ‘chi se n’è andato, se n’è andato’”²¹. Nella stessa direzione, il decreto in questione è stato definito “un pastrocchio a rischio di incostituzionalità, che si fonda su criteri discriminatori, retroattivi e ingiusti che colpiranno generazioni di discendenti di italiani”²². Pare, quindi, esserci un ampio consenso dottrinale a valutare l’effetto del D.L. 36/2025 come una perdita (o revoca) retroattiva di massa dello *status* di cittadino italiano rispetto alla categoria di individui descritta dall’art. 3-bis²³.

Alla dottrina si è aggiunta anche la giurisprudenza di merito, la quale ha condiviso i dubbi di legittimità costituzionale quanto alla retroattività della misura e, conseguentemente, ha rimesso la questione alla Corte “limitatamente alle parole ‘*anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo*’ e alle condizioni previste alle lettere a), a-bis) e b) – della legge 5 febbraio 1992, n. 91”²⁴.

¹⁸ Così R. Calvano nel corso dell’audizione dinanzi alla I Commissione Affari costituzionali Senato della Repubblica, 8 aprile 2025, in https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Dditer/documenti/57165_documenti.htm

¹⁹ In questo senso S. Laganà nel corso dell’audizione dinanzi alla I Commissione Affari costituzionali Senato della Repubblica, 8 aprile 2025, in https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Dditer/documenti/57165_documenti.htm

²⁰ Così G. Campeggio, *Ius sanguinis e art. 22 della Costituzione*, in <https://www.lacostituzione.info/index.php/2025/06/01/ius-sanguinis-e-art-22-della-costituzione/>.

²¹ In questa direzione, si veda V. Zeno-Zencovich, *Il Dl Cittadinanza che discrimina pure gli italiani del Sudamerica*, in *Il Dubbio*, 2 aprile 2025, p. 7. In senso critico anche F. Salimbeni, *La nuova legge sulla cittadinanza iure sanguinis: analisi e prospettive di riforma*, cit., p. 184, secondo cui la logica di fondo della riforma in discorso è la seguente: “nessuno diventi cittadino, né i figli di quelli che sono partiti, né i figli di quelli che sono arrivati”.

²² Così T. Ricciardi, *La riforma della cittadinanza: se il governo vuole distinguere i “veri italiani” dai “falsi”*, in <https://www.editorialedomani.it/politica/mondo/cittadinanza-riforma-governo-vuole-distinguere-veri-italiani-da-quelli-falsi-ub6te24p>, 4 aprile 2025, p. 11.

²³ Oltre agli Autori precedentemente citati, ritengono che il D.L. 36/2025 provochi una revoca-perdita della cittadinanza: M. Carducci, *Profili d’incostituzionalità della nuova legge sulla cittadinanza: una fictio provvedimentale sull’identità degli oriundi*, in <https://www.diritticomparati.it/profili-dincostituzionalita-della-nuova-legge-sulla-cittadinanza-una-fictio-provvedimentale-sullidentita-degli-oriundi/>, secondo cui la riforma comporta una “vera e propria revoca generalizzata *ex lege* della ‘condizione’ originaria (e naturale) di oriundi e trasmutazione *d’emblée* in stranieri”; M. Infusino, *Cittadinanza italiana iure sanguinis: errori e criticità della nuova frontiera*, cit.; L. Stamme, *La ridefinizione dello status civitatis alla luce dei principi costituzionali: criticità della nuova riforma approvata con d.l. 36 del 2025*, cit., § 5.

Critiche provengono anche da quegli studiosi che approvano sostanzialmente la riforma, ma ne criticano il metodo utilizzato, tra cui segnaliamo: E. Grosso, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, sul disegno di legge n. 1432 (d-l 36/2025 - disposizioni urgenti in materia di cittadinanza) e sui disegni di legge nn. 98 e conn. (disposizioni in materia di riacquisto della cittadinanza italiana)*, mercoledì 9 aprile 2025,

in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/432/937/Prof._GROSSO.pdf; § 3, secondo cui il Decreto 36/2025 crea una “nuova causa di perdita della cittadinanza che non dipend[e] da alcuna ‘condotta’ del soggetto interessato”; C. Panzera – A. Rauti, *La cittadinanza tra Stato e comunità*, cit., p. 657, secondo cui “non pare si possa dubitare della sua palese retroattività nella parte in cui testualmente si applica anche a «chi è nato all’estero anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo». Si qualifica *ora per allora* in modo diverso – del tutto opposto – un fatto già accaduto (l’iscrizione *ope legis* della cittadinanza per nascita), che ha prodotto conseguenze che fanno ormai parte del patrimonio giuridico del soggetto (la titolarità dello *status*: diritto alla sua stabilità)”; C. Delli Carri, *La cittadinanza dell’Unione europea come parametro interposto nella valutazione della legittimità costituzionale della legge n. 91/1992*, cit., § 5, secondo cui “le disposizioni introdotte dal d.l. 36/2025, presentano non pochi dubbi, in quanto una limitazione retroattiva del diritto di avanzare un’istanza di riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis* sembra porsi in pieno contrasto con la giurisprudenza europea in materia di revoca della cittadinanza”.

In senso contrario, invece, si pone E. Ghidella, *La legge n. 74/2025, di conversione del decreto legge n. 36/2025, entra in vigore il 24 maggio 2025 ed è subito scompiglio ...*, cit., p. 25, la quale – partendo dalla premessa che i discendenti ancora non formalmente riconosciuti sono titolari solo di una “cittadinanza potenziale” – esclude che il D.L. 36/2025 abbia comportato l’effetto di una privazione dello *status*. La prospettiva dell’Autrice si scontra, tuttavia, con il granitico orientamento della nostra giurisprudenza, secondo cui lo *status* di cittadino italiano per discendenza si acquista a titolo originario, al momento della nascita (su cui v. *infra*).

²⁴ Si vedano: l’ordinanza emessa dal Tribunale di Torino, in data 25 giugno 2025, con cui si riconosce “la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’articolo 3-bis – limitatamente alle parole “*anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo*” e alle condizioni previste alle lettere a), a-bis) e b) – della legge 5 febbraio 1992, n. 91, introdotto dal decreto-legge 28

Dati i limiti del presente scritto, saranno oggetto di analisi solo alcuni degli aspetti della nuova disciplina che, a mio modesto avviso, si situano tra quelli più problematici, ossia: i) il meccanismo della perdita automatica e retroattiva della cittadinanza, che si pone in contrasto con l'art. 22 Cost. e con i principi di diritto europeo e internazionale; ii) la lesione del legittimo affidamento, provocato da una retroazione normativa inaspettata e imprevedibile che va – pesantemente e drasticamente – ad incidere su dei diritti soggettivi perfetti, giungendo di fatto alla loro eliminazione (con violazione dell'art. 3 Cost., per irragionevolezza e sproporzionalità)²⁵; iii) l'irrazionalità e l'arbitrarietà della nuova disciplina, che fissa un termine decadenziale ad una data anteriore alla sua entrata in vigore (violazione dell'art. 3 Cost. per irragionevolezza); iv) la frammentazione dell'istituto dello *status civitatis*, attraverso la creazione di varie categorie di cittadini (quelli “*esclusivamente*” italiani, i bipoliti, gli italiani dalla nascita, i naturalizzati, i nati in Italia, i nati all'estero, ecc.), che sono titolari di differenti prerogative e facoltà, con conseguente contrasto con l'art. 3 Cost., per violazione del principio di uguaglianza; v) la disparità di trattamento – creata dalla nuova normativa – tra situazioni identiche, che vengono differenziate tra loro solo in base all'elemento temporale della data di presentazione della domanda di cittadinanza, in spregio all'art. 3 Cost. Si specifica che – nel presente contributo – non saranno presi in considerazione gli aspetti formali del Decreto 36/2025 relativi alla sussistenza o meno dei presupposti della decretazione d'urgenza.

3. Programma dell'indagine

Per effettuare l'analisi sull'art. 3-*bis*, sarà necessario fare un passo indietro e, innanzitutto, risalire alla nozione di cittadinanza. Difatti, in ragione della natura autenticamente retroattiva dell'intervento legislativo in discorso, si deve realizzare un'operazione di bilanciamento tra gli interessi pubblici perseguiti dalla misura normativa e la tutela dei

marzo 2025, n. 36, convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 2025 n. 74, in riferimento agli articoli 2, 3 e 117 comma 1 della Costituzione, quest'ultimo in relazione ai principi derivati dall'ordinamento internazionale e, in particolare, dall'art. 9 del Trattato sull'Unione Europea, dall'art. 20 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, dall'art. 15 comma 2 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 10.12.1948 e dell'art. 3 comma 2 del Quarto Protocollo Addizionale alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo”; l'ordinanza emessa dal Tribunale di Mantova, in data 23 ottobre 2025, con cui si riconosce la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 *bis* della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (*Nuove norme sulla cittadinanza*), introdotto dall'art. 1 c. 1, 1 *bis* e 1 *ter* del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (*Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza italiana*), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2025, n. 74, nella parte in cui stabilisce che la disposizione si applica a “*chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo*” ed alle condizioni previste alle lettere a), a *bis*) e b), in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 22, 24, 56, 58, 72, 77 e 117 Cost. della Costituzione, quest'ultimo con riferimento all'art. 14 CEDU ed all'art. 26 del Patto internazionale sui diritti civili e politici”; l'ordinanza emessa dal Tribunale di Campobasso, in data 5 febbraio 2026, con cui si riconosce “la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3-*bis* – limitatamente alle parole “*anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo*” e alle condizioni previste alle lettere a), a-*bis*) e b) – della legge 5 febbraio 1992, n. 91, introdotto dal decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, convertito con modificazioni in legge 23 maggio 2025 n. 74, in riferimento agli articoli 2, 3, 117 (quest'ultimo in relazione ai principi derivati dall'ordinamento unionale e, in particolare, dall'art. 9 del Trattato sull'Unione Europea e dall'art. 20 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea), 22, 72 e 77 della Costituzione”; l'ordinanza emessa dal Tribunale di Campobasso, in data 9 febbraio 2026, che ha sollevato la questione di legittimità del citato art. 3-*bis* nella parte in cui è retroattivo.

²⁵ Si tratta di uno degli aspetti più delicati del D.L. 36/2025. Difatti, anche coloro che si dimostrano favorevoli alla limitazione generazionale, esprimono perplessità in merito alla lesione del legittimo affidamento in conseguenza della retroattività. A questo proposito, si veda quanto scritto da M. Gattuso, *Cittadinanza iure sanguinis*, cit., § 4: “Vi è, inoltre, da chiedersi se il quomodo, le specifiche regole contenute nella nuova normativa, rispettino i parametri di ragionevolezza e di non discriminazione e se incidano, in qualche modo, su alcune posizioni soggettive che rientrano a pieno titolo nel nucleo della “cittadinanza costituzionale”. Non è invero escluso che la normativa volta a chiudere la porta ad una disciplina estranea alla nozione di cittadinanza delineata dalla Costituzione, abbia inciso anche su alcune specifiche posizioni che rientrano a pieno titolo nel diritto costituzionale alla cittadinanza. Su questi indesiderati “effetti collaterali” della scelta del marzo 2025, è oggi indispensabile un'attenta riflessione, anche della giurisprudenza, la quale è tenuta ora a vagliare la tenuta del nuovo quadro legislativo”.

diritti compressi, alla luce dei principi costituzionali della certezza del diritto e del legittimo affidamento²⁶. A questo riguardo, una volta individuata la nozione di cittadinanza, si procederà all'esposizione dell'assetto normativo anteriore al 28 marzo 2025²⁷, essendo ciò essenziale per capire la portata innovatrice e dirompente del D.L. 36/2025. In questo ambito, daremo particolare attenzione alla categoria dei bipolidi nati all'estero, ciò che ci porterà a trattare della disciplina dell'acquisto e della perdita dello *status* dell'italiano emigrato e dei suoi discendenti.

La nostra indagine verrà realizzata in base al metodo storico-comparatistico²⁸, dando particolare attenzione ad alcune normative di altri paesi europei (Francia, Belgio, Spagna, Germania, Portogallo, Olanda e Danimarca). Difatti, come scritto da Peter Häberle, un "problema così profondo come la questione della cittadinanza [...] può essere trattato, a causa dell'Europa, soltanto in via di comparazione"²⁹. A questa osservazione, si aggiunga che l'inclusione, nella nostra analisi, delle legislazioni di alcuni Stati membri UE diviene ancor più importante nella prospettiva dell'armonizzazione o quantomeno di un avvicinamento delle varie normative, anche perché la cittadinanza nazionale conferisce automaticamente anche la cittadinanza europea (artt. 9 TUE e 20 TFUE)³⁰, la quale, come ricordato dalla Corte di Giustizia, si fonda "sui valori comuni contenuti nell'articolo 2 TUE e sulla fiducia reciproca che gli Stati membri si accordano quanto al fatto che nessuno di essi eserciti tale competenza in un modo che sia manifestamente incompatibile con la natura stessa della cittadinanza dell'Unione"³¹. Alla luce di tali premesse, diviene più che necessario effettuare un panorama delle principali normative europee, al fine di "individuare l'eventuale emergere di

²⁶ Si veda C. Di Martino, *La retroattività legislativa*, Torino, 2024, p. 1 ss., la quale ci ricorda che tale operazione richiede di "contemperare (almeno) i principi costituzionali della certezza del diritto e del legittimo affidamento con gli interessi (dello stesso rango) che trovano soddisfazione per il tramite dell'intervento normativo con effetto *pro praeterito*". Solo grazie all'indagine sui "contorni", sulle "dimensioni" e sul "peso" dei diritti, dei principi, degli interessi coinvolti, sarà "possibile determinare quale tra essi debba prevalere e in che misura lo stesso principio meriti di essere soddisfatto, considerato il grado di compressione che si determina sugli interessi costituzionali concorrenti".

²⁷ Concorde con questo metodo di indagine anche E. Ghidella, *La legge n. 74/2025, di conversione del decreto legge n. 36/2025, entra in vigore il 24 maggio 2025 ed è subito scompiglio ...*, cit., p. 14. Per questa metodologia, da un punto di vista generale, si veda A. Pace, *Il fondamento del legittimo affidamento non sta nella ragionevolezza intrinseca della lex posterior sibbene negli auto vincoli della lex anterior*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 3734 ss., spec. p. 3738, secondo cui la "valutazione della ragionevolezza della *lex posterior* non può che essere effettuata alla luce della *lex anterior*".

²⁸ In generale, sull'importanza del metodo storico-comparativo si ricorda l'insegnamento di E.T. Liebman, *Qualche osservazione sullo studio della storia del processo civile*, in Id., *Problemi del processo civile*, Napoli, 1962, p. 479 ss., spec. p. 482, secondo cui "la ricerca storica (meglio ancora se condotta con metodo comparativo e se estesa anche al diritto anglosassone), dà respiro ai nostri studi e ci fa pensare oltre la lettera morta del testo legale, nell'intima natura degli istituti e ci preserva da due opposti pericoli, egualmente perniciosi, quello della gretta esegesi e quello dell'arbitraria fantasia delle costruzioni concettuali". Tra l'altro, la stessa Corte costituzionale ha recentemente ribadito l'utilità di svolgere un'indagine comparatistica ai fini della risoluzione delle questioni di legittimità, come accaduto proprio in relazione alla materia della cittadinanza nel caso relativo al possesso del requisito della conoscenza linguistica ai fini della naturalizzazione per matrimonio (ai sensi dell'art. 9.1 L. n. 91/1992); fattispecie che è stata oggetto della sentenza n. 25 del 2025, in cui sono stati analizzati gli ordinamenti francese, tedesco e inglese.

²⁹ Così P. Häberle, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della costituzione*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, p. 19 ss., spec. p. 21.

³⁰ "La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non si sostituisce a quest'ultima" (art. 9 TUE e art. 20 TFUE). Sulla cittadinanza europea e sul suo carattere derivato si vedano: M. Cartabia, *Cittadinanza europea*, in *Enc. giur.*, vol. IV, Treccani, Roma, 1995; C. Pinelli, *Cittadinanza europea*, in *Enc. dir.*, *Annali*, Milano, 2007, p. 181 ss.; C. Morviducci, *I diritti dei cittadini europei*, Torino, 2010; Id., *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia giuridica Treccani on line*, 2014, [https://www.treccani.it/enciclopedia/cittadinanza-europea_\(Diritto-on-line\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/cittadinanza-europea_(Diritto-on-line)/).

³¹ Si tratta della motivazione contenuta nella sentenza della Corte di giustizia, 29 aprile 2025, C-181/23, *Commissione c. Malta Commissione europea contro Repubblica di Malta* (punto 95). Nel caso di specie il "programma di naturalizzazione" della Repubblica di Malta è stato ritenuto incompatibile con il diritto dell'Unione che, nella misura in cui la cittadinanza veniva concessa in ragione di pagamenti o investimenti effettuati in tale Stato membro, non potendo ammettersi una misura "assimilabile a una commercializzazione della concessione dello *status* di cittadino di uno Stato membro e, per estensione, di quella dello *status* di cittadino dell'Unione" (sentenza, punto 100). Tra i tanti commenti alla sentenza, si rinvia a: S. Barbieri, *La cittadinanza dell'Unione come parte della sua identità: la sentenza Commissione c. Malta. Corte di giustizia, 29 aprile 2025, C-181/23, Commissione c. Malta*, in *AIC*, 2 dicembre 2025, https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2025_6_18_Barbieri.pdf; C. Delli Carri, *La "mercificazione" della cittadinanza è contraria al diritto dell'Unione europea. Note a margine della sentenza C-181/23 della Corte di giustizia, in Unione Europea e diritti*, 2025, n. 2, <https://uediritti.it/wp-content/uploads/2025/05/Cristina-Delli-Carri-UED.pdf>; A. Calvo, *La cittadinanza europea in una recente pronuncia della Corte di Giustizia*, in <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-cittadinanza-europea-in-una-recente-pronuncia-della-corte-di-giustizia>.

linee di tendenza comuni”³², avendo particolare riguardo alla disciplina dell’acquisto per discendenza, ai casi di perdita e revoca dello *status*, nonché ai profili inerenti all’applicazione della legge nel tempo.

Inoltre, al fine di comprendere l’intervento normativo in esame, sarà necessario tracciare i limiti costituzionali, convenzionali ed europei che incontra il legislatore ordinario nel dettare la disciplina della cittadinanza. Conclusa questa prima parte ricostruttiva, inizierà l’analisi dell’art. 3-*bis*.

4. La cittadinanza: appartenenza e partecipazione

Non si ha certo la pretesa di offrire una definizione completa ed esaustiva della cittadinanza, considerata anche l’impossibilità di racchiudere tutti gli aspetti di tale concetto in poche righe³³. Difatti, essendo oggetto di studio di varie e distinte discipline (diritto, politica, sociologia, storia e filosofia), è stato osservato che si tratta di un “concetto polisenso che si sviluppa con modalità differenziate a seconda degli ambiti nei quali venga utilizzato”; pertanto, “ad un’espressione semantica unitaria [...] corrisponde un universo concettuale variegato: vi è una cittadinanza in senso sociologico, una cittadinanza in senso storico, una cittadinanza in senso politico, una cittadinanza in senso giuridico,

³² Così L. Montanari, *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, in *AIC*, 2012, n. 2, <https://www.rivistaaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/laura-montanari/la-cittadinanza-in-europa-alcune-riflessioni-sugli-sviluppi-pi-recenti>, § 1.

³³ Alcuni autori hanno infatti sottolineato la difficoltà di definire la cittadinanza, tra cui si vedano: R. Quadri, *Cittadinanza*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. III, Torino, 1959, p. 307, il quale aveva descritto l’istituto in esame come “inafferrabile nei suoi caratteri fondamentali”; P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, 1. *Dalla civiltà comunale al Settecento*, Roma-Bari, 1999, p. VII.; G.U. Rescigno, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, p. 37; G. Cordini, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di diritto pubblico comparato*, Padova, 1998, p. 21, secondo cui “la varietà dei significati” relativi all’istituto in esame dipende anche dalla “articolata e ampia classificazione dei contenuti che la cittadinanza assume nelle differenti sfere del diritto”.

Sulla cittadinanza, senza pretesa di completezza, si vedano: C. Romanelli Grimaldi, *Cittadinanza*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. VII, Roma, 1988; M. Luciani, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L’esperienza italiana*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1992, p. 208 ss.; R. Clerici, *La cittadinanza nell’ordinamento giuridico italiano*, Padova, 1993; Aa.Vv., *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, a cura di D. Zolo, Roma-Bari, 1994; G. Kojanec, *Norme sulla cittadinanza italiana. Riflessi interni ed internazionali*, Roma, 1995; S. Bariatti, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, vol. II, Milano, 1996; E. Grosso, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova, 1997; E. Castorina, *Introduzione allo studio della Cittadinanza: profili ricostruttivi di un diritto*, Milano, 1997; M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell’uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997; E. Codini, *La cittadinanza. Uno studio sulla disciplina italiana nel contesto dell’immigrazione*, Torino, 1997; E. Belvisi, *Cittadinanza*, in Aa. Vv., *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, a cura di A. Barbera, Roma-Bari, 1998, p. 117; L. Bussotti, *La cittadinanza degli italiani*, Milano, 2002; C. Amirante, *Cittadinanza (teoria generale)*, in *Enc. Giur.*, vol. VI, Roma, 2003; R. D’Alessandro, *Breve storia della cittadinanza*, Roma, 2006; A. Vaccari, *Cittadinanza*, in Aa. Vv., *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Vol. II, Milano, 2006, p. 918 ss.; E. Codini – M. D’Odorico, *Una nuova cittadinanza. Per una riforma della legge del 1992*, Roma-Milano, 2007; L. Panella, *La cittadinanza e le cittadinanze nel diritto internazionale*, Napoli, 2009; G. Azzariti, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. pubbl.*, 2011, fasc. n. 2, p. 425 ss.; D. Porena, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Torino, 2011; V. Volpi, *Italia*, in *Oltre lo ius soli la cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, a cura di M. Savino, Napoli, 2014; E. Grosso, *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, Napoli, 2015; A. Morrone, *Le forme della cittadinanza nel terzo millennio*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, n. 2, p. 303 ss.; A. Lollo, *Eguaglianza e cittadinanza*, Milano, 2016; A. Rauti, *La decisione sulla cittadinanza*, Napoli, 2020; C. Panzera, *Cittadinanza*, in Aa. Vv., *Dizionario dei Diritti degli Stranieri*, a cura di C. Panzera – A. Rauti, Napoli, 2020, p. 95 ss.; B. Barel, *La cittadinanza*, in Aa. Vv., *Manuale breve di diritto dell’immigrazione*, a cura di P. Morozzo della Rocca, 5 ed., Santarcangelo di Romagna, 2021, p. 379 ss.; M. Consito, *La cittadinanza e le sue forme*, Napoli, 2021; C. Margiotta, *Cittadinanza*, in *Grammatica del costituzionalismo*, a cura di C. Caruso – C. Valentini, Bologna, 2021, p. 239 ss.; M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza: problemi e prospettive*, Santarcangelo di Romagna, 2022; P. Bonetti, *I profili giuridici della cittadinanza*, in Aa. Vv., *Migrazioni e cittadinanza. Prospettive sociologiche e giuridiche*, a cura di D. Brigadoi Cologna – L. Panzeri, Milano, 2022, p. 71 ss.; M. Mellone, *L’accertamento giudiziario della cittadinanza italiana iure sanguinis*, Torino, 2022; Id., *Disciplina della cittadinanza italiana e donne cittadine*, 2ª ed., Napoli, 2023; Aa. Vv., *Italianità in migrazioni*, a cura di G. Paganini – C. Savi, Firenze, 2023; Aa. Vv., *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, a cura di A. Di Stasi – M.C. Baruffi – L. Panella, Napoli, 2023; R. Calvigioni – T. Piola, *La cittadinanza italiana*, Santarcangelo di Romagna, 2024.

e così via”³⁴. Non è un caso che la cittadinanza sia stata catalogata come “il centro semantico di un universo problematico, di somma complessità”³⁵.

Ad ogni modo, al fine di dare una definizione giuridica e sintetica dell’istituto in esame, si può affermare in prima battuta che la cittadinanza è “uno *status* volto a determinare la condizione [...] di coloro i quali, in virtù di un’appartenenza o di un rapporto giuridico con la comunità politica, sono investiti della titolarità di varie situazioni giuridiche attive e passive (di diritto e di dovere)”³⁶.

Ciò detto, è importante sottolineare che la cittadinanza è comunemente descritta come “appartenenza” ad uno Stato e come “partecipazione” ad una comunità, presentando una doppia dimensione: una verticale, che si identifica “nella soggezione stabile e permanente ad un’autorità statale” (aspetto giuridico-istituzionale della cittadinanza-appartenenza); una orizzontale, che consiste “nella piena partecipazione ad una comunità politica statualmente organizzata” (aspetto politico-sociologico della cittadinanza-partecipazione)³⁷. Tale duplicità del concetto di cittadinanza (appartenenza e partecipazione) è stata recentemente ripresa dalla Corte costituzionale nella motivazione della sentenza n. 142 del 2025, ove vengono riassunti i tratti dell’istituto in esame all’interno della “complessità del testo costituzionale”. Ponendosi nel solco del richiamato insegnamento dottrinario, la Corte sottolinea che la cittadinanza è “primariamente [...] partecipazione politica”, con correlativa “titolarità di diritti e di doveri (fra i quali il dovere di difesa della Patria; quello di concorrere alle spese pubbliche e il dovere di fedeltà)”. Tali diritti e doveri vanno inseriti nel contesto costituzionale, al cui interno vengono garantiti “a ciascuna persona i diritti inviolabili e lo stesso principio di eguaglianza (già sentenza n. 120 del 1967 e, negli stessi termini, da ultimo sentenza

³⁴ Sono le parole di M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza*, cit., p. 13. Nello stesso senso si pongono anche: B. Nascimbene, *Cittadinanza: riflessioni su problemi attuali di diritto internazionale ed europeo*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2025, p. 5 ss., spec. p. 6; A. Nato, *La cittadinanza sociale europea al tempo della crisi economica*, Bari, 2020, p. 1, il quale sottolinea che “è difficile trovare una definizione che ricomprenda nella sua globalità la nozione di cittadinanza”; E. Grosso, *Il ruolo del confine nelle trasformazioni della nozione giuridica di cittadinanza*, in *Teoria politica. Nuova serie Annali* [Online], n. 10/2020, p. 207 ss., spec. p. 210; Id., *Una cittadinanza funzionale ma a cosa? Considerazioni sull’acquisto della cittadinanza ‘iure soli’, a partire da una suggestione di Patricia Mindus*, in *Materiali per una cultura giuridica*, XLV, 2, 2015, 480-482, in <https://iris.unibo.it/retrieve/handle/2318/1546701/103768/2015%20Cittadinanza%20funzionale%20%28Materiali-Mindus%29%20BOZZE.pdf>, secondo cui il “termine ‘cittadinanza’, come noto, è evocativo di un universo semantico sommamente complesso e poliforme”; C. Dolcher, *L’acquisto iure sanguinis del diritto di cittadinanza in un contesto di società globale e multietnica*, in *Visioni Latino-Americane*, 2010, n. 3 p. 131 ss., spec. p. 132.

³⁵ Così M. Luciani, *L’antisovrano e la crisi delle Costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, n. 1, p. 124 ss., spec. p. 145.

³⁶ È la definizione data da G. Cordini, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, cit., p. 30.

³⁷ Per le due dimensioni della cittadinanza si veda R. Clerici, *La cittadinanza nell’ordinamento italiano*, cit., p. 378, da cui la citazione nel testo. Il riferimento alla dicotomia cittadinanza-appartenenza e cittadinanza-partecipazione è molto diffuso in dottrina, si vedano, tra gli altri: G.U. Rescigno, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola*, cit., p. 42; M. Consito, *La cittadinanza e le sue forme*, cit., p. 20 ss; R. Quadri, *Cittadinanza*, cit., p. 307; S. Scalia, *Note in tema di cittadinanza europea*, in *Studi Urbinati, A - Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche*, 2013, p. 351 ss., in <https://journals.uniurb.it/index.php/studi-A/article/view/67/61>; S. Rossi, *La porta stretta: prospettive della cittadinanza post-nazionale*, in https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0038_rossi.pdf, 2008; E. Belvisi, *Cittadinanza*, cit., p. 117. La prospettiva in discorso è diffusa anche all’estero, ove viene affermato che: “La notion de nationalité résiste à une définition simple car la nationalité désigne à la fois une relation horizontale (être national signifie être membre d’une collectivité, la nation ou le peuple depuis la révolution) et verticale (la nationalité est une relation à l’Etat). Cette double nature de la nationalité est le reflet des variations des liens unissant les personnes que l’histoire a connues” (F. Jault-Seséke – S. Corneloup – S. Barbour des Places, *Droit de la nationalité et des étrangers*, Parigi, 2015, p. 22). Nella medesima direzione si veda anche P. Lagarde, *La nationalité française*, Parigi, 2011, p. 2, secondo cui la nazionalità ha una dimensione verticale (“qui relie l’individu à l’Etat”) e una dimensione orizzontale (“fait du national le membre d’une communauté”). Da rilevare che nel diritto comparato si rinviene una terminologia più variegata per riferirsi al concetto in esame, ossia: “nationalité” e “citoyenneté” in francese; “nationality” e “citizenship” in inglese; “Staatsangehörigkeit” e “Staatsbürgerschaft” in tedesco. Sul punto, si vedano: J. Lepoutre, *Nationalité et souveraineté*, Paris, 2020, p. 10, secondo cui “la citoyenneté est donc un status qui se fonde sur la nationalité et qui confère à son détenteur un certain nombre de droits, en particulier politiques”; G. Cordini, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, cit., p. 132, secondo cui il termine *nationalité* viene usato per “indicare la relazione che si stabilisce tra l’individuo e lo Stato”, mentre la *citoyenneté* designa la partecipazione dell’individuo alla comunità; G. Azzariti, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, cit., p. 452 ss., nota 6, il quale ricorda che “in Germania si suole distinguere il concetto di *Staatsangehörigkeit*, impiegato per denotare l’appartenenza (*Angehören*) di un cittadino allo Stato, da quello di *Staatsbürgerschaft*, per indicare il complesso dei diritti di cittadinanza”.

n. 53 del 2024) e le cui norme riferiscono taluni doveri di solidarietà anche a non cittadini”³⁸. La Corte osserva, altresì, che la cittadinanza è anche “appartenenza a una comunità che ha comuni radici culturali e linguistiche” e che tale comunità è “aperta al pluralismo e [...] tutela le minoranze”. In sintesi, si osserva che “le norme costituzionali evocano una correlazione fra cittadinanza e territorio dello Stato”, ma “in quanto luogo che riflette un comune *humus* culturale e la condivisione dei principi costituzionali”³⁹. Si evidenzia, fin d’ora, che in ragione di tale visione pluralista, è meritevole di protezione costituzionale anche la cittadinanza di “chi, in quanto esponente di una minoranza linguistica, o di altro genere (art. 22 Cost.), non si riconosca in alcuna pretesa, esclusiva, identità nazionale”⁴⁰.

Infine, occorre notare che, in quanto appartenenza, la cittadinanza comporta anche una contrapposizione, ossia un’esclusione poiché “chi non è cittadino è straniero”⁴¹.

5. La nozione giuridica della cittadinanza

Tra le diverse nozioni di cittadinanza è opportuno estrarre quella giuridico-formale, che riveste un particolare interesse in questa indagine.

La richiamata dimensione verticale della cittadinanza-appartenenza viene a coincidere con la sua accezione “più propriamente giuridica”, ossia “quella implicata dalle leggi che, in tutti gli Stati del mondo, disciplinano le *condizioni di acquisto della cittadinanza*, nonché l’attribuzione delle specifiche prerogative (in termini di *situazioni giuridiche soggettive*) che a tale *status* giuridico si riconnettono”⁴². La cittadinanza giuridica si identifica, quindi, con “l’appartenenza *verticale* allo Stato secondo le norme stabilite dalla legge” e consiste in “uno *status* meramente convenzionale, che può prescindere dalla (pre-) esistenza di ‘caratteri’ obiettivi dei suoi titolari, e dipendere soltanto da come — nel singolo momento storico — la volontà sovrana dello Stato ritiene di tracciare il confine tra i titolari di quello *status* e tutti gli altri”⁴³. In questa direzione, si parla anche di “cittadinanza legale” (o di cittadinanza in senso giuridico-formale) che viene contrapposta alla “una cittadinanza sostanziale, coincidente con l’esercizio dei diritti riconosciuti dalla Carta (cittadinanza costituzionale)”⁴⁴.

³⁸ C. cost., sentenza n. 142 del 2025.

Naturalmente non è questa la sede per affrontare la questione della titolarità dei diritti fondamentali in capo agli stranieri. Si rinvia, pertanto, a E. Grosso, *Straniero*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XV, Torino, 1999, p. 156 ss.; G. Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L’esperienza costituzionale italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, 2007; A. Lollo, *Eguaglianza e cittadinanza*, cit., p. 155 ss.

³⁹ Così C. cost., sentenza n. 142 del 2025. Ad ogni modo, va ricordato che la Corte costituzionale, già nella sentenza n. 258/2017, aveva sottolineato che il “godimento della cittadinanza” è una “condizione generale di appartenenza alla comunità nazionale”; mentre, con la sentenza n. 172/1999, la Corte aveva individuato una “comunità di diritti e di doveri” che riunisce i titolari della “cittadinanza in senso stretto”, distinta da una comunità “più ampia e comprensiva [...] che accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall’art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell’uomo e richiedendo l’adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l’appunto, dal legame stretto di cittadinanza”.

⁴⁰ Così N. Brutti, *Il “sottile vincolo”: dubbi e prospettive sulla cittadinanza iure sanguinis*, cit., p. 4.

⁴¹ Il fatto che il concetto di cittadinanza racchiuda in sé un’idea di confine tra cittadini e stranieri e, quindi, di esclusione viene sottolineato, tra gli altri, da: E. Grosso, *Il ruolo del confine nelle trasformazioni della nozione giuridica di cittadinanza*, in *Teoria politica. Nuova serie Annali* [Online], n. 10/2020, p. 207 ss.; P. Bonetti, *I profili giuridici della cittadinanza*, cit., p. 72; G.U. Rescigno, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, cit., p. 40; A. Morrone, *Le forme della cittadinanza nel terzo millennio*, cit., p. 303 ss.; G. Azzariti, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, cit., p. 425 ss.; C. Corsi, *Diritti fondamentali e cittadinanza*, cit., spec. § 6. Nella dottrina francese tale aspetto è sottolineato da P. Lagarde, *La nationalité française*, cit., p. 2.

⁴² Così E. Grosso, *Il ruolo del confine nelle trasformazioni della nozione giuridica di cittadinanza*, cit., § 3, (corsivo nel testo dell’Autore).

⁴³ E. Grosso, *Il ruolo del confine nelle trasformazioni della nozione giuridica di cittadinanza*, cit., § 3.

⁴⁴ Per la distinzione tra cittadinanza in senso giuridico-formale e la cittadinanza in senso sostanziale, si vedano: C. Salazar, *«Tutto scorre»: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell’insegnamento di Eraclito*, in *Politica del diritto*, 2001, n. 3, p. 375 ss., da cui la citazione nel testo; M. Luciani, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali*, cit., p. 204 ss., secondo cui la cittadinanza in senso giuridico-formale dipende “dall’accertamento dei presupposti stabiliti dal diritto positivo (statale o internazionale) per l’ottenimento di quella qualifica”, mentre la cittadinanza in senso sostanziale è quella secondo la quale è cittadino “non semplicemente chi è definito in questo modo dal diritto positivo,

Tale approccio si rinviene anche nella dottrina d'oltralpe, la quale suole contrapporre la “*nationalité juridique*” (o “*de droit*”) – consistente nel legame tra l'individuo e lo Stato – alla “*nationalité de fait*”, data dalla partecipazione prolungata di una vita in comune⁴⁵. Siffatta “*nationalité juridique*” è definita, quindi, dalla legge in modo formale e astratto, in base alle condizioni e ai criteri previsti dalle norme⁴⁶. Questo richiamo alla cittadinanza giuridica viene compiuto anche dalla Corte internazionale di Giustizia, nel caso *Nottebohm*, del 6 aprile 1955, ove l'istituto in discorso viene definito come un “*lien juridique*” (“legame giuridico”). Inoltre, anche all'interno della Convenzione europea sulla nazionalità (firmata a Strasburgo il 6 novembre 1997) si rinviene all'art. 2 una definizione giuridica della nazionalità: “*means the legal bond between a person and a State and does not indicate the person's ethnic origin*”.

Adottando tale prospettiva, lo *status civitatis* viene individuato attraverso una “tecnica definitoria”, che potrebbe apparire “molto rozza ma proprio per questo molto efficace”, poiché con essa vengono chiaramente indicate quali sono le “condizioni necessarie e sufficienti” per stabilire se un determinato individuo è cittadino oppure straniero⁴⁷. A questo proposito, è noto che la definizione della cittadinanza-appartenenza è contenuta nella L. 91/1992, mentre in altre disposizioni normative viene individuato il contenuto dei diritti tipici spettanti al cittadino. Da rilevare che questo approccio di tipo squisitamente normativo pare essere adottato anche dalla Suprema Corte di cassazione, secondo la quale “la cittadinanza è una qualità, attribuita dalla legge, che indica l'appartenenza di un soggetto a uno Stato”⁴⁸.

Il riferimento alla richiamata nozione giuridica di cittadinanza ha il merito di garantire la certezza nell'individuazione della categoria dei cittadini e, correlativamente, di evitare di inserire elementi extra-legali per la sua definizione. Al contrario, ci pare criticabile la tesi della creazione di una “cittadinanza costituzionale o sostanziale” o

ma solo chi, oltre a vantare questa qualificazione, gode di alcune specifiche attribuzioni materiali”; C. Panzera, *Cittadinanza*, cit., p. 112, il quale distingue un concetto “formale/verticale” della cittadinanza (“assorbita nella statualità”) da una accezione “sostanziale/orizzontale” (ossia “la comunità politica”, il gruppo); C. Panzera – A. Rauti, *La cittadinanza tra Stato e comunità*, cit., § 5; C. Margiotta, *Cittadinanza*, cit., pp. 240-241, la quale ricorda che dal punto di vista “giuridico-formale” la cittadinanza coincide con “uno *status* specifico cui fanno capo un insieme di diritti e doveri” stabiliti dalla legge e, in tale prospettiva, rappresenta “un'appartenenza *formale*, regolata da dispositivi giuridici e la formalità implica che siano definiti precisi criteri per la sua attribuzione”; mentre in “senso politico, la cittadinanza denota la partecipazione alla vita pubblica e indica la distinzione tra cittadino e suddito”; P. Bonetti, *I profili giuridici della cittadinanza*, cit., p. 72 ss., il quale ricorda che la cittadinanza giuridica “allude sia ad un legame di appartenenza ad un popolo e alla sua espressione politica territoriale, sia ad un insieme di diritti e di doveri che spettano in via originaria e stabile ai soli cittadini e non agli stranieri”; E. Codini, *La cittadinanza. Uno studio sulla disciplina italiana nel contesto dell'immigrazione*, Torino, 2017, p. XIV, il quale parla di “cittadinanza c.d. legale”, che “si acquista secondo una specifica disciplina”; M. Cuniberti, *Art. 22*, in Aa. Vv., *Commentario alla Costituzione*, vol. 1, a cura di R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti, Torino, 2006, p. 477, secondo cui la cittadinanza legale è una “qualità attribuita dalla legge che indica l'appartenenza di un soggetto ad uno Stato e a cui corrisponde un patrimonio variabile di diritti e di doveri”; G. Cordini, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, cit., p. 20, secondo cui la “cittadinanza, in senso giuridico, costituisce una *species* del più generale carattere soggettivo della persona, in quanto mette l'individuo in relazione con l'ordine politico dello Stato e ne configura la posizione particolare all'interno di esso”, aggiungendo che per “la determinazione dei criteri di riconoscimento o di attribuzione della qualità di cittadino si deve fare riferimento ai vari diritti positivi”; C. Dolcher, *L'acquisto jure sanguinis del diritto di cittadinanza in un contesto di società globale e multietnica*, cit., p. 132; A. Calore, *Cittadinanze variabili*, in Aa. Vv., *I confini mobili della cittadinanza*, a cura di A. Calore – F. Mazzetti, Torino, 2019, p. 4. Si parla anche (L. Baglioni, *Per una nuova definizione di cittadinanza. Note sociologiche essenziali*, in *Studi di sociologia*, 2020, n. 1, p. 63 ss., spec. p. 66) di “dimensione formale” dell'istituto, concetto che “evidenzia il nesso istituzionale della cittadinanza, certificando il legame che intercorre tra la persona e lo Stato”. Ci ricorda M. Barberis, «*Civis europaeus sum*» una ragionevole apologia della cittadinanza, in *Fil. pol.*, 2015/2, p. 319, che ci sono tre sensi della parola ‘cittadinanza’: uno sociale, relativo all'integrazione del singolo nella comunità; uno politico, relativo a quella forma di integrazione che è la stessa partecipazione democratica; uno giuridico, riguardante l'attribuzione dei diritti che si dicono appunto di cittadinanza”.

⁴⁵ F. Jault-Seseke – S. Corneloup – S. Barbour des Places, *Droit de la nationalité et des étrangers*, cit., p. 23. Per la definizione giuridica si vedano anche: P. Lagarde, *La nationalité française*, cit., p. 7, il quale definisce la nazionalità come “un *lien juridique entre un État et un individu*”; J. Lepoutre, *Nationalité et souveraineté*, cit., p. 11.

⁴⁶ P. Lagarde, *La nationalité française*, cit., p. 4: “En droit français et dans la plupart des droit étrangers, la nationalité est définie par la loi d'une manière formelle et abstraite. Il existe au titre du Code civil qui détermine avec précision qui est français et par suite qui ne l'est pas, et il suffit à une personne d'avoir la nationalité française, au sens de ce code, pour avoir accès à l'ensemble du status, de droit public ou de droit privé, réservé aux nationaux”.

⁴⁷ Per questa prospettiva si veda G.U. Rescigno, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, cit., pp. 38 e 39.

⁴⁸ Cass. civ., sez. un., 24 agosto 2022, n. 25317.

una cittadinanza “di residenza”, o “amministrativa”, distinta dalla cittadinanza “nazionale”, “che dovrebbe essere riconosciuta a chiunque viva, lavori e contribuisca al mantenimento di una comunità locale”⁴⁹. Il rischio di allontanarsi dalla nozione giuridica di cittadinanza è, difatti, quello di creare un’eccessiva indeterminatezza sulla qualità di cittadino, in spregio alla certezza, alla prevedibilità del diritto e al legittimo affidamento, che nella materia dello *status civitatis* rivestono un ruolo assolutamente centrale, come già faceva notare Ronaldo Quadri alcuni anni orsono, secondo cui: il “fondamento giuridico della cittadinanza [...] è costituito sempre ed in modo esclusivo dal diritto interno, dalla volontà dello Stato [...] pertanto non è concepibile una cittadinanza fondata su dati sociologici od altro”⁵⁰.

Ciò detto, nel dettare la disciplina della cittadinanza lo Stato considera e prende atto della propria comunità e dei legami in essa intercorrenti, poiché la dimensione verticale (spiccatamente statuale e articolata in termini essenzialmente giuridici) tiene conto della dimensione orizzontale, ossia del sostrato sociale in cui viene inserito il cittadino⁵¹.

6. La cittadinanza come stato giuridico costituzionalmente protetto

Inquadrate le due dimensioni della cittadinanza ed esposta la sua nozione, occorre ora analizzare la sua natura giuridica, tenendo conto innanzitutto dell’insegnamento della nostra giurisprudenza costituzionale e di legittimità.

La Corte costituzionale ha qualificato la cittadinanza come uno “stato giuridico costituzionalmente protetto e che importa una serie di diritti nel campo privatistico e pubblicistico” (sentenza n. 87 del 1975); tale stato costituisce una “condizione generale di appartenenza alla comunità nazionale” (sentenza n. 258 del 2017). Anche la Suprema Corte considera la cittadinanza come: una “qualità, attribuita dalla legge, che indica l’appartenenza di un soggetto a uno Stato”, a cui “corrisponde un patrimonio variabile di diritti e doveri di matrice pubblica e costituzionale (uno *status*, come si suol dire)”⁵²; “una condizione personale che rende una persona membro del popolo di un certo paese” e da cui “sorgono diritti e doveri non solo nei confronti dello Stato ma anche nei rapporti del cittadino con la società e le altre persone che ad essa appartengono (art. 4 Cost., commi 1 e 2)”⁵³.

In questa direzione, la nostra giurisprudenza accoglie quell’orientamento dottrinale dominante che considera la cittadinanza non come un rapporto giuridico, ma come uno *status* in grado di definire “la posizione giuridica dell’individuo” e di assegnare “una soggettività che lo contraddistingue come soggetto attivo nell’ambito della

⁴⁹ Parlano di una “cittadinanza democratica” C. Panzera – A. Rauti, *La cittadinanza tra Stato e comunità*, cit., § 7.

⁵⁰ Così R. Quadri, *Cittadinanza*, cit., p. 314.

Per tale motivo, appare discutibile il concetto di “cittadinanza giuridica democratica” fondato su alcuni elementi della “politicalità” dello *status* (“residenza abituale del soggetto, al suo centro di interessi, ai suoi legami familiari, alla partecipazione alla vita pubblica, all’attaccamento da lui mostrato per un certo Paese e inculcato ai figli”). Si tratta, ritengo, di elementi appunto “politici”, ma non giuridici e dai quali non può dipendere l’esistenza o il mantenimento dello *status*, in mancanza di una previsione normativa specifica ed espressa. Per questa tesi della “cittadinanza democratica” si vedano C. Panzera – A. Rauti, *La cittadinanza tra Stato e comunità*, cit., § 7, da cui le precedenti citazioni.

⁵¹ Come fa notare E. Grosso, *Il ruolo del confine nelle trasformazioni della nozione giuridica di cittadinanza*, cit., § 3, secondo cui: “La cittadinanza «verticale» non ha mai potuto del tutto prescindere dalla cittadinanza «orizzontale». E dunque la legge che disciplina le condizioni di acquisto della cittadinanza giuridica non è mai stata un puro e astratto atto di esercizio, più o meno arbitrario, della sovranità statale, ma ha sempre preteso di «degittimarsi» sulla base di una qualche concezione del legame che si ritenesse (in ogni singolo momento storico) unire i concittadini tra loro”; Id., *Una cittadinanza funzionale ma a cosa? Considerazioni sull’acquisto della cittadinanza ‘iure soli’, a partire da una suggestione di Patricia Mindus*, cit., § 1, il quale scrive che “da almeno due secoli, in ogni Paese, la formulazione di norme giuridiche in tema di acquisto e di perdita della cittadinanza non è che la risultante “tecnica” dell’obiettivo politico che i legislatori si proponevano, in termini di definizione e rafforzamento dei confini della comunità nazionale”. Per analoghe osservazioni, si vedano anche: R. Quadri, *Cittadinanza*, cit., p. 307, secondo cui l’idea “di cittadinanza subisce nel tempo e nello spazio l’influenza dei più vari fattori politici e sociali”; A. Morrone, *Le forme della cittadinanza nel terzo millennio*, cit., p. 314; L. Montanari, *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, cit., § 3; M. Mellone, *Disciplina della cittadinanza italiana e donne italiane*, cit., p. 124.

⁵² Cass. civ., sez. un., 24 agosto 2022, n. 25317.

⁵³ Cass. civ., sez. un., 25 febbraio 2009, n. 4466.

comunità politica”⁵⁴. Lo *status civitatis* è, quindi, la matrice e il presupposto per la titolarità di un fascio di diritti e doveri pubblici soggettivi, i quali variano nel tempo e a seconda dello Stato di riferimento. Tale *status civitatis* viene, in particolare, definito come “una qualità o una condizione della persona, che contribuisce a connotare la personalità dell’individuo e alla quale l’ordinamento ricollega una molteplicità di diritti e di doveri – o [...] una ‘sintesi ideale’ dei diritti e doveri riconosciuti a coloro che si trovano in determinate situazioni”⁵⁵. Si tratta, quindi, di una qualità giuridica personale, che è oggetto di “autonoma protezione giuridica (cioè di diritto subiettivo)”⁵⁶.

Viene osservato che lo *status civitatis* è posto “al centro del diritto costituzionale e dell’esperienza costituzionale”⁵⁷, essendo oggetto di protezione giuridica al pari di un diritto inviolabile, che ciascuno “vanta nei confronti del proprio Stato di appartenenza”⁵⁸. In questa prospettiva, è importante sottolineare che la cittadinanza fa parte del patrimonio di diritti inviolabili riconosciuto e protetto dall’art. 2 Cost., ciò che si desume anche dalla lettura dell’art. 22 Cost., ove lo *status civitatis* è qualificato come un elemento centrale per l’identità di un individuo, congiuntamente al nome e alla capacità giuridica⁵⁹. A questo riguardo, si è parlato di un “superiore diritto alla cittadinanza”, ricollegato alla dignità umana e, pertanto, svincolato dalla “diretta dipendenza dalla sovranità nazionale” ed inserito “nel contesto del sistema internazionale e costituzionale di tutela dei diritti umani”⁶⁰.

⁵⁴ Ritengono che la cittadinanza sia uno *status*, tra gli altri: G. Cordini, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, cit., p. 20; M. Luciani, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali*, cit., pp. 203-204; S. Bariatti, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, cit., p. 3; C. Romanelli Grimaldi, *Cittadinanza*, cit., §§ 1.1.2 ss.; C. Panzera – A. Rauti, *La cittadinanza tra Stato e comunità*, cit., § 1; P. Bonetti, *I profili giuridici della cittadinanza*, cit., p. 73; M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., p. 187. Secondo una concezione minoritaria, la cittadinanza dovrebbe essere intesa come un rapporto giuridico, tra gli altri, si vedano: G. Azzariti, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, e diritti delle persone*, cit., p. 425. Per una concezione intermedia si veda A.F. Panzera, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, cit., p. 30. Per il superamento della contrapposizione delle due concezioni della cittadinanza, come *status* o come rapporto, si veda A. Vaccari, *Cittadinanza*, cit., p. 920 ss.

⁵⁵ Così M. Cartabia, *Portata e limiti della retroattività delle sentenze della Corte costituzionale che incidono sugli status giuridici della persona. In margine ad alcune recenti sentenze della Corte di cassazione in materia di cittadinanza*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 3260 ss., spec. p. 3266.

Si ricorda che, nell’ambito della teoria generale, lo *status* “connota l’identità del soggetto” e lo inserisce in un gruppo sociale, al cui interno i componenti hanno una posizione giuridica uniforme ed omogenea. Sullo *status* si vedano anche: G. Alpa, *Status e capacità*, Roma – Bari, 1993; A. Cicu, *Il concetto di status* (1917), pubblicato anche in *Scritti minori*, I, 1, Milano, 1965, p. 181 ss.

⁵⁶ G. Cordini, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, cit., p. 202 e p. 230.

⁵⁷ V. Onida, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in https://www.associazionedeiconstituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/convegni/aic200910/ONIDA.pdf, 2009, il quale ricorda che “la categoria e la stessa nozione della cittadinanza si intreccia strettamente con i concetti-base e con i principi-cardine del diritto e dell’assetto costituzionale: eguaglianza, diritti e doveri costituzionali, rapporto autorità-libertà, Stato e forma dello Stato, democrazia come principio costitutivo dell’organizzazione politica”. Che la materia della cittadinanza avesse un rilievo costituzionale lo notava già R. Quadri, *Cittadinanza*, cit., p. 316.

⁵⁸ Così P.M. Stabile, *La cittadinanza nei piccoli stati europei. Profili di diritto comparato e internazionale*, in *Studi urbinati*, v. 56, n. 4, 2005, p. 616 e in <https://journals.uniurb.it/index.php/studi-A/article/view/317>.

⁵⁹ In questo senso, si vedano: C. Salazar, *Lo “statuto costituzionale dello straniero” e il diritto d’asilo*, in *Consulta online*, 3 maggio 2021, https://www.cortecostituzionale.it/documenti/file_rivista/39433_2020_186.pdf, § 2; Id., «Tutto scorre»: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell’insegnamento di Eraclito, cit., p. 375; A. Morrone, *Le forme della cittadinanza nel terzo millennio*, cit., p. 304, il quale considera la cittadinanza come “elemento dell’identità della persona”; M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza*, cit., p. 28, secondo cui la “interconnessione tra identità e diritto alla cittadinanza emerge anche, indirettamente, nell’art. 22 della Costituzione italiana, che vieta, contestualmente, la privazione della cittadinanza e del nome”; ancora prima S. Labriola, «*Status civitatis*» e norme costituzionali, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1977, p. 1347, il quale definisce la cittadinanza come un “diritto della personalità, al pari del diritto al nome”; M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., p. 113, il quale fa notare che, già la collocazione sistematica della disposizione in esame, posta all’interno del titolo I (dedicato ai “rapporti civili”) della prima parte della Costituzione sui “diritti e doveri dei cittadini”, lascia trapelare l’intenzione dei Costituenti di erigere la cittadinanza a “diritto della personalità”, quale “aspetto essenziale della tutela e della garanzia delle libertà individuali, sottratto quindi alla libera disponibilità del potere statale”; P. Häberle, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della costituzione*, cit., p. 31; E. Cavasino, *Ridisegnare i confini tra “noi” e “loro”: interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, cit., p. 22.

⁶⁰ M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza*, cit., p. 28 ss., la quale parla di “diritto alla cittadinanza come diritto ad avere diritti, fondato sulla dignità umana”.

Posto questo chiarimento concettuale, ne deriva che la modifica dello *status civitatis* deve essere sempre effettuata nel rispetto “dell’intero sistema costituzionale della tutela dei diritti”, parimenti a quanto avviene per le altre libertà fondamentali⁶¹.

7. Le vicende dello *status civitatis*

Nella misura in cui lo *status civitatis* accompagna permanentemente la vita delle persone, tale qualità segue le varie vicende riguardanti l’esistenza stessa degli individui. Ne risulta che lo *status* si acquista al momento della nascita o nel corso della vita, permane durante tutta l’esistenza dell’individuo, ma si può perdere ed anche riacquistare. La semplificazione analitica della fattispecie astratta in esame è abbastanza semplice: l’acquisto della cittadinanza (per discendenza, nascita sul territorio o per naturalizzazione) è fatto costitutivo dello *status*; mentre la perdita (evento necessariamente e logicamente successivo al suo acquisto) è fatto estintivo di tale *status*; infine, il riacquisto è fatto costitutivo successivo, che può verificarsi solo dopo l’accadimento di un primo fatto costitutivo (l’acquisto) e di un ulteriore fatto estintivo (la perdita).

Quanto ai principi generali, in base al fermissimo orientamento giurisprudenziale, lo “stato di cittadino è permanente ed ha effetti perduranti nel tempo” e “costituisce una qualità essenziale della persona, con caratteri d’assolutezza, originarietà, indisponibilità ed imprescrittibilità, che lo rendono giustiziabile in ogni tempo e di regola non definibile come esaurito o chiuso”, salvo il limite della cosa giudicata⁶². Essendo uno *status* imprescrittibile e permanente, l’individuo non ha l’obbligo giuridico di rivendicarne l’esistenza né l’onere di attivarsi per ottenere la conservazione della propria cittadinanza italiana, perdendo tale *status* solo in ipotesi tassative e predeterminate, come vedremo nel corso dell’indagine.

La cittadinanza viene attribuita fin dalla nascita oppure può essere acquisita nel corso della vita di un individuo. A questo proposito, è opportuno differenziare i due descritti fenomeni, ossia: quello dell’attribuzione della cittadinanza fin dalla nascita (anche chiamata cittadinanza di origine o originaria), conferita in base al criterio dello *ius sanguinis* o dello *ius soli*; quello dell’acquisto della cittadinanza realizzato durante la vita di una persona (anche chiamata cittadinanza successiva o derivata o ancora naturalizzazione in senso ampio)⁶³. Nella dottrina straniera si è soliti riferirsi anche alla distinzione terminologica tra: cittadinanza primaria, risultando dal fatto naturale della nascita; cittadinanza secondaria (chiamata anche cittadinanza acquisita), derivando essa da un fatto accaduto nel corso dell’esistenza di una persona⁶⁴. La distinzione è importante nella misura in cui la cittadinanza di origine viene attribuita senza il concorso della volontà dell’interessato e produce effetti giuridici a partire dalla nascita; mentre la cittadinanza derivata produce effetti solo dopo il suo acquisto avvenuto durante la vita dell’individuo.

Quanto all’attribuzione della cittadinanza originaria fin dalla nascita, due sono i criteri essenzialmente utilizzati dai legislatori in materia, ossia: il criterio dello *ius sanguinis* (anche chiamato criterio della discendenza o della filiazione), in base al quale “è considerato cittadino dello Stato colui che nasce, anche in territorio diverso, da padre o da madre

⁶¹ M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., p. 121.

⁶² Cass. civ., sez. un., 25 febbraio 2009, n. 4466.

⁶³ F. Degni, *Della cittadinanza*, Napoli, 1921, p. 53, il quale parla di “cittadinanza originaria” (“si nasce cittadini”) e di “cittadinanza acquisita” (“si diventa cittadini”): nel primo caso già si è parte di un gruppo; nel secondo caso si entra a far parte di questo gruppo nel corso della vita. Scrivono B. Nascimbene – S. Marinai, *Una naturalizzazione: un problema di definizione*, in *La comunità internazionale*, 2022, n. 4, p. 565 ss., che con il termine naturalizzazione in senso ampio si fa “riferimento, in generale, ad ogni procedimento che conduca all’acquisto della cittadinanza dopo la nascita dell’interessato”. Come fa notare S. Bariatti, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, cit., p. 15, nota 21, la distinzione terminologica tra attribuzione e acquisto della cittadinanza appare più netta in altri sistemi giuridici, mentre non sempre viene accolta dalla dottrina italiana.

⁶⁴ Si vedano: P. Louis-Lucas, *Les conflits de nationalités*, in *Recueil des cours. Académie de droit international de la Haye*, vol. 64, 1938, p. 8 e ss., il quale parla di “*nationalité originnaire*” e “*nationalité secondaire*”; J.A. Da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, 19 ed., San Paolo, 2001, p. 325; I.W. Sarlet, L.G. Marinoni, D. Mitidiero, *Curso de direito constitucional*, 3 ed., San Paolo, 2014, p. 636; A. Ramos Tavares, *Curso de direito constitucional*, 7° ed., San Paolo, 2009, p. 755.

cittadini di quello Stato”; il criterio dello *ius soli*, “sulla base del quale la cittadinanza viene attribuita a colui che nasce nel territorio dello Stato, indipendentemente dalla cittadinanza dei genitori”⁶⁵. È nota la prevalenza del criterio dello *ius sanguinis* all’interno delle legislazioni nazionali degli Stati membri UE⁶⁶, pur non mancando paesi europei in cui è stato molto valorizzato lo *ius soli* (come la Francia)⁶⁷.

Altri criteri operano automaticamente quanto al conferimento della cittadinanza, quali quello dello *iuris communicatio* (“consistente nella comunicabilità della cittadinanza da parte di un membro della famiglia all’altro”) e il criterio del beneficio di legge, in base al quale è “la stessa legge a prevedere il concorso di più elementi o condizioni al verificarsi dei quali viene attribuita automaticamente la cittadinanza senza la necessità, da parte dello Stato, di un atto *ad hoc*”⁶⁸. Infine, si parla di naturalizzazione in senso stretto quando la cittadinanza si acquista a mezzo di “un apposito atto di concessione”⁶⁹.

Sull’argomento è necessaria una precisazione terminologica e concettuale, poiché viene generalmente affermato che la cittadinanza per discendenza si acquista con la nascita. Ai fini della sussistenza dello *status civitatis*, ciò che assume rilevanza giuridica sono “le situazioni o modalità che accompagnano la nascita, e non la nascita come tale”⁷⁰. La nascita è, infatti, quell’evento che funge da mero presupposto per l’applicazione del criterio normativo di attribuzione dello *status* per discendenza, il cui titolo giuridico è invece dato dalla filiazione da padre o madre cittadini. Tale impostazione, accolta dalla giurisprudenza di legittimità⁷¹ e dalla dottrina⁷², è stata ribadita da ultimo anche dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 142/2025, ove si sottolinea che: il criterio dello *ius sanguinis* “associa automaticamente il meccanismo acquisitivo della cittadinanza allo *status filiationis*”⁷³; la nascita “rappresenta il presupposto acquisitivo dello *status filiationis* (al pari del riconoscimento e dell’adozione), ma è lo stato di figlio, in quanto tale, che costituisce il titolo acquisitivo dello *status civitatis*”⁷⁴; poiché la filiazione è il “presupposto costitutivo della cittadinanza”, la natura di tale modalità di acquisto è a titolo “originario”. Nella misura in cui il momento temporale per l’acquisto dello stato sostanziale di figlio (biologico) è quello della nascita, anche la cittadinanza per discendenza si acquista allo stesso istante, in ragione della “automatica correlazione tra *status civitatis* e *status filiationis*”.

Tale chiarimento teorico è stato fondamentale per permettere il riconoscimento della c.d. cittadinanza per via materna anche nei confronti di coloro, i quali erano titolari di uno *status* che aveva come presupposto dei fatti storici

⁶⁵ La citazione nel testo è presa da C. Romanelli Grimaldi, *Cittadinanza*, cit., §§ 1.2.2 ss. Sul punto si vedano: P. Bonetti, *I profili giuridici della cittadinanza*, cit., p. 84, il quale scrive che i “sistemi ispirati al criterio dello *ius soli* (tipici di Stati – come gli USA, gli Stati americani e la Francia – che vogliono favorire l’integrazione degli stranieri lungo residenti o l’immigrazione regolare e invogliarli a restare): in tali sistemi è cittadino chi nasce sul territorio dello Stato”.

⁶⁶ Ricorda P. Bonetti, *I profili giuridici della cittadinanza*, cit., p. 84, che il criterio dello *ius sanguinis* (tipico di paesi “di forte emigrazione – come l’Italia, la Germania e Israele – che mirano a conservare il legame coi propri emigrati, favorirne la protezione e il ritorno in patria”), prevede che “è cittadino colui che è discendente di genitore cittadino, ovunque risieda”.

⁶⁷ L. Montanari, *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, cit., § 3.

⁶⁸ Ancora C. Romanelli Grimaldi, *Cittadinanza*, cit., §§ 1.2.2 ss.

⁶⁹ B. Nascimbene – S. Marinai, *Una naturalizzazione: un problema di definizione*, cit., p. 565.

⁷⁰ R. Quadri, *Cittadinanza*, cit., p. 324.

⁷¹ Nella motivazione di Cass. civ., sez. un., 25 febbraio 2009, n. 4466, si legge quanto segue: “Nessun riferimento esclusivo alla nascita e al mero *jus sanguinis* giustificava o giustifica l’acquisto dello stato di cittadino, che sorge dalla filiazione, oggi anche adottiva, essendo dubitabile e superato il collegamento al mero fatto del nascere da un soggetto con una specifica cittadinanza dell’acquisto di questa, con una visione che pericolosamente si accosta al concetto di ‘razza’, incompatibile con la civiltà prima ancora che con l’art. 3 della Costituzione”. Per una sintesi della posizione della giurisprudenza, si rinvia a M. Mellone, *L’accertamento giudiziario della cittadinanza italiana iure sanguinis*, cit., p. 13 ss., anche in nota.

⁷² M. Cartabia, *Portata e limiti della retroattività delle sentenze della Corte costituzionale che incidono sugli status giuridici della persona*, cit., p. 3266.

⁷³ Nella sentenza n. 142 del 2025 si aggiunge che: “Questo trova conferma nei successivi artt. 2, 3 e 14 della legge n. 91 del 1992, che, rispettivamente, collegano l’acquisizione dello *status civitatis* al riconoscimento del figlio o all’adozione o alla sussistenza di un vincolo di filiazione che preesista all’acquisto o al riacquisto della cittadinanza da parte dell’ascendente”.

⁷⁴ In senso analogo già G. Cordini, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, cit., p. 268, sottolinea che il “presupposto [...] nel caso dello *ius sanguinis* è dato dalla nascita per filiazione o dal legame parentale che si stabilisce per via di adozione”.

(la nascita dell'ascendente) accaduti prima dell'entrata in vigore della Costituzione italiana. In questa direzione, la prospettiva secondo cui il titolo acquisitivo dello *status civitatis* è la filiazione (situazione giuridica di natura permanente), mentre la nascita (evento istantaneo) è solo un presupposto, ha permesso di superare il limite del 1° gennaio 1948 e riconoscere la cittadinanza anche a tutti i nati anteriormente a tale data, malgrado la loro discendenza materna⁷⁵.

In sintesi, la cittadinanza per discendenza viene attribuita “a colui che è *figlio* di cittadino italiano e non a colui che è *nato* da cittadino italiano”, con la precisazione che la nascita è il momento temporale a partire dal quale sorge lo *status*⁷⁶, mentre rispetto allo *ius soli*, è la nascita sul territorio dello Stato ad essere il presupposto per l'applicazione del criterio, fondato sul “vincolo territoriale tra l'individuo e il paese di nascita”⁷⁷.

Altro aspetto essenziale inerente all'istituto in esame è quello relativo alla distinzione “tra la titolarità dello *status* di cittadino e il concreto esercizio dei diritti che l'ordinamento collega a tale *status*”, indicando che “la titolarità della cittadinanza, come di ogni altro *status*, è inesauribile, e quindi può sempre costituire materia di pretesa del singolo e di accertamento giudiziale, anche a prescindere dai rapporti che ad essa conseguono”; si tratta di uno *status* dotato di una “eccezionale vitalità” che permette la sua giustiziabilità “anche dopo un lasso di tempo tanto lungo”. In base a questa impostazione viene specificato che: “Lo *status*, in quanto qualità della persona, permane in capo al soggetto”, mentre i diritti correlati a tale *status* possono esaurirsi per prescrizione, decadenza o altri fenomeni di esaurimento⁷⁸.

Tale prospettiva è analoga a quella relativa alla distinzione tra titolarità sostanziale e titolarità formale dello stato di cittadino⁷⁹, ispirata all'impostazione elaborata da Cesare Massimo Bianca in tema di filiazione⁸⁰. In materia di cittadinanza, la titolarità sostanziale dello stato di cittadino spetta, fin dalla nascita, a tutti coloro che sono discendenti da genitore italiano e attribuisce sempre i medesimi ed uguali diritti, indipendentemente dal luogo di nascita (in Italia o all'estero); ciò almeno fino al 28 marzo 2025. Quello che, invece, può variare tra gli individui è unicamente l'aspetto della titolarità formale di detto *status* di cittadino, ossia la posizione formalmente e pubblicamente posseduta dello stato in questione. Ciò vuol dire che tutti i discendenti di individuo italiano possiedono fin dalla loro nascita la titolarità sostanziale dello stato di cittadino, nonostante la titolarità formale di tale stato possa essere accertata successivamente in via amministrativa o giurisdizionale, su impulso dell'interessato al riconoscimento⁸¹.

⁷⁵ Sul punto M. Cartabia, *Portata e limiti della retroattività delle sentenze della Corte costituzionale che incidono sugli status giuridici della persona*, cit., p. 3266: “Ai fini di determinare l'applicabilità dei principi affermati dalla Corte costituzionale sul riconoscimento della cittadinanza italiana ai figli di madre cittadina, ciò che importa è, infatti, lo *status familiae* del soggetto interessato, cioè una situazione attuale della persona, non risultando invece decisiva la data di nascita”.

⁷⁶ M. Mellone, *L'accertamento giudiziario della cittadinanza italiana iure sanguinis*, cit., p. 14, note 1 e 2.

⁷⁷ G. Cordini, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, cit., p. 269.

⁷⁸ Per queste precisazioni si veda M. Cartabia, *Portata e limiti della retroattività delle sentenze della Corte costituzionale che incidono sugli status giuridici della persona*, cit., p. 3266, la quale offre il seguente esempio: “è ovvio che se colui che assume oggi la cittadinanza italiana ha superato i limiti di età previsti dall'ordinamento per lo svolgimento del servizio militare, egli non è più soggetto a tale dovere, che fa parte dello *status* di cittadino”.

⁷⁹ G. Bonato, *La Grande Naturalizzazione brasiliana non causò la perdita della cittadinanza italiana*, cit., p. 2358 ss.

⁸⁰ C.M. Bianca, *Diritto civile*, vol. 2.1, *La famiglia*, 6ª ed., Milano, 2022, p. 358 ss., il quale sottolinea: “In un primo significato, precisamente, lo stato di figlio indica la titolarità sostanziale del rapporto di filiazione. A questa titolarità, che nasce dal fatto stesso della procreazione, sono collegati diritti ed obblighi verso il genitore, a tutela di una essenziale esigenza di solidarietà della persona. In un secondo significato lo stato di figlio indica invece la titolarità formale del rapporto di filiazione, e cioè la titolarità del rapporto giuridicamente accertato”; “Il riconoscimento accerta il rapporto di filiazione, e da questo accertamento consegue la titolarità formale della filiazione” (p. 412).

⁸¹ Nello stesso senso C. Delli Carri, *La cittadinanza dell'Unione europea come parametro interposto nella valutazione della legittimità costituzionale della legge n. 91/1992*, cit., § 4.1, la quale ricorda: “Gli oriundi, infatti, sono già virtualmente cittadini italiani, a meno che un loro ascendente non abbia volontariamente ed espressamente rinunciato alla cittadinanza italiana: il provvedimento di riconoscimento, all'esito di un procedimento giudiziale o amministrativo, condotto in Italia o dall'estero, non dispiega gli stessi effetti di un provvedimento di concessione della cittadinanza, ma si limita ad attestare il possesso dello *status civitatis* fin dalla nascita”.

8. I tratti caratteristici dello stato di cittadino

Parimenti a livello di premesse teoriche, tra i diritti più caratteristici in cui si manifesta lo stato di cittadino si menzionano: il diritto di partecipazione politica, con cui si esprime la sovranità popolare (art. 1 Cost.)⁸²; il diritto di incolato, che costituisce uno dei tratti distintivi della qualità di cittadino, il quale gode appunto del “diritto di risiedere ovunque nel territorio della Repubblica ed, ovviamente, senza limiti di tempo” e “non può essere allontanato per nessun motivo dal territorio dello Stato”, avendo con quest’ultimo “un rapporto di solito originario e comunque permanente” (C. Cost., sentenza n. 104 del 1969)⁸³. Tuttavia, si ricorda che il diritto di circolazione e soggiorno nel territorio italiano non è oramai appannaggio esclusivo dei cittadini italiani, vista l’apertura del territorio dell’Unione a tutti i cittadini europei, i quali godono del “*diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*” (art. 20, comma 2, lett. a), TFUE)⁸⁴. Mentre la titolarità dei diritti c.d. sociali (relativi a istruzione, sanità, pensioni, previdenza sociale, servizi socio-assistenziali) presuppone la residenza sul territorio dello Stato, non spettando in ragione del solo possesso della cittadinanza italiana.

Inoltre, come rievocato nella citata sentenza n. 142 del 2025 della Corte, lo stato di cittadino italiano si caratterizza anche per alcuni doveri pubblici⁸⁵. Con riferimento ai cc.dd. “doveri costituzionali in senso proprio”⁸⁶, si segnala, innanzitutto, il sacro dovere di difesa della Patria, che incombe su tutti i cittadini (art. 52, comma 1, Cost.)⁸⁷, rispetto al quale la Corte ha chiarito che “non si risolve soltanto in attività finalizzate a contrastare o prevenire un’aggressione esterna, ma può comprendere anche attività di impegno sociale non armato” (sentenza n. 119 del 2015). Diverso dal dovere di difesa della patria è lo svolgimento del servizio militare che, ai sensi dell’art. 52, comma

⁸² In questo senso si vedano, tra gli altri: M. Luciani, *La partecipazione politica e i migranti*, in Aa. Vv., *La Repubblica e le migrazioni*, a cura di L. Ronchetti, Milano, 2014, p. 77 ss., spec. pp. 82-83, il quale sottolinea come il diritto di voto alle elezioni politiche spetta necessariamente ai soli cittadini e non può essere attribuito agli stranieri, pena la violazione dell’art. 1 Cost.; C. Panzera – A. Rauti, *La cittadinanza tra Stato e comunità*, cit., § 1, i quali ricordano che “la funzione qualificante dello *status civitatis*” è costituita: dalla “*partecipazione politica* (il voto, l’accesso alle cariche elettive, gli istituti di partecipazione popolare, oltre ad alcuni doveri qualificati come quello di difendere la Patria o di fedeltà all’ordinamento); nonché dal “*rapporto con il territorio* (libertà di ingresso, circolazione, soggiorno ed espatrio)”.

⁸³ In dottrina, si vedano: G.U. Rescigno, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e la cosa*, cit., p. 41, secondo cui “almeno un elemento irriducibile caratterizza la cittadinanza-appartenenza, anche quando tutti gli altri dovessero venire tolti: il diritto di risiedere”; C. Amirante, *Cittadinanza (teoria generale)*, cit., p. 8; M. Consito, *La cittadinanza e le sue forme*, cit., p. 80.

⁸⁴ Residua comunque una differenza tra i cittadini italiani e gli altri cittadini europei: mentre i primi non possono essere espulsi dal territorio della Repubblica; i secondi possono essere oggetto di una misura di allontanamento. Si veda, in particolare, l’art. 27 della Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 38 del 29 aprile 2004, recepito nel nostro ordinamento con D.Lgs. 30/2007, all’art. 20 (Limitazioni al diritto di ingresso e di soggiorno). Sul diritto di circolazione e soggiorno in UE, tra i tanti, si veda A. Lang, *Il soggiorno del cittadino dell’Unione Europea in Italia*, Milano, 2017.

⁸⁵ Secondo E. Grosso, *I doveri costituzionali*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Annuario AIC 2009, Napoli, 2010, p. 229 ss., anche in https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/convegni/aic200910/GROSSO.pdf, i doveri “contribuiscono a definire lo *status* del ‘cittadino nazionale’ assai più dei diritti”. Sui doveri costituzionali in generale si vedano più recentemente: G. Bascherini, *Doveri costituzionali*, in *Diritto on line* (2014), [https://www.treccani.it/enciclopedia/doveri-costituzionali_\(Diritto-on-line\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/doveri-costituzionali_(Diritto-on-line)/); B. De Maria, *I doveri costituzionali*, in Aa. Vv., *Percorsi ricostruttivi per la lettura della Costituzione italiana*, a cura di V. Coccozza, Torino, 2015, p. 77 ss.

⁸⁶ Per il riferimento all’espressione “doveri costituzionali in senso proprio”, tra i quali rientrano la difesa della patria, il dovere tributario e la fedeltà alla Repubblica, si rinvia a B. De Maria, *I doveri costituzionali*, cit., p. 104 ss. Sull’argomento ricorda G. Bascherini, *Doveri costituzionali*, cit., che sono qualificati “espressamente ed esclusivamente in termini di dovere la difesa della patria (art. 52), il concorso alle spese pubbliche (art. 53), la fedeltà alla repubblica e, per gli affidatari di pubbliche funzioni, il dovere di adempierle con disciplina e onore (art. 54, co. 1 e 2)”; mentre in altri casi la Costituzione prevede che alcune situazioni siano qualificate “in termini tanto di diritto che di dovere”, trattandosi “del lavoro, oggetto di un diritto al co. 1 dell’art. 4 e, al co. 2, di un dovere di concorso, materiale o spirituale, al progresso sociale; del mantenimento, istruzione ed educazione dei figli per i genitori (art. 30); della salute (art. 32); dell’istruzione (art. 34); dell’elettorato attivo (art. 48, co. 2). La natura “anfibia” di questi diritti/doveri riguardanti i più rilevanti ambiti di azione ed esplicazione dell’*homme situé* (lavoro, famiglia, salute, istruzione, partecipazione), conferma quel passaggio derivante dalla ricomprensione tra i più fondamentali principi costituzionali del principio solidaristico”.

⁸⁷ Ritiene che il dovere di difesa della patria “gravi soltanto sui cittadini” M. Luciani, *La partecipazione politica e i migranti*, cit., p. 82, il quale sottolinea che la “sacertà” dell’art. 52 Cost. “non avrebbe senso” rispetto agli stranieri.

2, Cost., è “obbligatorio nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge”, come anche spiegato dalla Corte costituzionale in alcune sue pronunce⁸⁸.

Quanto al dovere tributario, di cui all’art. 53 Cost., viene stabilito che: “*Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività*”. Si tratta di un dovere che non viene ricollegato alla qualità di cittadino, ma di residente ed è imposto anche agli stranieri, in base al principio di territorialità dell’imposizione tributaria⁸⁹.

Nell’art. 54 Cost. ritroviamo, infine, la regola secondo cui: “*Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi*”. Sul punto è stato osservato che il “dovere di fedeltà” applicato ai cittadini corrisponde all’obbligo “di ogni consociato di rispettare il fondamento pluralistico della società stessa”, con la specificazione che tale dovere riguarda anche gli stranieri che devono “rispettare quel fondamentale ‘patto sul metodo’ consistente nella rinuncia a quel poco della propria specificità che è indispensabile per combattere la disintegrazione sociale”⁹⁰. Infine, il dovere di obbedienza viene pacificamente esteso a tutti, compresi gli stranieri, nella misura in cui si tratta del “principio generale di doverosità delle prescrizioni giuridiche”, pertanto “riducibile al generico obbligo di osservanza dell’ordinamento giuridico”⁹¹.

Riassumendo, tra i tratti caratteristici del cittadino italiano, che lo distinguono dallo straniero, ritroviamo essenzialmente: il diritto di partecipazione politica; il diritto a non essere espulso dal territorio della Repubblica; il sacro dovere di difesa della Patria. Al contrario, va sottolineato che: il diritto di circolazione e soggiorno spetta a tutti i cittadini europei; il dovere del servizio militare è in parte svincolato dalla titolarità o meno della cittadinanza; il dovere di concorrere alle spese pubbliche è legato alla territorialità (residenza); il dovere di fedeltà e obbedienza incombe su tutti, anche se con gradi diversi tra cittadino e straniero.

9. Le leggi italiane in materia di cittadinanza: la disciplina dell’acquisto

Compiute tali premesse teoriche, s’impone l’analisi dell’assetto normativo previgente all’entrata in vigore del D.L. 36/2025.

Preliminarmente, non si può non sottolineare che tutte le disposizioni legislative italiane sulla cittadinanza hanno sempre dato preminenza e centralità al criterio dello *ius sanguinis*, disponendo che sono italiani tutti i discendenti di cittadini, purché non sussistano cause interruttrive nella trasmissione dello *status civitatis* (come, ad esempio, la perdita della cittadinanza italiana di uno degli ascendenti, prima della nascita della successiva generazione). Sulla scia delle scelte del legislatore francese di inizio secolo XIX (su cui si veda *infra*), la supremazia del criterio della trasmissione basato sullo *ius sanguinis* fu inizialmente adottata dai codici preunitari⁹² e, successivamente, dal primo codice civile del Regno d’Italia del 1865, il cui art. 4 stabiliva: “*È cittadino il figlio di padre cittadino*”. Tale impostazione veniva confermata dalla successiva L. 555/1912, il cui art. 1 disponeva: “*È cittadino per nascita: 1. il figlio di padre cittadino*”. Infine, il criterio della trasmissione per discendenza è stato ripreso anche dalla L. 91/1992, il cui art. 1, comma 1, stabilisce che: “*È cittadino per nascita: a) il figlio di padre o di madre cittadini*”. Questo assetto rimaneva praticamente intatto per oltre centosessanta anni (dal 1865 al 2025) e nel corso degli ultimi decenni anni si è proceduto solamente a adeguare il

⁸⁸ Nella sentenza n. 164 del 1985, la Corte osserva quanto già precisato nella sentenza n. 53 del 1967, ossia che: “per tutti i cittadini, senza esclusioni, la difesa della Patria - che è condizione prima della conservazione della comunità nazionale - rappresenta un dovere collocato al di sopra di tutti gli altri”, cosicché “esso trascende e supera lo stesso dovere del servizio militare”. La distinzione tra dovere di difesa della Patria e obbligo di servizio militare è stata dalla Corte ribadita in alcune pronunce, tra cui ricordiamo la sentenza n. 172 del 1999.

⁸⁹ Sul carattere territoriale del dovere tributario, si veda, tra gli altri, E. Grosso, *I doveri costituzionali*, cit., § 4.3.

⁹⁰ E. Grosso, *I doveri costituzionali*, cit., § 4.2.

⁹¹ E. Grosso, *I doveri costituzionali*, cit., § 4.1.

⁹² Per una panoramica si vedano: C. Bersani, *Forme di appartenenza e diritto di cittadinanza nell’Italia contemporanea*, in *Le carte e la storia*, 2011, n. 1, p. 53 ss.; G. Bascherini, *Brevi considerazioni storico-comparative su cittadinanza, ius sanguinis e ius soli nella vicenda italiana*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, p. 53 ss.

criterio della discendenza al principio di uguaglianza, depurandolo di quelle discriminazioni che impedivano la trasmissione dello *status* anche in via materna⁹³.

In base al quadro normativo anteriore al 28 marzo 2025, il legame tra il cittadino e il territorio nazionale era quindi totalmente irrilevante, come anche si desumeva dalla disciplina del codice civile italiano del 1865, il cui art. 6 prevedeva l'acquisto della cittadinanza italiana anche per i discendenti nati all'estero, essendo ciò desumibile grazie ad un'interpretazione, *a contrario*, della richiamata disposizione⁹⁴. L'indifferenza del luogo di nascita ai fini della trasmissione era già stata disposta dal *code Napoléon* del 1804, il cui art. 10 (nella versione originaria) prevedeva: “*Tout enfant né d'un Français en pays étranger, est Français*”; disposizione ripresa anche dal codice civile parmense del 1820, il cui art. 13 stabiliva che è cittadino colui che “*nasce da padre cittadino di questi Stati, ancorché nasca in paese straniero*”⁹⁵. Inoltre, il codice civile del 1865 non escludeva dal possesso della cittadinanza italiana i soggetti emigrati prima della costituzione del Regno d'Italia, purché deceduti dopo l'Unità⁹⁶, come anche chiarito dallo stesso Ministero degli Interni⁹⁷ e dalla recente dottrina⁹⁸.

Riassumendo, quindi, prima dell'entrata in vigore del D.L. 36/2025, lo *ius sanguinis* puro (senza limitazioni generazionali) era il criterio privilegiato e principale per l'attribuzione della cittadinanza italiana, appartenendo alla nostra “tradizione giuridica” (come sottolineato dalla Suprema Corte di cassazione nella sentenza n. 25317 del 2022) ed essendo nettamente prevalente rispetto al criterio dello *ius soli*, di applicazione residuale e limitata nel nostro sistema⁹⁹. Anteriormente al 28 marzo 2025, come indicato anche dallo stesso Ministero degli Interni (in particolare nella circolare K.28.1 dell'8 aprile 1991), era pacifica l'assenza di un “limite di numero massimo di generazioni” ai fini dell'acquisto della cittadinanza da avo italiano¹⁰⁰, in base ad una scelta normativa frutto di precise e determinate finalità perseguite dal legislatore (v. *infra*).

Tra l'altro, va rilevato che la Corte costituzionale ha ritenuto tale assetto normativo non contrario alla nostra Carta fondamentale, poiché il vincolo di filiazione può risultare sufficiente “quale fondamento della cittadinanza, in

⁹³ Si ricorda, a questi fini, soprattutto la sentenza n. 30 del 1983 della Corte costituzionale, con cui sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi: “l'art. 1, n. 1, della legge 13 giugno 1912, n. 555, nella parte in cui non prevede che sia cittadino per nascita anche il figlio di madre cittadina”; “l'art. 2, comma 2, della legge predetta”; l'art. 1, n. 2, della legge 13 giugno 1912, n. 555”. Si segnala, altresì, la celebre sentenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione del 25 febbraio 2009, n. 4466, con cui è stato permesso il riconoscimento della cittadinanza anche a tutti i discendenti di donne italiane, pur se nati anteriormente alla data di entrata in vigore della Costituzione repubblicana (1° gennaio 1948). Per una sintesi della complessa vicenda giurisprudenziale della cittadinanza in via materna e per un'analisi della citata sentenza della Corte di cassazione, sez. un., n. 4466/2009, si rinvia per tutti a M. Mellone, *Disciplina della cittadinanza italiana e donne italiane*, cit., p. 81 ss.

⁹⁴ In questo senso si veda Tr. Roma, ord. 13 aprile 2021, RG n. 37067/2018.

⁹⁵ Lo ricorda C. Bersani, *Forme di appartenenza e diritto di cittadinanza nell'Italia contemporanea*, cit., p. 55.

⁹⁶ Sul punto, la giurisprudenza di merito è costante e unanime, si vedano, tra le tante: Tr. Roma, ord. 23 febbraio 2021, RG n. 34132/2019; Tr. Venezia, ord. 3 febbraio 2023, RG n. 2022/6202; App. Genova, sentenza n. 1152/2025, pubbl. 28 ottobre 2025, RG n. 1162/2024; App. Trieste, sentenza n. 73/2025, pubbl. il 14 marzo 2025, RG n. 35/2024.

⁹⁷ Si veda la pubblicazione del volume *Io cittadino. Regole per la cittadinanza italiana*, redatto da Roberta Papale, Luigia Contini, Giuseppe Ascrizzi e Gennaro Capo della Direzione Centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, pubblicato con Franco Angeli, Roma-Milano, 2009, p. 15 ss.

⁹⁸ M. Mellone, *L'accertamento giudiziario della cittadinanza italiana*, cit., p. 133 ss.

⁹⁹ Per questa constatazione, si vedano, tra i tanti: A. Gatti, *Forme e contenuti delle nuove cittadinanze: una prospettiva di diritto comparato*, in Aa. Vv., *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, a cura di A. Di Stasi – M.C. Baruffi – L. Panella, cit., p. 99 ss., spec. p. 124, secondo cui “l'acquisto di diritto alla nascita iure sanguinis (art. 1, comma 1 lett. a)” costituisce “il criterio principale” nella legislazione italiana; A. Pitino, *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano*, Torino, 2018, p. 42; L. Bussotti, *La cittadinanza degli italiani*, cit., p. 11.

¹⁰⁰ Il punto è pacifico, si vedano *ex multis* C. Corsi, *La cittadinanza come politica pubblica tra ius sanguinis, ius soli e ius culturae*, cit., p. § 3. Quanto alla mancanza di limiti generazionali, A. Gatti, *Forme e contenuti delle nuove cittadinanze*, p. 124, scrive: “Da un punto di vista interno, la previsione di una lunga catena di trasmissione della cittadinanza è il sintomo dell'importanza riconosciuta all'elemento cultural-identitario (il legame con il passato) più che di quello socio-identitario (il legame con il presente). Dal punto di vista esterno, invece, la conservazione della cittadinanza del Paese d'origine da parte delle generazioni successive a quelle emigrate ha un valore geopolitico perché costituisce un importante strumento di influenza e di pressione nei confronti di Stati esteri”.

quanto la stessa comunità familiare” è in grado di trasmettere una appartenenza alla comunità statale, a prescindere dalla sussistenza di “elementi di collegamento fra il richiedente l’accertamento della cittadinanza italiana e ordinamenti giuridici stranieri e in assenza di elementi di collegamento con l’ordinamento giuridico italiano in aggiunta allo *ius sanguinis*” (sentenza n. 142 del 2025). Sul punto, le Sezioni Unite della Cassazione avevano già chiarito che “il nesso di cittadinanza non può mai esser fondato su una *factio* [...] e certamente non è una *factio* il vincolo di sangue” (sentenza n. 25317 del 2022). Ancor prima le Sezioni Unite (sentenza n. 4466 del 2009) aveva sottolineato che il criterio di collegamento della cittadinanza *iure sanguinis* si individua “attraverso il rapporto di filiazione che collega una persona alla formazione sociale intermedia costituita dalla famiglia ‘società naturale’ (artt. 2 e 29 Cost.)”¹⁰¹.

Inoltre, nessuna incompatibilità sussisteva con l’ordinamento europeo rispetto alla mancanza di limiti generazionali, in quanto il “grado di effettività della cittadinanza statale” non rileva “in funzione dell’acquisto della cittadinanza dell’Unione”¹⁰².

Se il criterio di acquisto dello *status* per diritto sanguigno senza limiti generazionali è stato confermato per quasi centosessanta anni, un’importante evoluzione ha riguardato la disciplina della perdita della cittadinanza e, correlativamente, l’istituto della bipolidia.

9.1. *Segue: la disciplina della perdita (cenni alla bipolidia)*

Il primo codice civile del Regno aveva dettato una disciplina in tema di perdita dello *status* che possiamo considerare tutto sommato favorevole, alla luce del contesto storico in cui si inseriva¹⁰³. Difatti, nel codice del 1865 non veniva riprodotta la disposizione contenuta nell’art. 34 del codice albertino del 1837 (applicabile al Regno di Sardegna), secondo cui “*il suddito che acquista la naturalità in paese straniero, o vi si stabilisce con animo di non più ritornare, perde il godimento dei diritti civili inerenti alla qualità di suddito*”; norma di chiara ispirazione napoleonica (v. *infra*).

L’art. 11 del c.c. 1865 disponeva: “*La cittadinanza si perde: 1. Da colui che vi rinunzia con dichiarazione davanti l’uffiziale dello stato civile del proprio domicilio, e trasferisce in paese estero la sua residenza; 2. Da colui che abbia ottenuto la cittadinanza in paese estero; 3. Da colui che, senza permissione del governo, abbia accettato impiego da un governo estero, o sia entrato al servizio militare di potenza estera*”. Rinviamo a quanto già in altra occasione illustrato¹⁰⁴, ricordo che la fattispecie della perdita della cittadinanza italiana richiedeva la presenza di due elementi: quello oggettivo dell’acquisto di una cittadinanza straniera concreta ed effettiva; quello soggettivo della volontarietà di tale acquisto da parte del cittadino italiano. Oltre ai casi, di cui ai nn. 1 e 3 dell’art. 11, l’emigrante italiano perdeva, quindi, la propria cittadinanza di origine qualora si fosse naturalizzato straniero, in base ad un atto consapevole e volontario¹⁰⁵.

¹⁰¹ Ad ogni modo viene fatto notare da M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., p. 451, nota 5, che, dal punto di vista interno, la c.d. “cittadinanza effettiva” finisce per tradursi in un non meglio determinato ‘legame effettivo’ tra singolo e stato, che in definitiva ciascuno stato rimane libero di apprezzare con un elevato margine di discrezionalità [...]. L’effettività verrebbe così a risolversi in un requisito abbastanza generico ed indeterminato”, poiché lasciato di fatto all’apprezzamento dei singoli Stati.

¹⁰² Così S. Marinai, *L’influenza del genuin link nei rapporti tra cittadinanza statale e cittadinanza dell’Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2023, p. 467 ss.; nonché F. Salimbeni, *La nuova legge sulla cittadinanza iure sanguinis: analisi e prospettive di riforma*, cit., p. 184, secondo cui “la Corte di Giustizia ha legittimato il riferimento, nella disciplina nazionale, al principio di effettività, non lo ha ritenuto, *a contrario*, un principio inderogabile, nel senso che non ha subordinato al rispetto di esso la validità delle normative nazionali nei confronti dell’ordinamento unionale”.

¹⁰³ Per chiarimenti terminologici sulla perdita e revoca della cittadinanza vedi *infra*.

¹⁰⁴ G. Bonato, *Grande naturalizzazione brasiliana e cittadinanza italiana*, cit., § 4.1.

¹⁰⁵ Come anche recentemente ribadito dalla Suprema Corte di cassazione con le sentenze gemelle (nn. 25317 e 25318 del 2022) vertenti sulla c.d. Grande Naturalizzazione brasiliana del 1889, ove si legge che: “l’art. 11, n. 2, c.c. 1865, nello stabilire che la cittadinanza italiana è persa da colui che abbia ‘ottenuto la cittadinanza in paese estero’, sottintende, per gli effetti sulla linea di trasmissione *iure sanguinis* ai discendenti, che si accerti il compimento, da parte della persona all’epoca emigrata, di un atto spontaneo e volontario finalizzato all’acquisto della cittadinanza straniera”. Dottrina e giurisprudenza avevano interpretato in senso restrittivo la fattispecie, di cui all’art. 11, n. 2, c.c. 1865, considerando che il verbo ottenere presupponesse sempre una volontà libera e consapevole all’acquisto della cittadinanza straniera e, correlativamente, alla perdita di quella italiana. Sull’argomento era intervenuta espressamente anche la Suprema Corte di Napoli nel 1907, con una storica sentenza del 5 ottobre 1907. La dottrina dell’epoca ricordava come “la giurisprudenza abbia sempre seguito il criterio che

La menzionata previsione della perdita della cittadinanza italiana di origine, in conseguenza dell'acquisto di altra cittadinanza straniera, era in linea con l'impostazione ideologica all'epoca dominante sul principio di unicità dello *status civitatis*, secondo cui la doppia cittadinanza veniva considerata come “un'impossibilità naturale e giuridica” e il bipolide era considerato “un essere doppio e contraddittorio”¹⁰⁶. Questa iniziale avversione nei confronti della bipolidia dipendeva dal modo in cui era concepito lo *status* di cittadino, considerato fino alla metà del secolo scorso come un “suddito” dello Stato sovrano (“*un sujet de l'Etat*”). È chiaro che, sulla base di tale concezione assolutistica del potere, uno Stato sovrano non poteva ammettere che i propri sudditi fossero cittadini anche di un altro Stato. L'esistenza di due patrie rappresentava un pericolo anche a livello bellico-militare¹⁰⁷.

Un passo rilevante in tema di perdita della cittadinanza venne compiuto dal legislatore del 1912, il quale introdusse norme a tutela degli italiani emigrati e dei loro discendenti¹⁰⁸. In relazione ai primi, chiariva l'art. 8 della L. 555/1912: “*Perde la cittadinanza: 1. chi spontaneamente acquista una cittadinanza straniera e stabilisce o ha stabilito all'estero la propria residenza; 2. chi, avendo acquistata senza concorso di volontà propria una cittadinanza straniera, dichiara di rinunciare alla cittadinanza italiana e stabilisce o abbia stabilito all'estero la propria residenza*”. Con specifico riferimento ai figli e discendenti degli italiani emigrati, l'art. 7 disponeva che: “*Salve speciali disposizioni da stipulare con trattati internazionali, il cittadino italiano nato e residente in uno Stato estero, dal quale sia ritenuto proprio cittadino per nascita, conserva la cittadinanza italiana, ma, divenuto maggiorenne o emancipato, può rinunziarvi*”. Con il menzionato art. 7 veniva giuridicamente disciplinata la c.d. doppia cittadinanza originaria, che si verifica quando l'individuo è bipolide per nascita, in ragione dell'applicazione concorrente del criterio dello *ius sanguinis* e di quello dello *ius soli* (es: bambino/a, nato/a in Brasile, figlio/a di

perda la cittadinanza solo chi ne domandi una straniera”, non essendo sufficiente la semplice imposizione di questa (M. Vianello-Chiodo, *La cittadinanza del nostro emigrato*, Roma, 1910, p. 63). In dottrina, per una lettura restrittiva del citato art. 11, n. 2, c.c. 1865, si vedano: C. Bisocchi, *Acquisto e perdita della nazionalità nella legislazione comparata e nel diritto internazionale*, Milano, 1907, p. 383; G.B.C. Moraglia, *Cittadinanza e naturalizzazione*, Forlì, 1906, p. 135; N. Samama, *Contributo allo studio della doppia cittadinanza*, Firenze, 1910, p. 21; C. Capalozza, *La cittadinanza nell'odierno ordinamento giuridico*, Torino, 1913, p. 117. Per altri riferimenti, si rinvia a G. Bonato, *Grande naturalizzazione brasiliana e cittadinanza italiana*, cit., § 4.1; Id. *La Grande Naturalizzazione brasiliana non causò la perdita della cittadinanza italiana*, cit., p. 2358 ss.

¹⁰⁶ Si veda, in tal senso, F. Laurent, *Le droit civil international*, tomo 3, Bruxelles, 1880, n. 144, p. 259. Per approfondimenti sul tema si rinvia a G. Bonato – R. De Simone, *Analisi della doppia cittadinanza e della rinuncia espressa alla luce delle ultime sentenze della App. Roma*, cit., § 11 ss. Sulla doppia cittadinanza la letteratura è sterminata, per il momento si citano, senza pretesa di completezza, i seguenti lavori monografici: N. Samama, *Contributo allo studio della doppia cittadinanza*, Firenze, 1910; F. De Castro Y Bravo, *La nationalité, la double nationalité et la supra-nationalité*, in *Recueil des Cours. Académie de Droit international de la Haye*, vol. 102, 1961-I, p. 538; M. Verwilghen, *Conflits de nationalités: plurinationalité et apatridie*, in *Recueil des Cours. Académie de Droit international de la Haye*, vol. 277, 1999, p. 33 ss. A fini sistematici si ricorda che, in generale, la doppia cittadinanza si verifica in base a tre circostanze: 1) l'emigrazione di un individuo in un nuovo paese di residenza ove si naturalizza, senza perdere la propria cittadinanza di origine; b) l'applicazione del c.d. doppio *ius sanguinis*, per nascita da due genitori con cittadinanze diverse, che vengono entrambe trasmesse al figlio; c) l'applicazione cumulativa del criterio dello *ius soli* con quello dello *ius sanguinis* (nascita in paese ove si prevede il diritto di suolo da genitori stranieri che hanno una diversa cittadinanza e provenienti da paesi che hanno legislazioni ispirate al diritto di sangue). Sul punto si vedano: M. Ambrosini, *Cittadinanza formale e cittadinanza dal basso. Un rapporto dinamico*, in *Società Mutamento Politica*, 2016, p. 83 ss.; S. Marinai, *Le tendenze evolutive della cittadinanza multipla nel Diritto internazionale e dell'Unione europea*, in Aa. Vv., *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, a cura di A. Di Stasi – M.C. Baruffi – L. Panella, cit., p. 133 ss.

¹⁰⁷ Sul punto si veda F. De Castro Y Bravo, *La nationalité, la double nationalité et la supra-nationalité*, cit., p. 596 ss. L'avversione nei confronti della doppia cittadinanza era tipica di alcuni autori italiani, tra cui S. Gemma, *Commento della nuova legge sulla cittadinanza*, Roma, 1917, p. 82. In ragione di tale avversione, alcuni autori (tra cui A. Baldassarri, *Gli effetti della naturalizzazione del cittadino rispetto all'ordinamento giuridico italiano*, in *Riv. dir. int.*, 1928, p. 5 ss., spec. p. 9) più critici nei confronti dell'istituto della doppia cittadinanza, avevano escluso la stessa configurabilità di tale nozione, ammettendo, da un punto di vista logico-giuridico, solo il concetto di conflitto positivo (o mero cumulo) di cittadinanze, considerato un fenomeno di fatto e accidentale in base al quale alcuni individui possiedono due o più *status*.

¹⁰⁸ Il cambiamento di prospettiva a favore della doppia cittadinanza si deve anche all'opera scientifica di G.C. Buzatti, *L'Italia e l'America latina. Discorso per l'inaugurazione degli studi nella regia Università di Pavia, 5 novembre 1906*, in *Riv. dir. coloniale*, 1908, p. 8; Id., *La doppia cittadinanza studiata nei rapporti fra Italia e la Repubblica Argentina*, in *Riv. dir. coloniale*, 1908, p. 547; Id., *Questioni sulla cittadinanza degli emigrati in America*, in *Riv. dir. civ.*, 1909, p. 445.

emigrante italiano)¹⁰⁹. Il legislatore del 1912 scelse, intenzionalmente, la regola della conservazione – tacita e senza limiti temporali – della doppia cittadinanza per i figli degli emigrati, nati in paesi *ius soli*, salva la loro rinuncia espressa e nelle forme previste dalla legge¹¹⁰.

Da rammentare, all'interno dell'evoluzione in discorso, l'importante pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 87 del 1975), con cui venne stabilito il divieto delle perdite automatiche, considerando illegittima la fattispecie della decadenza involontaria dalla cittadinanza italiana della donna sposata ad uno straniero (v. *infra*).

Infine, con l'art. 11 della vigente L. 91/1992 si è giunti a rafforzare il ruolo della volontà dell'interessato rispetto alla perdita dello *status civitatis*, in quanto: *“Il cittadino che possiede, acquista o riacquista una cittadinanza straniera conserva quella italiana, ma può ad essa rinunciare qualora risieda o stabilisca la residenza all'estero”*. Con l'attuale art. 11 cade ogni ostacolo al possesso di plurime cittadinanze, in conformità alla visione democratica e pluralista del rapporto tra Stato e individuo¹¹¹. Grazie alla L. 91/1992, la bipolidia diviene “un vero e proprio principio generale della nuova disciplina”¹¹², la quale ruota intorno al principio della “conservazione – volontaria – della cittadinanza”¹¹³. Oggi, la rinuncia alla cittadinanza italiana è ammissibile solo se proviene da una dichiarazione espressa dell'interessato, ai sensi e nelle forme indicate dal richiamato art. 11.

Da sottolineare, ai fini della completezza della nostra indagine, che nel nostro ordinamento esistono ancora dei casi di “perdita per punizione”, ossia: la fattispecie, di cui all'art. 3, comma 3, della L. 91/1992, in base al quale la revoca dell'adozione *“per fatto dell'adottato”* determina la perdita della *“cittadinanza italiana, sempre che sia in possesso di altra cittadinanza o la riacquisti”*; l'ipotesi, di cui all'art. 12 della L. 91/1992, la quale viene considerata un caso di perdita della cittadinanza per punizione e per violazione del dovere di fedeltà, in quanto prevede la dismissione dello *status* per i cittadini che accettano cariche o impieghi pubblici da Stati esteri, a seguito dell'intimazione del Governo italiano di lasciarli o in caso di guerra fra l'Italia e tali Stati¹¹⁴.

Da segnalare che il legislatore, con il D.L. 113/2018, ha introdotto la fattispecie della revoca della cittadinanza, ossia un'ipotesi di privazione sanzionatoria dello *status*, disciplinata dall'art. 10-*bis* della L. 91/1992, e configurata come una sanzione per aver commesso uno di quei reati indicati dalla legge¹¹⁵. Dati i limiti di questo scritto, si può solo

¹⁰⁹ La doppia cittadinanza originaria è sempre di natura involontaria, nella misura in cui il duplice *status* viene attribuito al neonato, chiaramente, senza il concorso della sua volontà, come chiarisce efficacemente P. Lagarde, *La double nationalité*, in *Commentaire*, 2012/2, n. 138, p. 444, secondo cui: *“La double nationalité de naissance est donc inévitable”*. La doppia cittadinanza derivata o successiva sussiste nel caso in cui l'individuo, nato inizialmente con una sola cittadinanza, ne acquisisce una seconda nel corso della vita.

¹¹⁰ È importante richiamare, ancora una volta, il pensiero di C.G. Buzzati, *La legge sulla cittadinanza 13 giugno 1912*, in *Riv. dir. civ.*, 1914, p. 441, spec. p. 456, secondo cui il discendente di italiano, nato in uno Stato dal quale sia ritenuto proprio cittadino per nascita, *“tacitamente conserva la cittadinanza nostra, ma divenuto, a norma della legge italiana, maggiorenne o emancipato, può rinunciarvi con dichiarazione fatta davanti all'agente diplomatico o consolare del luogo dove il rinunciante risiede”*. L'approvazione dell'art. 7 della L. 555/1912 avvenne a seguito di un lungo dibattito in seno agli organi politici (Governo e Parlamento), in cui furono avanzate anche altre proposte più restrittive per i bipolidi, ma in seguito rigettate, avendo prevalso la regola del mantenimento tacito della cittadinanza italiana, senza limitazioni temporali e senza imporre agli interessati di rivendicare formalmente il proprio *status* dinanzi alle autorità italiane, fatta salva la facoltà di rinuncia espressa. Sul punto si veda anche F. Degni, *Della cittadinanza*, cit., p. 193 ss.

¹¹¹ C. Margiotto e O. Vonk, *Doppia cittadinanza e cittadinanza duale: normative degli Stati membri e cittadinanza europea*, cit., § 1.

¹¹² M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., p. 498.

¹¹³ R. Clerici, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., pp. 362-363.

¹¹⁴ In particolare, il citato art. 12 dispone che: *“1. Il cittadino italiano perde la cittadinanza se, avendo accettato un impiego pubblico od una carica pubblica da uno Stato o ente pubblico estero o da un ente internazionale cui non partecipi l'Italia, ovvero prestando servizio militare per uno Stato estero, non ottempera, nel termine fissato, all'intimazione che il Governo italiano può rivolgergli di abbandonare l'impiego, la carica o il servizio militare. 2. Il cittadino italiano che, durante lo stato di guerra con uno Stato estero, abbia accettato o non abbia abbandonato un impiego pubblico od una carica pubblica, od abbia prestato servizio militare per tale Stato senza esservi obbligato, ovvero ne abbia acquistato volontariamente la cittadinanza, perde la cittadinanza italiana al momento della cessazione dello stato di guerra”*.

¹¹⁵ Art. 10-*bis*, comma 1, secondo cui: *“La cittadinanza italiana acquisita ai sensi degli articoli 4, comma 2, 5 e 9, è revocata in caso di condanna definitiva per i reati previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), n. 4), del codice di procedura penale, nonché per i reati di cui agli articoli 270-ter e 270-quinquies, del codice penale, a condizione che l'interessato possieda o possa acquisire un'altra cittadinanza. La revoca della cittadinanza è adottata, entro dieci anni dal passaggio in*

evidenziare che la disciplina, di cui all'art. 10-*bis*, si applica esclusivamente ai cittadini naturalizzati, mentre sono esclusi dall'applicazione della citata disposizione gli altri cittadini, con una differenziazione che alcuni autori ritengono costituisca una discriminazione irragionevole, in quanto basata esclusivamente sul modo di acquisto della cittadinanza, in violazione degli artt. 3 e 22 Cost.¹¹⁶.

10. Il *favor civitatis* nella giurisprudenza

Sul descritto quadro normativo, nel corso degli ultimi decenni, si è formata una giurisprudenza che ha sempre offerto un'interpretazione favorevole e garantista in materia di cittadinanza, potendosi rinvenire un vero e proprio *favor civitatis*, espresso da un fermissimo orientamento, di tipo protettivo e liberale.

In questa direzione, tra le pronunce della giurisprudenza costituzionale, ricordiamo: la sentenza n. 87 del 1975, con cui la Corte ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma terzo, della legge 13 giugno 1912, n. 555 (Disposizioni sulla cittadinanza italiana), nella parte in cui prevede la perdita della cittadinanza italiana indipendentemente dalla volontà della donna"; la sentenza n. 30 del 1983, con cui la Corte ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale "dell'art. 1, n. 1, della legge 13 giugno 1912, n. 555, nella parte in cui non prevede che sia cittadino per nascita anche il figlio di madre cittadina"; la sentenza n. 258 del 2017, con cui la Corte ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), nella parte in cui non prevede che sia esonerata dal giuramento la persona incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di grave e accertata condizione di disabilità"; la sentenza n. 195 del 2022, con cui la Corte ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), nella parte in cui non esclude, dal novero delle cause ostative al riconoscimento del diritto di cittadinanza, la morte del coniuge del richiedente, sopravvenuta in pendenza dei termini previsti per la conclusione del procedimento di cui al successivo art. 7, comma 1"; la sentenza n. 25 del 2025, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9.1 della L. 91/1992 "nella parte in cui non esonera dalla prova della conoscenza della lingua italiana il richiedente affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da disabilità, attestate mediante certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica"; la più volte citata sentenza n. 142 del 2025, con cui la Corte ha ritenuto non contrario alla Costituzione il criterio dello *ius sanguinis* puro (malgrado l'assenza di limiti generazionali), nella misura in cui il vincolo di filiazione può risultare sufficiente "quale fondamento della cittadinanza".

Dal canto suo, la giurisprudenza di legittimità ha adottato un atteggiamento favorevole e garantista nei confronti dello *status civitatis*. Già abbiamo menzionato in precedenza: la sentenza n. 4466 del 2009 delle Sezioni Unite della Corte di cassazione sulla trasmissibilità della cittadinanza in via materna anche anteriormente all'anno 1948; la

*giudicato della sentenza di condanna per i reati di cui al primo periodo, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno". La richiamata disposizione è stata inserita dall'art. 14, lett. d), del D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, e convertito in Legge, con modificazioni, dalla L. 1° dicembre 2018, n. 132. L'art. 10 *bis* della L. 91/1992 è stato successivamente modificato dall'art. 9, comma 1, lettere a) e b), del D.L. 11 aprile 2025, 48, convertito dalla L. 9 giugno 2025, n. 80. Si evidenzia che il concetto di revoca in materia di cittadinanza è stato inserito, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, per la prima volta dal legislatore nel 2018, come sottolineato da E. Cavasino, *Ridisegnare i confini tra "noi" e "loro": interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2019, p. 1 ss, spec. p. 22.*

¹¹⁶ Alcuni Autori considerano la differenziazione tra cittadini, effettuata dall'art. 10-*bis* L. 91/1992, come discriminatoria e irragionevole, in quanto basata esclusivamente sul modo di acquisto della cittadinanza, in violazione degli artt. 3 e 22 Cost. In questa prospettiva, si vedano: S. Casabona, *Riflessioni comparatistiche sulla revoca della cittadinanza per reati di terrorismo*, in *lceonline* 1/2023 (www.lceonline.eu); A. Algostino, *Il decreto «sicurezza e immigrazione» (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disuguaglianza*, 2018, in <https://www.costituzionalismo.it/il-decreto-sicurezza-e-immigrazione-decreto-legge-n-113-del-2018-estinzione-del-diritto-di-asilo-repressione-del-dissenso-e-disuguaglianza/>; D. Bacis, *Esistono cittadini "di seconda classe"? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, in *DPCE online*, 2019/1 (<https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/683/647>); M. Calvo, *Cittadini per sempre vs. cittadini eternamente sub indice*, 2019 (www.dirittifondamentali.it); E. Xhanari, T. Spandrio, *Brevi considerazioni sui profili problematici delle nuove disposizioni normative di cui al D.L. 113/2018*, 2018, in www.dirittifondamentali.it; E. Cavasino, *Ridisegnare il confine fra «noi» e «loro»: interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, cit., p. 1 ss.

sentenza n. 25317 del 2022 sulla “Grande Naturalizzazione” brasiliana, con la quale è stato chiarito che la cittadinanza si perde per rinuncia, purché volontaria ed esplicita, consistente in un atto libero e spontaneo diretto all’acquisto di una cittadinanza straniera¹¹⁷.

Su questa scia, segnalo che la Suprema Corte di cassazione ha ribadito il suo orientamento in materia quanto alla necessità di individuare una rinuncia volontaria ed esplicita, nella recente sentenza dell’11 maggio 2023, n. 12894, con la quale ha affermato che: “non può essere fatta derivare dalla dichiarazione di un soggetto titolare di doppia cittadinanza la rinuncia ad una di esse per il semplice fatto di aver dichiarato in uno dei due Stati di appartenenza di essere cittadino di quello Stato”.

Degna di nota è anche la sentenza della Suprema Corte di cassazione del 1° marzo 2024, n. 5518, relativa all’elezione di cittadinanza dei figli nati fuori dal matrimonio e riconosciuti nella maggiore età (art. 2, comma 2, della L. 91/1992). Nel silenzio della legge sul punto, la Cassazione compie un’interpretazione costituzionalizzante e assegna all’elezione di cittadinanza un effetto retroattivo fin dalla nascita.

Da sottolineare la sentenza della Suprema Corte di cassazione del 22 maggio 2024, n. 14194, che chiarisce la posizione del ricorrente quanto alla prova del fatto costitutivo del diritto, poiché: “Se, come nel caso di specie, il figlio è nato fuori dal matrimonio, le generalità di uno dei genitori (o di entrambi) possono essere indicate nell’atto di nascita solo in caso di riconoscimento, in mancanza del quale l’atto di nascita documenta soltanto la nascita e non la filiazione”.

Tuttavia, recentemente è sorto un contrasto sulla questione della ripercussione della perdita della cittadinanza del padre rispetto a quella del figlio minore convivente, nato straniero per lo *ius soli* e cittadino per discendenza, ai sensi degli artt. 7 e 12, comma 2, della L. 555/1912. Successivamente all’emanazione di tre decisioni della prima sezione della Corte di cassazione (Cass. 15 giugno 2023, n. 17161, Cass. 8 gennaio 2024, n. 454, e Cass. 8 febbraio 2024 n. 3564), sono state ora chiamate a pronunciarsi le Sezioni Unite.

Grazie a questa sintetica rassegna, si constata come l’orientamento della giurisprudenza sia sempre stato saldissimo nel ritenere che: “Lo stato di cittadino è permanente ed ha effetti perduranti nel tempo” e “costituisce una qualità essenziale della persona, con caratteri d’assolutezza, originarietà, indisponibilità ed imprescrittibilità, che lo rendono giustiziabile in ogni tempo e di regola non definibile come esaurito o chiuso” (Cass., n. 4466 del 2009, nonché Cass., n. 25317 del 2022); il momento temporale di acquisto della cittadinanza per discendenza è la nascita, la quale “rappresenta il presupposto acquisitivo dello *status filiationis* (al pari del riconoscimento e dell’adozione), ma è lo stato di figlio, in quanto tale, che costituisce il titolo acquisitivo dello *status civitatis*” (C. cost. n. 142 del 2025).

11. Analisi di diritto comparato: la Francia

Compiuta l’indagine di diritto italiano, occorre volgere lo sguardo all’estero per trattare sinteticamente di alcuni ordinamenti europei.

Iniziando l’analisi comparatistica dalla Francia, anche in considerazione del fatto che il *code civil* del 1804 è servito da modello sia per alcune legislazioni degli Stati preunitari sia per il codice del Regno d’Italia del 1865¹¹⁸. È,

¹¹⁷ Con la citata sentenza si prende posizione anche sull’onere della prova, stabilendo 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”. Tale impostazione giurisprudenziale potrebbe essere superata dal D.L. 36/2025, nella parte in cui l’art.1, comma 2, ha apportato alcune modifiche all’art. 19-*bis* del D.Lgs. 150/2011, aggiungendo il comma 2-*bis* che dispone: “*Salvi i casi espressamente previsti dalla legge, nelle controversie in materia di accertamento della cittadinanza italiana non sono ammessi il giuramento e la prova testimoniale*”; nonché il comma 2-*ter* che dispone: “*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*”. Sul punto si vedano le interessanti riflessioni di U. Scotti, *Le nuove disposizioni in tema di prova nelle controversie di accertamento dello stato di cittadinanza italiana*, in <https://www.giustizjainsieme.it/articolo/3694-le-nuove-disposizioni-in-tema-di-prova-nelle-controversie-di-accertamento-dello-stato-di-cittadinanza-italiana-umberto-scotti>, 18 novembre 2025.

¹¹⁸ C. Bersani, *Forme di appartenenza e diritto di cittadinanza nell’Italia contemporanea*, cit., p. 53 ss.

infatti, alla Francia di Napoleone che si deve la scelta di dare assoluta prevalenza al criterio della attribuzione della cittadinanza per discendenza, al fine di prendere le distanze dalla legislazione precedente, in cui si rinveniva una commistione del criterio dello *ius sanguinis* con quello dello *ius soli*, insieme al criterio del domicilio¹¹⁹. In questa direzione, l'art. 10 del codice civile del 1804 disponeva, nella sua versione originaria, che: “*Tout enfant né d'un Français en pays étranger, est Français*”¹²⁰.

Dal 1804 ad oggi sono state innumerevoli le modifiche alla disciplina della cittadinanza, le cui disposizioni sono ora contenute negli articoli dal 17 al 33-2, di cui al Libro I (intitolato “*De la nationalité française*”) del codice civile¹²¹. La regola della trasmissione per discendenza è oggi prevista all'art. 18 del codice civile, ai sensi del quale: “*Est français l'enfant dont l'un des parents au moins est français*”¹²². Ai fini dell'attribuzione dello *status iure sanguinis*, il luogo di nascita (Francia o paese estero) del discendente da cittadino francese è giuridicamente irrilevante¹²³.

Osserviamo che la Francia, fin dalla riforma del 1851, si caratterizza per essere un paese con ampia applicazione del criterio dello *ius soli*, vigendo in particolare la regola del “*double droit du sol*”, secondo cui: “*Est français l'enfant né en France lorsque l'un de ses parents au moins y est lui-même né*” (art. 19-3)¹²⁴. Oggi quindi è cittadino francese, sin dalla nascita, l'individuo nato in Francia, da genitore straniero a sua volta nato in Francia.

¹¹⁹ Il legislatore napoleonico volle prendere le distanze dalla tradizione feudale, “nella quale lo *ius soli* si ricollegava al vincolo che legava ad una signoria tanto un territorio quanto i sudditi che vi nascevano” (G. Bascherini, *Brevi considerazioni storico-comparative su cittadinanza, ius sanguinis e ius soli nella vicenda italiana*, cit., p. 53). Nello stesso senso si vedano: A. Lefebvre-Teillard, *Jus sanguinis: l'émergence d'un principe (Éléments d'histoire de la nationalité française)*, in *Rev. crit. DIP*, 1993, p. 223; H. Fulchiron – É. Cornut, *Nationalité - Naturalisation. – Attribution de la nationalité française par filiation ou naissance en France*, in *JurisClasser Droit international*, Fasc. 502-20, Parigi, 2022, § 7, i quali sottolineano che “*Le Code Napoléon fit donc reposer l'attribution de la nationalité française sur la seule naissance d'un Français*”; M. Mellone, *Disciplina della cittadinanza italiana e donne cittadine*, cit., p. 139.

¹²⁰ “*A fortiori, l'enfant né en France de parents français était français*”, specificano H. Fulchiron – É. Cornut, *Nationalité - Naturalisation. – Attribution de la nationalité française par filiation ou naissance en France*, cit., § 13. Sul punto, si vedano: B. Audit, *Le code civil et la nationalité française*, in *Aa. Vv., 1804-2004 Le code civil: un passé un présent un avenir*, a cura di Y. Lequette e L. Leveneu, Parigi, 2004, spec. p. 739 ss.; G. Aravantinou Leonidi, *Evoluzione storica e aspetti giuridici e problematici del diritto di cittadinanza in Francia*, in *Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*, n. 2, 2019, p. 91 ss.; J. Lepoutre, *Nationalité et souveraineté*, cit., p. 217, secondo cui: “*La prépondérance du droit du sang s'établit dans le code civil de 1804, elle supplante à cette époque le droit du sol dont la Révolution avait réceptionné le principe à la suite de l'Ancien Droit*”; G. Lègier, *Histoire du droit de la nationalité française. Des origines à la veille de la réforme de 1889*, vol. I, Aix-Marsiglia, 2014; P. Weil, *Qu'est-ce qu'un Français? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Parigi, 2002, p. 27 ss.; G. Bascherini, *Brevi considerazioni storico-comparative su cittadinanza, ius sanguinis e ius soli nella vicenda italiana*, cit., p. 53.

¹²¹ Naturalmente è impossibile ripercorrere l'evoluzione del diritto francese della cittadinanza. Si rinvia, pertanto, a: G. Lègier, *Histoire du droit de la nationalité française. Des origines à la veille de la réforme de 1889*, volumi I e II, cit., *passim*.

¹²² Lo stesso art. 18-1 c.c. aggiunge che: “*Toutefois, si un seul des parents est français, l'enfant qui n'est pas né en France a la faculté de répudier la qualité de Français dans les six mois précédant sa majorité et dans les douze mois la suivant. Cette faculté se perd si le parent étranger ou apatride acquiert la nationalité française durant la minorité de l'enfant*”. In ragione degli artt. 18 e 18-1 del codice civile francese, i figli di due genitori francesi sono anch'essi francesi a titolo definitivo, mentre i figli di un solo genitore francese possono rinunciare alla cittadinanza francese in un periodo che va dai sei mesi prima del compimento dei diciotto anni e fino al compimento del diciannovesimo anno di età. In materia di vedano: F. Jault-Seseke – S. Corneloup – S. Barbou des Places, *Droit de la nationalité et des étrangers*, cit., p. 120. Da ricordare, inoltre, che con la legge n. 73-42 del 9 gennaio 1973 è stata abolita qualsiasi distinzione tra attribuzione della cittadinanza per filiazione paterna e materna e tra filiazione legittima e naturale (P. Lagarde, *La nationalité française*, cit., p. 81 ss., cui si rinvia anche per altre informazioni sull'evoluzione normativa).

¹²³ “*Peu importe le lieu de naissance de l'enfant, en France ou à l'étranger*”, scrivono H. Fulchiron – É. Cornut, *Nationalité - Naturalisation. – Attribution de la nationalité française par filiation ou naissance en France*, cit., § 18.

¹²⁴ Spiega P. Lagarde, *La nationalité française*, cit., p. 98: “*La double naissance en France, c'est-à-dire le fait pour un enfant d'être né en France d'un parent, même étranger, qui lui-même y est né, est attributive de nationalité française. [...] La famille de cet enfant est depuis trois générations établie en France et l'hypothèse d'une double naissance en France due à une double coïncidence ne peut être qu'exceptionnelle. La présomption d'intégration de l'enfant dans la communauté française est donc particulièrement forte*”. In caso di applicazione del doppio *ius soli*, viene previsto dall'art. 19-4 che: “*Toutefois, si un seul des parents est né en France, l'enfant français, en vertu de l'article 19-3, a la faculté de répudier cette qualité dans les six mois précédant sa majorité et dans les douze mois la suivant. Cette faculté se perd si l'un des parents acquiert la nationalité française durant la minorité de l'enfant*”. Nel sistema francese viene anche previsto lo *ius soli* semplice, il quale è disciplinato dall'art. 21-7 c.c.: “*Tout enfant né en France de parents étrangers acquiert la nationalité française à sa majorité si, à cette date, il a en France sa résidence et s'il a eu sa résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans, depuis l'âge de onze*

È importante sottolineare che in Francia la cittadinanza per discendenza e per doppio *ius soli* viene attribuita fin dalla nascita e, per tale motivo, viene definita “*nationalité française d'origine*”¹²⁵. In caso di attribuzione dello *status* (per *ius sanguinis* o per doppio *ius soli*), la “*personne est réputée française dès sa naissance, quelle que soit au demeurant la date à laquelle cette nationalité française est effectivement établie*”¹²⁶. Ai fini dell’attribuzione della nazionalità è, pertanto, del tutto ininfluente il momento in cui questa viene accertata e formalmente stabilita, come non riveste nessuna importanza il fatto che l’interessato abbia richiesto il riconoscimento dello *status* a distanza di molti anni dalla propria nascita¹²⁷. A questo proposito, anche la Cassazione ha osservato che ai sensi dell’art. 18 c.c.: “*est français l’enfant dont l’un des parents au moins est français*”, in quanto tale articolo prevede “*un cas d’attribution et non d’acquisition de la nationalité française, c’est la nationalité du parent au jour de la naissance de l’enfant, et non la nationalité du parent au jour de l’établissement de la filiation, qu’il convient de prendre en considération pour déterminer si l’enfant est français par filiation*”¹²⁸.

Quindi, parimenti a quanto accade in Italia, anche in Francia lo *status iure sanguinis* viene attribuito fin dalla nascita dell’individuo, anche se può essere accertato successivamente e a distanza di molti anni.

Inoltre, ai fini del presente studio, è interessante ricordare anche la disciplina della perdita della cittadinanza¹²⁹. Tra il 1804 e il 1889 era prevista in Francia una causa di decadenza dalla cittadinanza in caso di emigrazione, quando il cittadino espatriava senza possedere l’animo di tornare in patria. Disponeva, infatti, l’art. 17 del codice civile del 1804 (secondo la formulazione all’epoca vigente) che: “*La qualité de français se perdra [...], 4° enfin, par tout établissement*

ans”. Si tratta di un’acquisto automatico (*de plein droit*) della nazionalità francese, che avviene al raggiungimento della maggiore età, per coloro che hanno un periodo di cinque anni di residenza abituale e sono nati in Francia, da genitori stranieri nati all’estero.

Durante il XIX secolo, il criterio dello *ius soli* venne progressivamente reintrodotta in Francia, non tanto per integrare gli stranieri nella società francese, ma soprattutto per assoggettarli ai doveri tipici dei cittadini, in particolare agli obblighi militari. Già con la Legge del 1851 (*loi des 22, 29 janvier-7 février 1851, modifiée par la loi du 16 décembre 1874*) veniva introdotta la regola del doppio *ius soli*, l’individuo nato in Francia da padre straniero a sua volta nato in Francia acquisiva la cittadinanza francese al compimento della maggiore età, a meno che non la rifiutasse esplicitamente. Con la Legge del 26 giugno 1889 vi fu un ulteriore allargamento della disciplina dello *ius soli*: l’acquisto della cittadinanza per doppio *ius soli* divenne automatica al momento della nascita; venne introdotto anche lo *ius soli* semplice, relativo all’acquisizione della cittadinanza francese in maniera automatica al compimento della maggiore età per i nati in Francia da genitori stranieri, salva possibilità di rinuncia nel termine di un anno dal raggiungimento della maggiore età. Con l’approvazione del *code de la nationalité* del 1945 (*ordonnance* 19 ottobre 1945) i due criteri (*ius sanguinis* e *ius soli*) vennero posti su un piano di parità.

Il *code de la nationalité* è stato in seguito riformato dalla Legge n. 73-42 del 9 gennaio 1973. Infine, la Legge n. 93-933 del 22 luglio 1993 ha abrogato il *code de la nationalité* e reinserito le disposizioni in materia di cittadinanza all’interno del codice civile. Sull’evoluzione dello *ius soli* in Francia, si vedano, tra gli altri: E. Grosso, *Cittadinanza e territorio, lo ius soli nel diritto comparato*, cit., p. 23 ss.; M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza*, cit., p. 142 ss.

¹²⁵ Nel diritto francese si distingue a livello terminologico tra: attribuzione (“*attribution*”) della cittadinanza fin dalla nascita; acquisto (“*acquisition*”) della cittadinanza durante il corso della vita (“*une personne, étrangère à sa naissance, devient française pour l’avenir*”). Si veda P. Lagarde, *La nationalité française*, cit., p. 80 ss.

¹²⁶ P. Lagarde, *La nationalité française*, cit., p. 80 ss., secondo cui: “*La nationalité française étant attribuée dès la naissance, la nationalité des parents à prendre en considération est celle qu’ils avaient au jour de la naissance de l’enfant, sans qu’il y ait lieu de s’attacher à la nationalité que l’un ou l’autre pouvait avoir à l’époque de la conception ou à celle qu’il aurait pu acquérir au jour, supposé postérieur à la naissance de l’enfant, de l’établissement de sa filiation*”.

¹²⁷ Si vedano H. Fulchiron – É. Cornut, *Nationalité - Naturalisation. – Attribution de la nationalité française par filiation ou naissance en France*, cit., § 1, secondo cui: “*L’existence de cette qualité est indépendante du moment auquel elle est effectivement constatée. Ainsi un individu né en France d’une personne également née en France est français d’origine: peu importe qu’il n’en revendique la qualité que vingt ou trente ans après sa naissance [...]. Dans l’hypothèse où la qualité de français lui serait reconnue tardivement, l’intéressé est considéré comme français depuis la naissance*”.

¹²⁸ Cass., 1re civ., 17 novembre 2021, n. 20-50.026, in *Dalloz*, 2021, p. 2088. In senso analogo, si veda anche Cass., 1er civ., 25 marzo 1997, n. 95-12.937.

¹²⁹ A. Dionisi-Peyrusse, *Nationalité - Perte et déchéance individuelles*, in *JurisClasseur Civil Code*, fasc. 80, Parigi, 2022, la quale ci ricorda che in Francia dal 1973 in poi “*il n’existe plus de cas de perte ou déchéance de nationalité individuelle de plein droit. La perte ou la déchéance sera nécessairement subordonnée à une déclaration enregistrée, un jugement ou un décret*”. Non si tratterà né della *répudiation* (rinuncia spontanea alla nazionalità francese), né della *déchéance* (misura di revoca della nazionalità per indegnità o slealtà applicabile ai soli francesi naturalizzati).

*fait en pays étranger, sans esprit de retour*¹³⁰. L'assenza dell'intenzione di rientrare in Francia veniva considerata l'indice di espatrio definitivo e di rottura di legame con il territorio, da cui la perdita dello *status* dell'emigrante e la conseguente impossibilità di trasmissione ai suoi discendenti. La legge del 26 giugno 1889 abrogò la richiamata ipotesi di perdita, sia in ragione dell'eccessivo soggettivismo per l'interpretazione del criterio dello "spirito di ritorno", sia per poter salvaguardare la cittadinanza dei discendenti degli emigranti¹³¹.

Con il *code de la nationalité* del 1945 venne poi introdotta una specifica causa di perdita della cittadinanza francese, c.d. "*perte pour désuétude*", la quale è attualmente in vigore, al fine di temperare l'assenza di limiti generazionali nella trasmissione della cittadinanza per i nati all'estero¹³². In questa direzione, il vigente articolo 23-6 del codice civile francese stabilisce: "*La perte de la nationalité française peut être constatée par jugement lorsque l'intéressé, français d'origine par filiation, n'en a point la possession d'état et n'a jamais eu sa résidence habituelle en France, si les ascendants, dont il tenait la nationalité française, n'ont eux-mêmes ni possession d'état de Français, ni résidence en France depuis un demi-siècle. Le jugement détermine la date à laquelle la nationalité française a été perdue. Il peut décider que cette nationalité avait été perdue par les auteurs de l'intéressé et que ce dernier n'a jamais été français*"¹³³. Riassuntivamente la perdita della cittadinanza per desuetudine (mancanza di legami con la Francia) deve essere sempre accertata con sentenza (anche in via incidentale nel corso di un giudizio) e si verifica: quando la cittadinanza è stata attribuita per discendenza; manca la residenza abituale nel territorio francese sia dell'interessato che degli ascendenti da almeno 50 anni; manca il possesso di stato di cittadino dell'interessato e dei suoi ascendenti. Ad ogni modo, è importante sottolineare che nel diritto francese la perdita della cittadinanza non è automatica, in quanto può essere dichiarata solo da un giudice nel corso di un giudizio e con sentenza, a seguito del controllo della sussistenza dei presupposti richiesti dalla legge¹³⁴. In caso di perdita ai sensi dell'art. 23-6, il codice prevede un meccanismo di riacquisto agevolato (c.d. "*réintégration par déclaration*"), di cui all'art. 21-14. In sintesi,

¹³⁰ Da osservare che dottrina e giurisprudenza davano un'interpretazione restrittiva alla disposizione in commento, poiché lo spirito di ritorno si presumeva, incombendo alla parte che si opponeva alla sussistenza della cittadinanza l'onere di dimostrare la mancanza di tale intenzione. Si rinvia sul punto a G. Légier, *Histoire du droit de la nationalité française. Des origines à la veille de la réforme de 1889*, vol. I, cit., p. 643 ss., e alla giurisprudenza e dottrina ivi citata.

¹³¹ Sul punto si vedano H. Fulchiron – E. Pataut, *La singularité de la perte de nationalité pour désuétude et ineffectivité*, in Aa. Vv., *Perdre sa nationalité*, Parigi, 2024, p. 219: "*en cette période d'expansion internationale de la France, que les Français émigrés en terre étrangère étaient autant de relais de l'influence française et participaient, avec leurs enfants, au rayonnement de leur patrie d'origine*".

¹³² Con l'*ordonnance* del 19 ottobre 1945, che ha introdotto il *code de la nationalité*, viene reintrodotta un meccanismo di perdita della cittadinanza legato all'emigrazione, chiamata "perdita per desuetudine". Il testo dell'art. 95 del *code de la nationalité* è stato riscritto dalla legge del 9 gennaio 1973. Attualmente tale istituto è contenuto all'art. 23-6 e all'art. 30-3 codice civile, secondo la formulazione data dalla legge del 22 luglio 1993, n. 93. Sul punto si vedano: F. Jault-Seseke – S. Corneloup – S. Barbour des Places, *Droit de la nationalité et des étrangers*, cit., p. 180, secondo cui tale caso di perdita "*est destinée à éviter que la nationalité française ne se transmette de façon indéfinie à des personnes qui n'ont plus de lien avec la France*"; S. Calvo, *Désuétude de la nationalité: le poids de l'impensé colonial*, in *Plein droit*, 2019/4, n. 123, p. 27, in <https://droit.cairn.info/revue-plein-droit-2019-4-page-27?lang=fr>, la quale ricorda che "*En droit de la nationalité, le terme 'désuétude' est utilisé pour désigner la situation de celles et ceux qui ont perdu leur nationalité par 'non-usage' [...] la 'désuétude' a pour objet de sanctionner le désintérêt pour la nationalité française*".

¹³³ Si segnala anche l'art. 30-3 c.c., secondo cui: "*Lorsqu'un individu réside ou a résidé habituellement à l'étranger, où les ascendants dont il tient par filiation la nationalité sont demeurés fixés pendant plus d'un demi-siècle, cet individu ne sera pas admis à faire la preuve qu'il a, par filiation, la nationalité française si lui-même et celui de ses père et mère qui a été susceptible de la lui transmettre n'ont pas eu la possession d'état de Français. Le tribunal devra dans ce cas constater la perte de la nationalité française, dans les termes de l'article 23-6*".

L'istituto della "*perte pour désuétude*" è stato recentemente oggetto di una pronuncia del Consiglio costituzionale dell'11 aprile 2025 (n. 2025-1130/1131/1132/1133 QPC), con cui gli articoli 23-6 e 30-3 c.c. sono stati considerati conformi alla Costituzione, in quanto: non contengono misure sproporzionate rispetto allo *status civitatis* degli interessati; sussiste la possibilità di riacquistare lo *status* ai sensi dell'art. 21-14; la perdita non è applicabile autonomamente ai minori; è tutelato il diritto di difesa, visto che solo il giudice può pronunciare la perdita della cittadinanza, dopo la verifica dei presupposti indicati dalla legge.

¹³⁴ H. Fulchiron – E. Pataut, *La singularité de la perte de nationalité pour désuétude et ineffectivité*, cit., p. 221: "*Il n'appartient donc pas à l'administration de dire si l'intéressé a perdu ou non la nationalité française. Conformément aux articles 29 du Code civil et 1038 du Code de procédure civile, la compétence appartient au tribunal judiciaire*".

mentre nel codice del 1804 era l'emigrante a perdere la cittadinanza francese, dal *code de la nationalité* del 1945 in poi sono i discendenti dell'emigrante a decadere dallo *status*¹³⁵.

Sull'argomento occorre considerare che tale previsione normativa della perdita della cittadinanza per mancanza di legame con la Francia si pone in maniera coerente con la visione generale del legislatore in materia, il quale ha voluto attribuire alla presenza sul territorio della Repubblica francese una particolare importanza, anche in ragione delle peculiarità del proprio paese. Così come viene data rilevanza giuridica alla presenza sul territorio, attraverso una disciplina dello *ius soli* particolarmente favorevole, allo stesso modo assume rilievo anche l'allontanamento dal territorio ai fini della perdita dello *status*. Se la nazionalità francese viene attribuita o acquisita in caso di integrazione nella comunità francese, correlativamente, il distacco prolungato da questa comunità fa perdere la cittadinanza¹³⁶.

Al contrario, il legislatore italiano è partito da un presupposto diverso: ha voluto conferire alla cittadinanza tutt'altra connotazione funzionale, volendo valorizzare le comunità all'estero e permettendo la trasmissione senza limiti generazionali ai discendenti di emigranti, evitando di riprodurre tra le cause di perdita dello *status* anche la fattispecie dell'emigrazione all'estero senza intenzione di voler rientrare in patria, giungendo a costituzionalizzare la libertà di espatrio, in vista di una ampia valorizzazione delle comunità di italiani all'estero.

Ciò detto, è importante sottolineare che in Francia viene rispettato il principio di irretroattività per i diritti acquisiti e il codice civile prevede alcune norme di diritto intertemporale. A questo proposito, l'art. 17-1, prima parte, c.c. stabilisce che: "*Les lois nouvelles relatives à l'attribution de la nationalité d'origine s'appliquent aux personnes encore mineures à la date de leur entrée en vigueur*". Si tratta della retroattività della legge più favorevole, la cui applicazione viene estesa ai soggetti minori di età al fine di farli beneficiare dei nuovi criteri di attribuzione e di acquisto dello *status*¹³⁷. L'art. 17-2, parte prima, c.c. prevede la regola dell'applicazione immediata della nuova legge senza effetti retroattivi: "*L'acquisition et la perte de la nationalité française sont régies par la loi en vigueur au temps de l'acte ou du fait auquel la loi attache ces effets*". Se ne deduce che, in generale, la legge applicabile è quella che era in vigore al momento in cui l'atto o il fatto sono accaduti, quindi la nascita per ciò che riguarda l'attribuzione della cittadinanza per discendenza¹³⁸. In ragione dei richiamati criteri di applicazione della legge nel tempo, la decadenza dalla cittadinanza non si è potuta fissare anteriormente all'entrata in vigore di una normativa che aveva introdotto una nuova ipotesi di perdita¹³⁹.

11.1 Segue: il Belgio

L'analisi del sistema belga riveste un particolare interesse, per alcuni aspetti, tra cui: la disciplina dello *status civitatis* degli individui nati all'estero; la fattispecie della perdita della cittadinanza per residenza prolungata all'estero; le questioni legate all'applicazione della legge nel tempo.

¹³⁵ Mentre nel codice del 1804 la perdita veniva fondata su un elemento soggettivo (la mancanza dell'animo di tornare), nel codice del 1945 si adotta un criterio di tipo aritmetico e oggettivo, come sottolineato da P. Lagarde, *Perdre sa nationalité face à la théorie de la nationalité*, in Aa. Vv., *Perdre sa nationalité*, cit., p. 8).

¹³⁶ Così H. Fulchiron e E. Pataut, *La singularité de la perte de nationalité pour désuétude et ineffectivité*, cit., p. 220; J. Lepoutre, *Nationalité et souveraineté*, cit., p. 264, il quale scrive che: "*là où l'octroi suppose une attache territoriale habituelle, la perte repose sur le constat d'une rupture territoriale définitive*"; "*La tradition française a toujours lié rupture territoriale à titre définitif et perte de nationalité*".

¹³⁷ Si veda sul punto P. Lagarde, *La nationalité française*, cit., p. 65 ss., il quale ricorda che l'art. 17-1 "*a permis également de faire bénéficier les enfants encore mineurs des innovations apportées par la loi de 1973 à la nationalité d'origine, qu'il s'agisse de nouveaux cas d'attribution ou de la création de nouvelles facultés de répudiation*".

¹³⁸ P. Lagarde, *La nationalité française*, cit., p. 65 ss., il quale parla di "[a]pplication immédiate sans rétroactivité".

¹³⁹ Lo nota P. Lagarde, *La nationalité française*, cit., p. 246: "*La date de la perte de la nationalité n'a pu être fixée antérieurement à l'entrée en vigueur du Code de la nationalité, en raison de la règle de non-rétroactivité découlant de l'article 4 du Code de la nationalité (devenu C. civ., art. 17.2)*".

La materia della cittadinanza è regolata dal *code de la nationalité*, datato 28 giugno 1984 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1985, che ha subito alcune modifiche nel corso degli ultimi anni¹⁴⁰. Il *code* del 1984 ha sostituito le precedenti disposizioni che erano contenute nell'*arrêté royal* del 14 dicembre 1932¹⁴¹. Innanzitutto, il codice effettua una distinzione terminologica specifica tra *acquisition* e *attribution* della nazionalità: la prima dipende dalla volontarietà dell'interessato, mentre la seconda è una cittadinanza involontaria¹⁴².

L'attribuzione della cittadinanza si ha al momento della nascita e in modo automatico, essenzialmente, in due ipotesi: la discendenza da cittadino belga (art. 8), la nascita in Belgio all'interno di una famiglia di stranieri già presente nel territorio da alcuni anni (art. 11)¹⁴³. Ci soffermeremo sulla trasmissione per discendenza, la cui la disciplina è contenuta nell'art. 8, § 1, del codice¹⁴⁴, secondo cui: “*Sont Belges: 1. l'enfant né en Belgique d'un auteur belge; 2. l'enfant né à l'étranger: a) d'un auteur belge né en Belgique ou dans des territoires soumis à la souveraineté belge ou confiés à l'administration de la Belgique; b) d'un auteur belge ayant fait dans un délai de cinq ans à dater de la naissance une déclaration réclamant, pour son enfant, l'attribution de la nationalité belge; c) d'un auteur belge, à condition que l'enfant ne possède pas, ou ne conserve pas jusqu'à l'âge de dix-huit ans ou son émancipation avant cet âge, une autre nationalité*”. La trasmissione della cittadinanza belga è, quindi, ammessa per gli individui nati in Belgio e discendenti da cittadini. Qualora il discendente sia nato all'estero, la trasmissione è automatica, ma solo se il genitore è nato in Belgio. Mentre, se anche il genitore è nato all'estero, è necessario effettuare una dichiarazione (manifestazione di volontà), affinché al discendente nato all'estero sia attribuita la cittadinanza, da compiersi nel termine di cinque anni dalla nascita. In sintesi, la cittadinanza belga viene trasmessa automaticamente anche al discendente nato all'estero, se costui non possiede altra cittadinanza o non la conserva prima del raggiungimento della maggiore età o della sua emancipazione. La riforma del 1984 prevede la trasmissione automatica quando il discendente nasce in Belgio¹⁴⁵, mentre se questo nasce all'estero è necessario effettuare una dichiarazione. In questa parte, il sistema belga pare aver influenzato il legislatore italiano della riforma del 2025.

Da ricordare che il codice del 1984 modifica, quindi, la precedente disciplina del 1932 in base alla quale la cittadinanza belga veniva trasmessa senza limiti per discendenza, indipendentemente dal luogo di nascita¹⁴⁶. In particolare, l'art. 1 dell'*arrêté royal* del 1932 disponeva che: “*Sont belge: 1) L'enfant légitime né, même en pays étranger, d'un père ayant la qualité de Belge au jour de la naissance; 2) L'enfant né en Belgique de parents légalement inconnus [...]*”. Secondo la

¹⁴⁰ Sul diritto belga della cittadinanza, tra i principali manuali si segnalano: R. Standaert, *La nationalité belge*, in *Droit Civil*, t. 1, *Les Nouvelles*, Bruxelles, 1938; M. Liénard-Ligny, *A propos du Code de la nationalité belge*, in *Revue Belge de Droit International*, 1985, p. 649 ss.; M. Verwilghen, *Le Code de la nationalité belge*, Bruxelles, 1985; P. Wautelet, *La nationalité belge en 2014 – L'équilibre enfin trouvé?*, Bruxelles, 2014; L. Closset – B. Renauld – P. Harmel, *Traité de la nationalité en droit belge*, Bruxelles, 2015.

¹⁴¹ Si ricorda che l'*arrêté royal* del 14 dicembre 1932, c.d. “*loi de coordination des lois sur l'acquisition, la perte et le recouvrement de la nationalité*”, aveva ripreso e coordinato le quattro leggi precedenti, ossia quelle del: 15 maggio 1922; 4 agosto 1926; 30 maggio 1927; 15 ottobre 1932.

¹⁴² Art. 1: “*Dans le présent Code, l'obtention de la nationalité s'appelle acquisition ou attribution, suivant qu'elle est ou non subordonnée à un acte volontaire de l'intéressé tendant à cette obtention*”.

¹⁴³ Ai sensi dell'art. 11 *Code de la nationalité*: “*Les enfants suivants sont Belges sur la base d'une naissance en Belgique : 1° l'enfant né en Belgique, pour autant qu'un de ses auteurs au moins : a) soit né lui-même en Belgique; b) et ait eu sa résidence principale en Belgique durant cinq ans au cours des dix années précédant la naissance de l'enfant; 2° l'enfant né en Belgique et adopté par un étranger, pour autant que l'adoptant : a) soit né lui-même en Belgique; b) et ait eu sa résidence principale en Belgique durant cinq ans au cours des dix années précédant la date à laquelle l'adoption produit ses effets*”.

¹⁴⁴ L. Closset – B. Renauld – P. Harmel, *Traité de la nationalité en droit belge*, cit., p. 138, ricordano: “*En vertu de l'article 8, § 1er, du Code, la nationalité belge est attribuée de plein droit*”.

¹⁴⁵ L. Closset – B. Renauld – P. Harmel, *Traité de la nationalité en droit belge*, cit., p. 150: “*Le critère de l'attribution de plein droit de la nationalité est donc, à la fois, territorial et personnel*”.

¹⁴⁶ L. Closset – B. Renauld – P. Harmel, *Traité de la nationalité en droit belge*, cit., p. 137: “*L'une des plus importantes innovations du Code de 1984 a été de limiter l'attribution de plein droit de la nationalité par la filiation. Alors que les lois coordonnées de 1932 prévoyaient la transmission de la nationalité par la filiation sans limites et sans formalités, le Code de 1984 restreint cette attribution de plein droit de la nationalité jure sanguinis lorsque l'enfant n'est pas né en Belgique. Dans ce cas, en effet, il exige un autre élément de rattachement à la Belgique que le lien du sang (art. 8, § 1er, 2°). Ce n'est que si l'enfant est né en Belgique d'un auteur belge que l'attribution de la nationalité belge se fait sans restriction (art. 8, § 1er, 1°)*”.

legge del 1932, la nazionalità belga era determinata puramente e semplicemente dalla filiazione nel presupposto che: “*le sang belge fait l'enfant belge*”¹⁴⁷.

Anche la disciplina della perdita della cittadinanza merita una particolare menzione. Non potendo soffermarci su tutti i casi di estinzione della cittadinanza in Belgio, concentreremo la nostra attenzione sull'ipotesi di decadenza derivante dalla residenza prolungata all'estero. Ispirandosi al sistema olandese e danese, l'art. 22, § 1, comma 5, del codice¹⁴⁸, dispone che: perde la cittadinanza belga l'individuo nato all'estero e che ha fissato all'estero la sua residenza principale e ininterrotta nell'età compresa tra i diciotto e i ventotto anni; se non si trova all'estero alle dipendenze del Governo belga o per far parte di una società o istituzione di diritto belga; se non ha realizzato la dichiarazione di mantenimento dello *status* entro il termine del compimento dei ventotto anni di età, dinanzi all'autorità competente¹⁴⁹. La legge considera, quindi, che la permanenza prolungata all'estero del cittadino belga (nato all'estero) costituisce una “prova dell'assenza di legami sostanziali” con il paese d'origine¹⁵⁰. Ciò detto, sono previsti una serie di accorgimenti per evitare che l'interessato perda la propria cittadinanza automaticamente e in via retroattiva. Innanzitutto, al cittadino belga nato e residente all'estero viene concessa la possibilità di evitare la decadenza attraverso una dichiarazione di conservazione dello *status*, da compiersi dinanzi all'autorità competente. È sufficiente una sola dichiarazione entro il termine indicato per escludere per sempre l'applicazione della perdita della cittadinanza, senza che sia necessaria una dichiarazione ogni dieci anni nonostante la residenza permanga all'estero¹⁵¹. La fattispecie prevista dall'art. 22, § 1, comma 5, è quindi un caso di perdita volontaria, visto che la realizzazione della dichiarazione di mantenimento dello *status* esclude la decadenza da quest'ultimo¹⁵². Non si tratta, in altre parole, di un'ipotesi di perdita automatica e coercitiva, essendo piuttosto un caso di rinuncia allo *status* per omissione, determinata dalla mancata dichiarazione di volontà di conservare la cittadinanza entro il termine stabilito e predeterminato¹⁵³. Tra l'altro, la dottrina ritiene che la mancata dichiarazione non determini la perdita della cittadinanza, in caso di forza maggiore o caso fortuito¹⁵⁴. Inoltre, ricordiamo che la Legge 2006-12-27/32 ha abrogato l'ipotesi di perdita contenuta

¹⁴⁷ R. Standaert, *La nationalité belge*, cit., p. 54, il quale specificava che: “*Puisque la nationalité fait partie intégrante du statut de l'individu et l'accompagne même à l'étranger, il est logique d'attribuer la nationalité belge à l'enfant issu d'un Belge, en quelque lieu que cet événement se produise*”.

¹⁴⁸ Riconoscono l'influenza olandese e danese sulla disposizione in commento, L. Closset – B. Renauld – P. Harmel, *Traite de la nationalité en droit belge*, cit., p. 336. Nello stesso senso, si veda anche la Relazione del 17 ottobre 1983 al Progetto di legge istitutivo del *Code de la nationalité* (Projet, Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 1983-1984, no 756-1, p. 24. In <https://www.dekamer.be/digidoc/DPS/K2036/K20361443/K20361443.pdf>)

¹⁴⁹ In particolare, l'art. 22, § 1, dispone: “*Perdent la qualité de Belge : [...] 5° le Belge né à l'étranger à l'exception des anciennes colonies belges lorsque : a) il a eu sa résidence principale et continue à l'étranger de dix-huit à vingt-huit ans; b) il n'exerce à l'étranger aucune fonction conférée par le Gouvernement belge ou à l'intervention de celui-ci, ou n'y est pas occupé par une société ou une association de droit belge au personnel de laquelle il appartient; c) il n'a pas déclaré, avant d'atteindre l'âge de vingt-huit ans, vouloir conserver sa nationalité belge*”.

¹⁵⁰ P. Wautelet, *La nationalité belge en 2014 – L'équilibre enfin trouvé?*, cit., p. 333, secondo cui: *Ne subsistent depuis lors que deux hypothèses de perte de la nationalité belge : la renonciation et la résidence prolongée à l'étranger qui est perçue comme preuve de l'absence de liens substantiels. La première a fait l'objet d'un toilettage en 2012. La seconde hypothèse pourrait également faire l'objet d'une réflexion. Le principe de la perte de la nationalité pour le ressortissant belge né à l'étranger qui ne réside pas en Belgique pendant ses premiers pas dans l'âge adulte fait écho à la restriction qu'introduit l'article 8 du Code dans la transmission de la filiation entre parents et enfants, lorsque l'auteur de nationalité belge n'est pas lui-même né en Belgique*”.

¹⁵¹ Il fatto che sia sufficiente una sola dichiarazione (senza necessità di multipli atti da compiersi ogni dieci anni) si deve alla modifica introdotta dall'art. 386, comma 3, della legge-programma del 27 dicembre 2006. L'abrogazione dell'onere di presentare una dichiarazione ogni dieci anni è stata determinata a favore degli interessati, per evitare casi di perdita inconsapevole.

¹⁵² Sul punto si vedano L. Closset – B. Renauld – P. Harmel, *Traite de la nationalité en droit belge*, cit., p. 338, i quali ricordano che il legislatore, dopo aver constatato che l'onere di dichiarazione decennale aveva creato innumerevoli difficoltà burocratiche e perdite inconsapevoli, ha deciso giustamente di introdurre una dichiarazione unica e valevole per tutta la vita dell'interessato che l'ha compiuta.

¹⁵³ In questo senso, si veda B. Renauld, *La législation belge relative à la nationalité 1984-2013*, in Aa. Vv., *Devenir belge. Histoire de l'acquisition de la nationalité belge depuis 1830*, Bruxelles, 2016, p. 103 ss., spec. p. 112: “*On peut qualifier cette hypothèse de renonciation implicite, à tout le moins lorsqu'elle procède d'une volonté consciente de la personne concernée de s'abstenir de faire la déclaration concernée. Il s'agit ici d'éviter que la nationalité belge se transmette à l'infini au sein de familles qui ont quitté la Belgique depuis plusieurs générations et qui n'ont plus d'attaches réelles avec le pays*”.

¹⁵⁴ L. Closset – B. Renauld – P. Harmel, *Traite de la nationalité en droit belge*, cit., p. 338, scrivono che: “*L'intéressé peut, à notre avis, être relevé de la déchéance du droit de faire cette déclaration par décision du tribunal de première instance, compétent pour trancher les questions de nationalité, s'il prouve la force*

nell'art. 22, § 1, secondo cui l'acquisto volontario di una cittadinanza straniera determinava la dismissione forzata della cittadinanza belga, ammettendo quindi la bipolidia sia originaria che derivata¹⁵⁵.

Ciò anticipato, è soprattutto la disciplina dell'applicazione nel tempo della legge belga in materia di cittadinanza a rivestire un particolare interesse, ai fini dell'indagine comparatistica.

In riferimento alle modifiche delle disposizioni sull'acquisto della cittadinanza, il legislatore belga si pone in un'ottica di totale rispetto dei diritti acquisiti dei cittadini in base alla disciplina normativa previgente (contenuta nell'*arrêté royal* del 1932), nella misura in cui l'art. 2 del codice del 1984 sancisce il principio di irretroattività, disponendo che: *“L'attribution, l'acquisition, la perte ou le recouvrement de la nationalité belge, de quelque cause qu'ils procèdent, ne produisent d'effet que pour l'avenir”*¹⁵⁶. In forza di tale disposizione si deduce che *“les changements éventuels apportés à des situations anciennes n'opèrent que pour l'avenir, à partir de la mise en vigueur de la nouvelle loi ou à partir du choix exercé conformément à cette loi”*¹⁵⁷. Pertanto, non è stata modificata retroattivamente la posizione di coloro che erano nati all'estero ed avevano acquisito la cittadinanza per discendenza in base alla disciplina previgente al codice del 1984, nella misura in cui costoro avevano una posizione giuridica consolidata e già perfezionatasi. È interessante sottolineare che, ai sensi dell'art. 29 del codice, le nuove norme attributive della cittadinanza sono state applicate retroattivamente e automaticamente, ma solo a favore dei soggetti minorenni.

Quanto alla disciplina transitoria per la decadenza dallo *status*, al momento dell'emanazione del *code de la nationalité* nel 1984, il legislatore belga ebbe l'accortezza di escludere la portata retroattiva della causa di perdita della cittadinanza per residenza prolungata all'estero, grazie all'introduzione dell'art. 30: *“Le délai de résidence à l'étranger prévu à l'article 22, § 1er, 5 du Code de la nationalité belge prend cours à la date d'entrée en vigueur dudit Code”*. La disposizione in discorso venne dettata proprio per evitare che i cittadini belgi, nati all'estero e residenti all'estero nell'età compresa tra i diciotto e i ventotto anni, potessero venire privati retroattivamente e a loro insaputa del proprio *status*, in conseguenza del mancato compimento della dichiarazione di conservazione. Proprio al fine di evitare l'effetto di una perdita retroattiva ed automatica, il citato art. 30 dispone che il periodo di tempo di residenza all'estero, giuridicamente rilevante ai fini dell'applicazione della norma, inizi a decorrere solo a partire dalla data di entrata in vigore del medesimo *code de la nationalité* (fissato al 1° gennaio 1985). In ragione della menzionata disposizione transitoria, è stato possibile salvaguardare tutte le cittadinanze della categoria degli individui, nati all'estero e ivi residenti, i quali hanno avuto a disposizione un termine di dieci anni (ossia fino al 31 dicembre 1994), per poter effettuare la dichiarazione di conservazione dello *status*, evitando quindi la fattispecie decadenziale¹⁵⁸. Inoltre, coloro che, alla data di entrata in vigore del codice (1° gennaio 1985), erano già maggiorenni vennero considerati titolari di

majeure ou le cas fortuit ; en pratique, l'intéressé dépose, à cet effet, une requête signée par un avocat, devant le président du tribunal de première instance, car il y a toujours urgence en cette matière”.

¹⁵⁵ L. Closset – B. Renauld – P. Harmel, *Traité de la nationalité en droit belge*, cit., p. 328. Naturalmente, è prevista anche la rinuncia volontaria ed espressa ad opera di colui che possiede altra cittadinanza, ai sensi del citato art. 22.

¹⁵⁶ L'art. 2 del codice del 1984 riprende quanto previsto già dall'art. 20 dell'*arrêté royal* del 14 dicembre 1932. Su tale disposizione si veda M. Verwilghen, *Le Code de la nationalité belge*, cit., n. 413: *“il faut se féliciter du maintien de l'article dans le Code. Doit-on d'abord rappeler que le droit de la nationalité a sa nature propre, différente de celle du Code civil ? il n'allait pas de soi que le principe de non-rétroactivité placé en tête du Code Napoléon s'appliquerait ipso facto à la matière de la nationalité. Ensuite, la suppression de l'article 2 aurait pu être comprise comme signifiant une rupture par rapport au passé. En effet, d'aucuns auraient peut-être pu tirer argument du silence du Code, comparé à la prise de position expresse des lois coordonnées, pour affirmer que le législateur avait changé d'avis. L'article 2 du Code écarte cette interprétation erronée. tant mieux !”*.

¹⁵⁷ In tal senso, si vedano L. Closset – B. Renauld – P. Harmel, *Traité de la nationalité en droit belge*, cit., p. 123-124, secondo cui: *“Si une loi nouvelle ne prévoit plus tel ou tel mode d'acquisition de la nationalité, elle n'en retire pas, pour autant, la nationalité belge déjà acquise sous l'empire de la loi ancienne”*.

¹⁵⁸ In ragione della menzionata disposizione transitoria, è stato possibile salvaguardare tutte le cittadinanze della categoria degli individui, nati all'estero e ivi residenti, i quali hanno avuto a disposizione un termine di dieci anni (ossia fino al 31 dicembre 1994), per poter effettuare la dichiarazione di conservazione dello *status*, evitando quindi la fattispecie decadenziale. Si vedano L. Closset – B. Renauld – P. Harmel, *Traité de la nationalité en droit belge*, cit., p. 338, i quali chiariscono l'applicazione temporale della disciplina della perdita, di cui all'art. 22, § 1, comma 5.

uno *status* già consolidato, per effetto della legislazione anteriore, e conseguentemente vennero esonerati dall'onere di compiere la dichiarazione di conservazione del citato art. 22, § 1, comma 5¹⁵⁹.

Dall'analisi che precede, in base agli artt. 2, 29 e 30 del *code de la nationalité*, possiamo dedurre che nel diritto belga: le disposizioni che attribuiscono la cittadinanza producono effetti nel periodo in cui erano in vigore e gli *status* esistenti non sono stati travolti retroattivamente da modifiche normative successive, quindi i discendenti nati all'estero prima del 1985 hanno conservato la loro cittadinanza, in ragione dell'art. 2, anche dopo le limitazioni al criterio dello *ius sanguinis* introdotte dal codice del 1984¹⁶⁰; le disposizioni che introducono cause di perdite non hanno applicazione retroattiva, valendo solo per il futuro, visto che la norma sulla decadenza per residenza all'estero è stata applicata nei fatti solo a partire dal 1995, ossia dieci anni dopo l'approvazione del codice della nazionalità (art. 30); le disposizioni che attribuiscono la cittadinanza hanno un effetto retroattivo per i soggetti minori di età, ma solo in senso favorevole (art. 29)¹⁶¹.

11.2. Segue: la Spagna

Forte anche l'interesse comparatistico per l'ordinamento spagnolo, nella misura in cui la Spagna è un paese di forte emigrazione ed ha introdotto alcune disposizioni per ridurre la presenza di cittadini spagnoli all'estero senza legami effettivi con il paese di origine, ma sempre nel pieno rispetto dei diritti acquisiti e del principio di irretroattività¹⁶². L'ordinamento spagnolo si caratterizza anche per la presenza di varie normative che hanno previsto la possibilità di riconoscimento della cittadinanza a diverse comunità di discendenti di emigranti, per determinati periodi di tempo (cc.dd. finestre temporali). Si tratta, in particolare, della Legge n. 52/2007 (Legge di Memoria Storica), della Legge n. 12/2015 (Legge sui Sefarditi originari della Spagna) e della recente Legge n. 20/2022 (Legge di memoria democratica).

Le principali disposizioni in materia di cittadinanza spagnola sono contenute negli artt. dal 17 al 26 del *código civil* (approvato con Decreto Reale del 24 luglio 1889) e hanno subito nel tempo varie modifiche normative, in conseguenza di tali atti legislativi: Legge del 15 luglio 1954; Legge del 13 luglio 1982, n. 51; Legge del 17 dicembre 1990, n. 18; Legge dell'8 ottobre 2002, n. 36. La cittadinanza viene menzionata anche nella Costituzione del 1978, il cui art. 11 dispone che: "1) La nazionalità spagnola si acquista, si conserva e si perde secondo quanto stabilito dalla legge. 2) Nessuno che sia spagnolo d'origine potrà essere privato della sua nazionalità". 3) Lo Stato potrà stipulare accordi che prevedano la doppia nazionalità con i Paesi iberoamericani o con quelli che abbiano avuto o abbiano speciali legami con la Spagna. In questi stessi Paesi, anche quando essi non riconoscono ai propri cittadini un diritto reciproco, gli spagnoli potranno ottenere la naturalizzazione senza perdere la loro nazionalità d'origine". La Costituzione mette in luce la distinzione tra cittadinanza di origine e cittadinanza derivata (anche chiamata "adquirida"). Ai fini della perdita della cittadinanza, viene differenziato lo spagnolo "natural" (dalla nascita) dallo spagnolo "naturalizado" (nel corso della vita), in quanto il cittadino dalla nascita riceve una tutela più energica, non potendo essere privato autoritativamente del proprio *status*¹⁶³. Tale distinzione si rinviene nell'art. 11,

¹⁵⁹ Come sottolineano L. Closset – B. Renauld – P. Harmel, *Traite de la nationalité en droit belge*, cit., p. 339, secondo cui "les Belges nés à l'étranger qui avaient dix-huit ans au 1er janvier 1985 n'étaient pas visés par l'article 30 du Code : ils n'ont donc pas dû et ne devaient pas souscrire de déclaration conservatoire".

¹⁶⁰ Sul punto si veda R. Standaert, *La nationalité belge*, cit., p. 48, secondo cui "par le seul fait qu'elle ne prévoit plus telle ou telle source acquisitive de nationalité une loi nouvelle ne retire pas à l'individu la nationalité belge qui lui était acquise déjà sous l'empire de la législation antérieure".

¹⁶¹ Come faceva già notare R. Standaert, *La nationalité belge*, cit., p. 47, l'applicazione della nuova legge in via retroattiva risponde al principio del *favores ampliandi*, nella misura in cui la concessione della cittadinanza conferisce un beneficio per colui che la riceve.

¹⁶² Sul diritto spagnolo, cfr. le seguenti opere: J.G. Rodríguez, *La nacionalidad española y los cambios legislativos*, Madrid, 1993; A. Álvarez Rodríguez, *Nacionalidad española. Normativa vigente e interpretación jurisprudencial*, Madrid, 2008; Id., *Derecho de nacionalidad en España*, in Aa. Vv., *Normativas de nacionalidad en derecho comparado*, a cura di G. Moreno Cordero, Valencia, 2020, p. 433; M.J. Cazorla González, *Adquisición de la nacionalidad por descendientes de españoles*, Madrid, 2011; Aa. Vv., *Nacionalidad y extranjería*, a cura di C. Parra Rodríguez e M. Giménez Bachmann, Barcellona, 2016; Aa. Vv., *Nacionalidad y extranjería*, 5ª ed., a cura di E. Fernández Masiá, Valencia, 2025.

¹⁶³ M.A. Amores Conradi, *Art. 11*, in *Comentarios a la Constitución española*, Madrid, 2018, vol. 1, p. 266.

commi 2 e 3, Cost., rispettivamente disciplinanti la perdita e la doppia cittadinanza degli spagnoli di origine, ed anche nell'art. 25 del codice civile¹⁶⁴. C'è una differenza anche a livello terminologico, essendo fatta la distinzione: la “*atribución*” della nazionalità spagnola che è quella stabilita dalla legge alla nascita in via originaria; la “*adquisición*” della nazionalità spagnola che è quella concessa dallo Stato in via derivata.

Ai sensi dell'art. 17 del codice civile spagnolo, comma 1: “*Son españoles de origen: a) Los nacidos de padre o madre españoles*”. La cittadinanza per discendenza si acquista dalla nascita, indipendentemente dal luogo in cui questa è avvenuta (in Spagna o all'estero)¹⁶⁵. È interessante ricordare che l'attribuzione della nazionalità spagnola si acquista al momento della nascita, ma tale acquisto retroagisce, poiché avviene al momento del concepimento, come indicato dalla *Dirección General de los Registros y del Notariado* (DGRN) con una decisione del 12 luglio 1993¹⁶⁶. Tra i criteri di acquisto a titolo originario, anche la Spagna prevede la regola del “doppio *ius soli*”, in quanto sono spagnoli fin dalla nascita, ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. b): “*Los nacidos en España de padres extranjeros si, al menos, uno de ellos hubiera nacido también en España. Se exceptúan los hijos de funcionario diplomático o consular acreditado en España*”¹⁶⁷.

In riferimento alle fattispecie estintive dello *status civitatis*, nel linguaggio giuridico spagnolo si utilizza il termine “privazione” della cittadinanza per i casi di decadenza forzata e coatta dello *status*, mentre la parola “perdita” viene generalmente utilizzata in un senso più ristretto, per indicare la rinuncia (esplicita o implicita) volontaria allo *status*¹⁶⁸. Quanto alla perdita volontaria, questa si produce nei casi indicati dall'art. 24, commi 1 e 2, del codice civile, come modificati dalla Legge 18/1990, che sono applicabili a tutti gli spagnoli (originari o naturalizzati, nati in Spagna o all'estero): “*1. Pierden la nacionalidad española los emancipados que, residiendo habitualmente en el extranjero, adquieran voluntariamente otra nacionalidad o utilicen exclusivamente la nacionalidad extranjera que tuvieran atribuida antes de la emancipación. La pérdida se producirá una vez que transcurran tres años, a contar, respectivamente, desde la adquisición de la nacionalidad extranjera o desde la emancipación. No obstante, los interesados podrán evitar la pérdida si dentro del plazo indicado declaran su voluntad de*

¹⁶⁴ Solo gli spagnoli naturalizzati possono essere destinatari di un provvedimento autoritativo di perdita (revoca) della cittadinanza nei casi stabiliti dall'art. 25 codice civile: “*1. Los españoles que no lo sean de origen perderán la nacionalidad: a) Cuando por sentencia firme fueren condenados a su pérdida, conforme a lo establecido en las leyes penales. b) Cuando entren voluntariamente al servicio de las armas o ejerzan cargo político en un Estado extranjero contra la prohibición expresa del Gobierno. 2. La sentencia firme que declare que el interesado ha incurrido en falsedad, ocultación o fraude en la adquisición de la nacionalidad española, produce la nulidad de tal adquisición, si bien no se derivarán de ella efectos perjudiciales para terceros de buena fe. La acción de nulidad deberá ejercitarse por el Ministerio Fiscal de oficio o en virtud de denuncia, dentro del plazo de quince años*”.

¹⁶⁵ Sul criterio dello *ius sanguinis* in Spagna, si vedano: J.M. Espinar Vicente, *Nacionalidad*, in *Enciclopedia jurídica básica*, vol. III, Madrid, 1994, p. 4379 ss.; M.J. Cazorla González, *Adquisición de la nacionalidad por descendientes de españoles*, cit., p. 48, secondo cui “*el nacido adquiere la que tuviere su padre/madre, independientemente del lugar en que se hubiere producido el nacimiento*”; A. Sánchez Hernández, *La nacionalidad y su pérdida: los ordenamientos jurídicos español y portugués*, in *Revista de derecho civil*, 2016, p. 67 ss., spec. p. 79, <https://www.nreg.es/ojs/index.php/RDC/article/view/203>, secondo cui: “*El criterio del ius sanguinis parte de la idea de que la pertenencia de una persona a una familia permite la integración de los descendientes en el Estado de los ascendientes en el que la familia está insertada*”; M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza*, cit., p. 133, la quale sottolinea che in Spagna “la cittadinanza alla nascita si acquista attraverso i criteri dello *ius sanguinis* — che resta prevalente — e del doppio *ius soli*”. Tra l'altro, secondo la formulazione originaria dell'art. 17 del codice spagnolo (nella sua versione pubblicata in data 25 luglio 1889 e in vigore dal 16 agosto 1889), si stabiliva che: “*Son españoles: 1.º Las personas nacidas en territorio español. 2.º Los hijos de padre o madre españoles, aunque hayan nacido fuera de España. 3.º Los extranjeros que hayan obtenido carta de naturaleza. 4.º Los que, sin ella, hayan ganado vecindad en cualquier pueblo de la Monarquía*”. Per riferimenti al diritto spagnolo anteriormente vigente, si veda J.A.T. Ortiz de la Torre, *Configuración histórica de la adquisición y pérdida de la nacionalidad española hasta el Código Civil*, in *Homenaje a Don Antonio Hernandez Gil*, vol. II, Madrid, 2001, p. 1383 ss.

¹⁶⁶ Tale decisione citata nel testo viene riportata in A. Álvarez Rodríguez, *Nacionalidad española*, cit., p. 40. Un riferimento si trova anche in M. Mellone, *L'accertamento giudiziario della cittadinanza iure sanguinis*, cit., p. 15, nota 2. Sul punto si veda E. Lalaguna Domínguez, *Adquisición de la nacionalidad española determinada por el momento de la concepción*, in *Boletín de información del Ministerio de Justicia*, n. 1906, 2001, p. 380.

¹⁶⁷ Come scritto da J.M. Espinar Vicente, *Nacionalidad*, cit., p. 4380, si tratta di includere nel popolo spagnolo la “*tercera generación de extranjeros asentados en España*”.

¹⁶⁸ Si vedano: J.M. Espinar Vicente, *Nacionalidad*, cit., p. 4383; M.J. Cazorla González, *Adquisición de la nacionalidad por descendientes de españoles*, cit., p. 267, secondo cui “*En este contexto utiliza el término privar, a pesar de que en la terminología habitual, incluido el C.c. utiliza el término pérdida de la nacionalidad en sus dos acepciones: una amplia: comprensiva de todo supuesto de decaimiento del status nacional —aquí pérdida comprende también privación—; y otra estricta, limitada a los supuestos en que tal decaimiento cuenta con la voluntad del interesado —en este caso pérdida se contrapone a privación*”.

conservar la nacionalidad española al encargado del Registro Civil. La adquisición de la nacionalidad de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal no es bastante para producir, conforme a este apartado, la pérdida de la nacionalidad española de origen. 2. En todo caso, pierden la nacionalidad española los españoles emancipados que renuncien expresamente a ella, si tienen otra nacionalidad y residen habitualmente en el extranjero”¹⁶⁹. La fattispecie disciplinata dal comma 2 è relativa alla rinuncia espressa, mentre risulta per noi di maggior interesse l’ipotesi prevista al comma 1, ove la decadenza dalla cittadinanza spagnola deriva dall’acquisto di altra cittadinanza o dall’uso esclusivo di una cittadinanza straniera. In tal caso, il codice civile ammette il possesso di due cittadinanze, ma il bipolide residente all’estero ha l’onere di presentare una dichiarazione (dinanzi all’organo amministrativo competente) per conservare il proprio *status* spagnolo nel termine di tre anni, che decorrono dall’acquisto della seconda cittadinanza o dalla sua emancipazione. In mancanza di tale dichiarazione, la cittadinanza spagnola si perde per omissione (mancato adempimento all’onere previsto dalla legge). Comunque, la decadenza dalla cittadinanza spagnola viene evitata anche dal suo uso da parte dell’interessato, attraverso l’utilizzo dei servizi consolari in qualità di spagnolo e/o l’esercizio del suo diritto di elettorato passivo e/attivo. In tal modo, si utilizza anche la cittadinanza spagnola e si scongiura la decadenza per “uso esclusivo” dell’altra cittadinanza¹⁷⁰.

Ma ciò che interessa della disposizione in discorso è il suo aspetto non retroattivo. Difatti, in ossequio al principio della certezza del diritto e alla tutela dei diritti acquisiti, le cause di perdita, di cui al richiamato art. 24, comma 1, non sono state applicate retroattivamente, visto che la residenza all’estero, l’uso esclusivo della cittadinanza straniera e l’emancipazione devono riguardare fatti sorti successivamente all’entrata in vigore della Legge 18/1990. L’irretroattività delle regole, di cui alla Legge n. 18/1990, che ha introdotto la causa di perdita dell’art. 24, comma 1, viene, infatti, specificata nella sua prima disposizione transitoria: “*La adquisición o la pérdida de la nacionalidad española, conforme a la legislación anterior, mantienen su efecto, aunque la causa adquisición o de pérdida no esté prevista en la ley actual*”¹⁷¹. Ne deriva che la causa di perdita *ex* art. 24, comma 1, ha iniziato a ricevere pratica applicazione tre anni dopo la sua entrata in vigore.

Altra fattispecie di particolare interesse, sul tema, è costituita dalla perdita della cittadinanza spagnola per i nipoti di emigranti (“*nietos de emigrantes*”), nati all’estero, introdotta con la Legge 36/2002, all’interno del vigente art. 24, comma 3, c.c., secondo cui: “*Los que habiendo nacido y residiendo en el extranjero ostenten la nacionalidad española por ser hijos de padre o madre españoles, también nacidos en el extranjero, cuando las leyes del país donde residan les atribuyan la nacionalidad*

¹⁶⁹ A. Sánchez Hernández, *La nacionalidad y su pérdida: los ordenamientos jurídicos español y portugués*, in *Revista de derecho civil*, 2016, n. 1, p. 67 ss., spec. p. 81 (<https://www.nreg.es/ojs/index.php/RDC/article/view/203/141>), il quale ci ricorda che i casi di perdita devono essere interpretati restrittivamente: “*Las causas de pérdida de la nacionalidad española son tasadas, deben ser interpretadas restrictivamente y están recogidas en los artículos 24 y 25 del CC. Sólo se pierde la nacionalidad española si se verifican tales causas legales, siendo irrelevante, a estos efectos, lo que disponga la legislación extranjera en lo relativo a la susodicha pérdida*”.

¹⁷⁰ La disposizione di cui all’art. 24, comma 1, non si applica e la perdita non si verifica quando l’uso esclusivo dell’altra cittadinanza è quella di un paese ibero-americano, oppure dell’Andorra, delle Filippine, della Guinea Equatoriale o del Portogallo. Si vedano: A. Sánchez Hernández, *La nacionalidad y su pérdida: los ordenamientos jurídicos español y portugués*, cit., pp. 82-83, secondo cui “*La pérdida, se producirá una vez transcurran tres años, a contar, respectivamente, desde, la adquisición de la nacionalidad extranjera (no desde el momento en el que el sujeto comenzó a residir en el extranjero) o desde la emancipación (si ésta lleva a la adquisición de la nacionalidad extranjera por exigencia de la legislación de ese Estado)*”; Y. Dutrey Guantes, *Pérdida y recuperación de la nacionalidad española*, in Aa. Vv., *Nacionalidad y extranjería*, a cura di C. Parra Rodríguez e M. Giménez Bachmann, cit., p. 85.

¹⁷¹ Proprio al fine di evitare una privazione della cittadinanza retroattiva ed automatica, l’Autorità spagnola competente per la materia dello stato civile ha sottolineato, in applicazione della richiamata disposizione transitoria, che: “*Los requisitos exigidos por el artículo 24 del Código Civil para se produzca la pérdida de la nacionalidad española, esto es, utilización exclusiva de la otra nacionalidad y emancipación, han de concurrir acumulativamente y, en todo caso, la residencia en el extranjero y la utilización exclusiva de la otra nacionalidad durante el periodo temporal fijado deben ser posteriores a la entrada en vigor de la Ley 18/1990. La pérdida, en definitiva, se produce por la utilización exclusiva de la nacionalidad extranjera que realice el interesado cuando, por la emancipación, ya ha alcanzado la necesaria capacidad de obrar y su conducta, acompañada por su residencia en el extranjero durante el plazo de tres años, obedece a su libre voluntad*”. Si tratta della *Resoluciones de la Dirección General del Registro y del Notariado* del 3 ottobre 2007, citata da A. Álvarez Rodríguez, *Nacionalidad española*, cit., p. 116.

del mismo, perderán, en todo caso, la nacionalidad española si no declaran su voluntad de conservarla ante el encargado del Registro Civil en el plazo de tres años, a contar desde su mayoría de edad o emancipación”. Tale ipotesi di perdita si applica agli individui, nati e residenti all'estero, che sono figli di cittadini spagnoli nati anch'essi all'estero, i quali – se in possesso di altra cittadinanza – possono perdere quella spagnola, qualora non dichiarino la volontà di conservazione dello *status* nel termine di tre anni, decorrenti dal raggiungimento della maggiore età o dell'emancipazione¹⁷². In pratica, si tratta di un onere di conservazione della cittadinanza previsto in capo alla seconda generazione di nati all'estero (figli di spagnoli nati all'estero e nipoti di uno spagnolo nato in Spagna e successivamente emigrato). Il mancato rispetto dell'onere determina una rinuncia implicita allo *status* (una perdita volontaria per omessa dichiarazione, per “*inacción por parte del interesado*”¹⁷³). Proprio in ragione del fatto che la perdita della cittadinanza per i nipoti di emigranti spagnoli dipende dalla volontà dell'interessato, la disposizione dell'art. 24, comma 3, è stata considerata conforme all'art. 11, comma 2, Cost., che vieta le privazioni automatiche¹⁷⁴.

Pertanto, con obiettivi analoghi a quelli perseguiti dal legislatore italiano del 2025, anche quello spagnolo del 2002 ha voluto evitare un'eccessiva diffusione della cittadinanza per i nati all'estero¹⁷⁵, ma tra il nostro Decreto 36/2025 e la Legge iberica 36/2002 esistono delle differenze di non poco conto. Innanzitutto, in Spagna è stato rispettato il principio di irretroattività e non sono stati travolti gli *status* già acquisiti degli individui adulti. La causa di perdita della cittadinanza per i nipoti di emigranti è stata, infatti, introdotta con la richiamata Legge 36/2002, che contiene un'importante disposizione aggiuntiva secondo cui: “*La causa de pérdida prevista en el artículo 24.3 del Código Civil sólo será de aplicación a quienes lleguen a la mayoría de edad o emancipación después de la entrada en vigor de la presente Ley*” (*Disposición adicional segunda*). Tra l'altro, la menzionata Legge n. 36/2002 aveva anche previsto un periodo di *vacatio legis* di tre mesi: “*La presente Ley entrará en vigor a los tres meses de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»*” (*Disposición final única*). In forza delle richiamate disposizioni aggiuntive e finali, si deduce chiaramente che la causa di perdita relativa ai nipoti, nati all'estero, di emigranti spagnoli è stata applicata solo per il futuro e circoscritta ai soggetti minori di età, ossia coloro che hanno raggiunto la maggiore età dopo l'entrata in vigore della Legge 36/2002 (fissata alla data del 9 gennaio 2003)¹⁷⁶. La citata Legge ha, quindi, volutamente ed espressamente escluso dal suo ambito di applicazione gli individui che avevano già raggiunto la maggiore età al momento della sua entrata in vigore, essendo costoro titolari di una

¹⁷² La giurisprudenza spagnola ha specificato che non sono necessarie particolari formalità ai fini della manifestazione della volontà di mantenimento della cittadinanza. Si veda la decisione del Tribunal Supremo, 19 dicembre 2019, n. 696/2019: “*Respecto de la pérdida de la nacionalidad conforme al art. 24.3 CC, sin embargo, y a diferencia de lo que sucedía en su precedente de 1954, no se exige que la declaración de querer conservar la nacionalidad se realice “expresamente”. Legalmente, por tanto, la declaración de conservar no está sujeta a una forma solemne y, de acuerdo con la teoría general de las declaraciones de voluntad, en ausencia de norma que imponga determinada solemnidad, no se ve inconveniente para admitir que la voluntad se manifieste de manera indirecta a través de un comportamiento concluyente*”.

¹⁷³ E. Arana Ruiz-Cámara, *Comentario de la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2019 (696/2019)*, in https://www.boe.es/biblioteca_juridica/comentarios_sentencias_unificacion_doctrina_civil_y_mercantil/abrir_pdf.php?id=COM-D-2019-17, p. 255.

¹⁷⁴ E. Arana Ruiz-Cámara, *Comentario de la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2019 (696/2019)*, cit., p. 258: “*El artículo 24 no recoge supuestos de privación de la nacionalidad española, sino supuestos en los que, siempre teniendo en cuenta la voluntad del español de origen (o la falta de ella), se puede producir la pérdida de la nacionalidad española*”.

¹⁷⁵ Sulla finalità della Legge spagnola 36/2002 si vedano: A. Álvarez Rodríguez, *Nacionalidad española*, cit. p. 113, secondo cui tale disposizione persegue la finalità di “*evitar la perpetuación de estirpes de españoles en el extranjero*”; Y. Dutrey Guantes, *Pérdida y recuperación de la nacionalidad española*, cit., p. 86, secondo cui l'art. 24, comma 3, “*se realiza para no perpetuar generaciones de españoles que no viven en España y que tienen una vinculación real con otro Estado*”; E. Arana Ruiz-Cámara, *Comentario de la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2019 (696/2019)*, cit., p. 255: “*¿Qué pretende el artículo 24.3 del Código Civil con este cambio? La respuesta es clara, y lo que se pretende es evitar la existencia de estirpes españolas que no tengan absolutamente ninguna vinculación con el país, y que incluso pueden llegar a desconocer su condición de españoles*”; Tribunal Supremo, 19 dicembre 2019, n. 696/2019, secondo cui “*A la vista de su letra, sin embargo, hay unanimidad doctrinal a la hora de entender que se dirige a evitar la perpetuación de estirpes indefinidas de descendientes de españoles en el extranjero, de modo que continúen siendo españoles aunque no mantengan ninguna vinculación con España, incluso sin saber que son españoles*”.

¹⁷⁶ A. Sánchez Hernández, *La nacionalidad y su pérdida: los ordenamientos jurídicos español y portugués*, cit., p. 84, nota 59, ove si legge: “*Esta causa de pérdida de la nacionalidad española del art. 24.3 CC solo afectará a los españoles que alcancen su mayoría de edad o emancipación después de la entrada en vigor de la Ley 36/2002, esto es el 9 de enero de 2003, según su Disposición Adicional Segunda*”.

posizione consolidata e già entrata nel loro patrimonio giuridico. Evidentemente, il legislatore spagnolo del 2002 ha voluto evitare che un'applicazione immediata dell'art. 24, comma 3, potesse determinare una perdita automatica e retroattiva nei confronti degli individui maggiori di età, come ha sottolineato la dottrina con riferimento all'istituto in esame: “*esta causa de pérdida no produce efectos retroactivos, pues en definitiva no se puede sancionar con una privación de nacionalidad hasta que ésta no haya sido introducida y haya entrado en vigor*”¹⁷⁷.

La distanza sostanziale tra le normative in esame è, quindi, netta: mentre la disciplina spagnola ha un'applicazione esclusivamente *pro futuro* e permette ai nipoti di emigranti la conservazione dello *status* a mezzo di una dichiarazione di conservazione da effettuare, nel termine di tre anni dal raggiungimento della maggiore età o dall'emancipazione; la disciplina italiana non solo non prevede nessuna modalità di conservazione dello *status*, ma si applica retroattivamente e automaticamente nei confronti di tutti coloro (maggioresenni e minoresenni) che sono nati all'estero, anche prima della sua entrata in vigore, prevedendo il “palliativo” della dichiarazione per beneficio di legge, ma unicamente per i soggetti minori di età.

Dall'analisi che precede è facile dedurre che quando il legislatore spagnolo ha modificato le disposizioni in materia di cittadinanza (Legge 18/1990 e Legge 36/2002) ha sempre avuto l'accortezza di rispettare i diritti acquisiti, rispettando il principio generale dell'irretroattività “*de todas las normas reguladoras de la nacionalidad española*”, in ossequio al principio della legalità e della certezza del diritto¹⁷⁸.

11.3. *Segue: la Germania*

In Germania, la materia della cittadinanza è disciplinata dalla legge del 22 luglio 1913 (c.d. Legge Delbrück, StAG), più volte modificata nel corso degli ultimi decenni, in particolare dalla legge del 15 luglio 1999 e dalla legge del 22 marzo 2024, entrata in vigore il 27 giugno 2024¹⁷⁹.

Secondo l'impianto originario della legge del 1913 veniva data assoluta prevalenza allo *ius sanguinis*, quale criterio di acquisto originario dalla nascita, in conformità ad una concezione della nazione tedesca in senso etnoculturale¹⁸⁰, con una rigorosa delimitazione dei casi di perdita. Tale criterio è attualmente contenuto nell'art. 4, rubricato “*Acquisition by birth*”, ove al § 1 viene stabilito che: “*A child acquires German citizenship by birth if one parent has German citizenship*”. Fino al 1999 il criterio dello *ius sanguinis* è stato del tutto dominante in Germania¹⁸¹, ma con la riforma del 1999 è stato introdotto anche un acquisto originario in base ad uno *ius soli* “condizionato”, successivamente confermato dalla riforma del 2024¹⁸². A quest'ultima riforma si deve, altresì, il merito di aver

¹⁷⁷ In questo senso, A. Álvarez Rodríguez, *Nacionalidad española*, cit., p. 120.

¹⁷⁸ J.G. Rodríguez, *La nacionalidad española y los cambios legislativos*, cit., pp. 94 e 95.

¹⁷⁹ Sul diritto tedesco della cittadinanza si vedano: R. Brubaker, *Cittadinanza e identità nazionale in Francia e Germania*, Bologna, 1997, p. 156 ss.; U.K. Preuss, *Citizenship and the German Nation*, in *Citizenship Studies*, 2003, p. 37 ss.; N. Bouche, *La réforme de 1999 du droit allemand de la nationalité*, in *Revue internationale de droit comparé*, 2002, p. 1035 ss.; V. Placidi, *Sviluppi nella disciplina tedesca in materia di cittadinanza*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, pp. 91 ss.; M. Mellone, *Disciplina della cittadinanza italiana e donne cittadine*, cit., p. 143-144; M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza*, cit., p. 122 ss.; C. Pick – L. Panzeri, *Note preliminari sulle proposte di riforma della cittadinanza in Germania*, in *Diritti comparati*, 25 gennaio 2023.

¹⁸⁰ Così M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza*, cit., p. 150; C. Pick – L. Panzeri, *Note preliminari sulle proposte di riforma della cittadinanza in Germania*, cit., p. 1, secondo cui: “il principio ispiratore della legislazione tedesca in tema di cittadinanza è stato il collegamento tra appartenenza etnica e titolarità dello status e ciò in omaggio alla tesi che identifica il concetto di Nazione con quello di «Volk», da fondarsi sull'esistenza di un vincolo naturalistico e precostituito che unisce i singoli sulla base di una comune storia, lingua, cultura”.

¹⁸¹ N. Bouche, *La réforme de 1999 du droit allemand de la nationalité*, cit., p. 1047 ss., cui si rinvia per l'evoluzione quanto all'allargamento della cittadinanza per discendenza alla trasmissione in via materna e alla filiazione naturale.

¹⁸² Sul punto si veda M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza*, cit., p. 149, la quale ricorda che sulla base del nuovo criterio “la cittadinanza tedesca è attribuita non solo a chi sia nato da genitori cittadini, ma anche a coloro che siano nati sul territorio, in presenza di ulteriori condizioni, tra le quali in particolare la regolarità e una durata minima del soggiorno sul territorio dei genitori prima della nascita”. In particolare, prevede l'attuale art. 4, § 3: “*A child of foreign parents acquires German citizenship by birth in Germany if one parent 1. has been legally ordinarily resident in Germany for five years and 2. has a permanent right of residence or as a national of Switzerland or as a family member of a national of Switzerland has a residence permit on*

ammesso la bipolidia (sia originaria che derivata) con il conseguente abbandono della regola dell'opzione tra cittadinanze¹⁸³.

Ciò che più interessa in questa sede è che la riforma del 1999 ha circoscritto l'applicazione del criterio dello *ius sanguinis* attraverso il c.d. meccanismo del “taglio generazionale” (“*Generationenschnitt*”), con eliminazione della regola della trasmissione illimitata per discendenza¹⁸⁴. In forza della riforma del 1999, l'art. 4, § 4: “*German citizenship is not acquired in accordance with subsection (1) by children born abroad if the German parent was born abroad after 31 December 1999 and is ordinarily resident abroad, unless the child would otherwise become stateless. The legal consequence of sentence 1 does not ensue if, within a year of the child's birth, an application to certify the birth under section 36 of the Civil Status Act (Personenstandgesetz) is filed; to meet the deadline it is sufficient if the application is received within this deadline by the competent diplomatic mission. Where both parents are German nationals, the legal consequence of sentence 1 ensues only if both parents fulfil the conditions stipulated there*”. In altre parole, a partire dal 1° gennaio 2000, non si ammette più un acquisto di tipo automatico dello *status* per discendenza (salvo il caso dell'apolidia) quando il genitore è un cittadino tedesco nato all'estero (e ivi residente) che genera un figlio, nato a sua volta all'estero. Comunque, la legge non esclude totalmente la trasmissione, ma la condiziona alla realizzazione di una dichiarazione dinanzi alle competenti autorità tedesche entro un anno dalla nascita del discendente. In tal modo, effettuata la dichiarazione si verifica la trasmissione dello *status* per discendenza¹⁸⁵.

Si deve sottolineare il fatto che la modifica normativa tedesca ha effetti solo per il futuro e non va ad incidere su diritti acquisiti da persone nate prima del 1° gennaio 2000. Infatti, la riforma non provoca la perdita retroattiva dello *status* già posseduto dagli individui prima della sua entrata in vigore (1° gennaio 2000), né elimina il loro diritto alla trasmissione ai loro futuri discendenti. La nuova regola limitativa all'acquisto automatico per discendenza, di cui all'art. 4, § 4, si applica solo nei confronti dei figli degli individui nati a partire dal 1° gennaio 2000. Il legislatore tedesco ha, quindi, introdotto un “ampio margine transitorio”, dando la giusta “attenzione alla garanzia, non solo dei diritti acquisiti e del legittimo affidamento, ma più ampiamente del principio di proporzionalità nell'incidere su diritti fondamentali”¹⁸⁶. Trattandosi di una riforma che incide esclusivamente sul diritto ad acquisire e trasmettere la cittadinanza tedesca per persone nate dopo la sua entrata in vigore, in dottrina e giurisprudenza non si sono poste questioni sul rispetto del principio di proporzionalità. In conclusione, la perdita della cittadinanza tedesca è ammessa ma solo se volontaria, essendo vietate decadenze automatiche e retroattive.

11.4. Segue: altri ordinamenti

Possiamo solo brevemente accennare agli ordinamenti di Portogallo, Olanda e Danimarca, dati i limiti del presente scritto.

L'art. 1 della Legge 37/1981 (*Lei da nacionalidade*) prevede che: “1 - *São portugueses de origem: a) Os filhos de pai*

the basis of the Agreement of 21 June 1999 between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other, on the free movement of persons”.

¹⁸³ La riforma non ha introdotto una norma positiva sul “diritto alla doppia cittadinanza”, ma ha modificato il testo del StAG eliminando i riferimenti alla perdita automatica della cittadinanza tedesca nel caso di acquisizione volontaria di una cittadinanza straniera e ha abrogato l'obbligo di autorizzazione preventiva per mantenerla.

¹⁸⁴ G. Renner, *Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts*, in NJW, 2000, p. 16 ss.; N. Bouche, *La réforme de 1999 du droit allemand de la nationalité*, cit., p. 1045, il quale parla di “*coupure de générations*”.

¹⁸⁵ In particolare, l'art. 4, § 4, della legge di cittadinanza tedesca (StAG) dispone: “*Die deutsche Staatsangehörigkeit wird nicht nach Absatz 1 erworben bei Geburt im Ausland, wenn der deutsche Elternteil nach dem 31. Dezember 1999 im Ausland geboren wurde und dort seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, es sei denn, das Kind würde sonst staatenlos. Die Rechtsfolge nach Satz 1 tritt nicht ein, wenn der deutsche Elternteil die Geburt innerhalb eines Jahres der zuständigen Auslandsvertretung anzeigt. Sind beide Elternteile deutsche Staatsangehörige, so tritt die Rechtsfolge des Satzes 1 nur ein, wenn beide die dort genannten Voraussetzungen erfüllen*”. In lingua italiana (libera traduzione): “*La cittadinanza tedesca non viene acquisita ai sensi del paragrafo 1 in caso di nascita all'estero, se il genitore tedesco è nato all'estero dopo il 31 dicembre 1999 e vi risiede abitualmente, a meno che il bambino non diventerebbe altrimenti apolide. La conseguenza giuridica di cui alla frase 1 non si verifica se il genitore tedesco notifica la nascita entro un anno alla rappresentanza diplomatica competente all'estero. Se entrambi i genitori sono cittadini tedeschi, la conseguenza giuridica di cui alla frase 1 si verifica solo se entrambi soddisfano i requisiti ivi indicati*”.

¹⁸⁶ Lo nota N. Brutti, *Riforma della cittadinanza iure sanguinis*, cit., p. 372.

português ou mãe portuguesa nascidos em território português ou sob administração portuguesa, ou no estrangeiro se o progenitor português aí se encontrar ao serviço do Estado Português; b) Os filhos de pai português ou mãe portuguesa nascidos no estrangeiro se declararem que querem ser portugueses ou inscreverem o nascimento no registo civil português; c) Os indivíduos nascidos em território português, filhos de estrangeiros que aqui residam habitualmente há, pelo menos, seis anos e não estejam ao serviço do respectivo Estado, se declararem que querem ser portugueses; d) Os indivíduos nascidos em território português quando não possuam outra nacionalidade”. Dalla lettura della norma si evince chiaramente l’attribuzione della cittadinanza a tali categorie di persone fin dalla nascita, per le quali pertanto la cittadinanza non è il risultato di una concessione discrezionale dello Stato, ma l’accertamento ed il riconoscimento di una qualità giuridica preesistente e già appartenente alla sfera giuridica dell’individuo. Anche il successivo art. 11 della citata Legge sulla nazionalità conferma come l’attribuzione della cittadinanza produca effetti dal momento della nascita. Conseguentemente, è evidente come il concetto di cittadinanza nell’ordinamento portoghese trascenda la mera qualificazione burocratica di appartenenza a uno Stato, per assurgere a pilastro fondamentale dell’identità personale e della dignità umana. L’art. 26, comma 1, della Costituzione della Repubblica Portoghese (CRP) recepisce questa visione elevando la cittadinanza a diritto inviolabile. L’art. 26, comma 4, Cost., stabilisce inoltre un divieto assoluto: la privazione della cittadinanza non può mai avvenire per motivi politici (“*A privação da cidadania e as restrições à capacidade civil só podem efetuar-se nos casos e termos previstos na lei, não podendo ter como fundamento motivos políticos*”). Tale disposizione non è solo un limite al potere sanzionatorio dello Stato, ma una garanzia positiva che riconosce nella cittadinanza un elemento di continuità biografica dell’individuo.

La giurisprudenza del Tribunale costituzionale portoghese ha costantemente considerato la cittadinanza come una posizione giuridica soggettiva che gode di una tutela rafforzata. Ciò si desume dalla lettura della sentenza n. 522/2025, con cui il Tribunale ha ribadito che la cittadinanza definisce l’appartenenza politica e sociale del singolo alla comunità nazionale, considerata un bene costituzionale che il legislatore ordinario non può manipolare arbitrariamente. Secondo il Tribunale, ogni intervento normativo che incida sulla cittadinanza deve essere sottoposto ad uno scrutinio di stretta necessità e proporzionalità, proprio perché tocca il nucleo essenziale dell’identità della persona.

Degna di nota è anche la recente sentenza n. 1133/2025 del Tribunale costituzionale portoghese, che ha dichiarato parzialmente illegittimo il Decreto n. 17/XVII di riforma della legge sulla nazionalità (Legge 37/1981), per aver violato il legittimo affidamento in ragione della modifica di alcune disposizioni sul procedimento di naturalizzazione¹⁸⁷. Secondo il Tribunale, la modifica legislativa non deve applicarsi a chi aveva già presentato la domanda di naturalizzazione ai sensi della disciplina previgente. Infatti, un’applicazione immediata è contraria al principio di protezione del legittimo affidamento quale corollario dello Stato di diritto (di cui all’art. 2 Cost. della Repubblica portoghese). Si chiarisce che la modificazione legislativa deve sempre avvenire attraverso una ponderazione “*entre o peso das expectativas dos particulares e o peso das razões de interesse público*”. L’illegittimità costituzionale censurata dal Tribunale portoghese deriva pertanto non dal contenuto della riforma ma dalla tecnica normativa impiegata: “*a omissão de um qualquer regime transitório mínimo conduz a uma produção de efeitos abrupta [...] frustrando o investimento de confiança*”. La sentenza n. 1133/2025 afferma, quindi, che la conformità costituzionale di una riforma restrittiva dipende dalle modalità della sua applicazione temporale: il legislatore portoghese può modificare i criteri di appartenenza alla comunità statale anche in senso più rigoroso, ma non può imporre effetti sproporzionati su situazioni giuridiche in via di consolidamento senza adeguate clausole di salvaguardia, dovendo il mutamento normativo rispettare il bilanciamento tra interesse pubblico e affidamento qualificato dei privati¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Tra le altre cose, il Tribunale costituzionale portoghese, nella sentenza n. 1133/2025, dichiara la “*inconstitucionalidade da norma extraída dos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º do Decreto n.º 17/XVII da Assembleia da República, por violação do artigo 2.º da Constituição*”.

Si veda sul punto <https://www.cortecostituzionale.it/uploads/report/12-Portogallo-TC-sentenza-1133-2025-694c02fd1bb3d.pdf>

¹⁸⁸ Si riporta un passaggio significativo della menzionata sentenza n. 1133/2025: “*não há dúvida de que o sacrifício que é imposto a estes cidadãos estrangeiros se revela excessivo e é quanto basta para concluir que a norma extraída do disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º do Decreto n.º 17/XVII, no sentido segundo o qual o deferimento dos pedidos de atribuição ou aquisição da nacionalidade, cujo procedimento administrativo esteja pendente à data da entrada em vigor*

Inoltre, anche la legge olandese sulla cittadinanza del 19 dicembre 1984 è fondata prevalentemente sul criterio dello *ius sanguinis* e prevede, al contempo, un meccanismo di perdita automatica per i cittadini bipolide residenti all'estero, basato su un termine allo scadere del quale lo *status* di cittadino viene perduto, salvo specifiche condizioni di mantenimento¹⁸⁹. Tale meccanismo, disciplinato dalla odierna *Rijkswet op het Nederlanderschap*, è presente da più di un secolo e ha sempre rispettato un principio costante: le limitazioni non sono mai state applicate retroattivamente. Secondo l'art. 15, comma 1, lettera c), fuori da specifiche circostanze, il cittadino bipolide residente all'estero perde la cittadinanza olandese dopo tredici anni di residenza ininterrotta fuori dai Paesi Bassi o dal territorio dell'Unione Europea, decorrenti dalla maggiore età. Il termine può essere interrotto mediante residenza o semplici manifestazioni di interesse. È importante sottolineare che l'art. 2 della *Rijkswet op het Nederlanderschap* afferma espressamente il principio secondo cui: “L'acquisizione e la perdita della cittadinanza olandese non hanno effetto retroattivo”. Nel complesso, tutte le riforme olandesi sono state accompagnate da discipline transitorie che hanno fatto decorrere il termine decadenziale solo a partire dalla nuova legge, mai retroattivamente, soprattutto in caso di modifiche *in peius*.

Infine, anche la Danimarca adotta il principio dello *iure sanguinis*, apparentemente senza limiti generazionali¹⁹⁰. L'attuale “Legge sulla cittadinanza danese” (*Lov om dansk indfødsret*), basata sulla versione originaria del 1950 e più volte modificata (soprattutto a partire dagli anni 2000), stabilisce infatti che è danese il figlio di cittadino (§ 1). Il testo consolidato oggi appare complesso e stratificato, prevedendo una serie disparata di casi, anche particolarissimi, di acquisto, perdita e riacquisto della cittadinanza. Il principale limite allo *iure sanguinis* è però previsto dal § 8 della legge, che dispone la perdita automatica della cittadinanza al compimento dei ventidue anni per il cittadino nato all'estero che non abbia mai risieduto nel Regno, né vi abbia soggiornato in circostanze idonee a dimostrare un legame effettivo con la Danimarca. La perdita è evitabile tramite la residenza in Danimarca prima dei 22 anni, per certi periodi tempo, o anche per periodi brevi se accompagnati da circostanze qualificate, idonee a dimostrare un legame attuale e personale con la nazione. Né la legge vigente né l'introduzione del § 8 nell'anno 1950 disciplinano espressamente l'applicazione temporale della norma. Occorre quindi risalire alla legge del 18 aprile 1925 n. 123, che all'art. 6 prevedeva per la prima volta tale fattispecie di perdita e all'art. 8 stabiliva espressamente che colui il quale aveva già compiuto ventidue anni era escluso dall'ambito di applicazione della norma. La regola di perdita dello *iure sanguinis* non era dunque retroattiva. Anche in un ordinamento (come quello danese) caratterizzato da ampia discrezionalità legislativa, emerge chiaramente come la principale limitazione del criterio dello *iure sanguinis* non è stata applicata retroattivamente.

11.5. Segue: breve sintesi dell'analisi comparatistica

Dall'analisi comparatistica effettuata è possibile scorgere alcune tendenze generali in materia.

Innanzitutto, al pari di quanto avviene in Italia anche nei paesi europei qui esaminati, la cittadinanza per discendenza si acquista fin dalla nascita, sebbene lo *status* possa essere riconosciuto molti anni dopo il suo perfezionamento, nel corso della vita del cittadino. In questa direzione si pongono tutte le normative analizzate (art. 18 c.c. francese; art. 17 c.c. spagnolo; art. 8 codice della nazionalità belga; art. 4, § 1, legge tedesca di cittadinanza; artt. 1 e 11 della legge portoghese; art. 3 della legge olandese), nonché la dottrina e la giurisprudenza di tali paesi.

da presente lei, depende do preenchimento, à data dos respetivos pedidos, dos requisitos da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na redação anterior, viola o princípio da proteção da confiança, insito no princípio do Estado de direito, consagrado no artigo 2.º da Constituição”.

¹⁸⁹ In tal senso, cfr. l'art. 3: “È cittadino olandese il bambino che, al momento della sua nascita, ha il padre o la madre di nazionalità olandese [...]”, tradotto in italiano dalla versione della *Rijkswet op het Nederlanderschap*.

¹⁹⁰ Si veda E. Ersboll, *Rapporto di ricerca EUDO Citizenship Observatory*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Firenze, 2015, in <https://cadmus.eui.eu/server/api/core/bitstreams/972e6570-f62f-5aad-abdd-ad6918fd46dc/content>

Notiamo, inoltre, nella maggioranza dei paesi europei un'ampia apertura rispetto alla doppia e plurima cittadinanza, al fine di facilitare l'integrazione degli emigranti nel paese di destinazione senza obbligarli a perdere automaticamente il legame con il paese di origine¹⁹¹.

Nelle legislazioni di riferimento troviamo generalmente anche disposizioni in materia di diritto intertemporale, che prevedono criteri di irretroattività delle modifiche normative: Francia (art. 17 e ss. del codice civile), Belgio (art. 2 del codice della nazionalità), Spagna (le disposizioni aggiuntive alle L. 18/1990 e 36/2002), Olanda (art. 2 della legge sulla cittadinanza). Anche in Italia abbiamo disposizioni di questo genere, come quella contenuta nell'art. 20 della L. 91/1992 (*“Salvo che sia espressamente previsto, lo stato di cittadinanza acquisito anteriormente alla presente legge non si modifica se non per fatti posteriori alla data di entrata in vigore della stessa”*) e ancora prima quella di cui all'art. 19 della L. 555/1912 (*“Lo stato di cittadinanza acquisito anteriormente alla presente legge non si modifica, se non per fatti posteriori all'entrata in vigore di questa”*)¹⁹².

Nei paesi analizzati, si rinviene una tendenza delle legislazioni nazionali a limitare la trasmissione dello *status iure sanguinis* evitando la sua perpetuazione indefinita in capo ai nati all'estero¹⁹³. Ciò avviene attraverso disposizioni normative che prevedono la perdita dello *status* per l'emigrante di lunga durata (Olanda) oppure per i suoi discendenti (Francia, Belgio e Spagna) o ancora impedendo l'acquisto automatico per i nati all'estero a partire da una certa data (Germania).

Tuttavia, in tutti gli ordinamenti analizzati, il passaggio dall'applicazione illimitata del criterio dello *ius sanguinis* al contenimento della trasmissione per discendenza è sempre avvenuto in maniera graduale, al fine di garantire il rispetto dei diritti acquisiti, in ossequio al principio di irretroattività e a tutela della certezza e del legittimo affidamento. In quest'ottica, da un lato, l'esclusione all'acquisto automatico è avvenuta solo con riferimento agli individui nati dopo la riforma (Germania); così come l'introduzione della condizione di nascita sul territorio ai fini dell'attribuzione dello *status iure sanguinis* non è stata applicata retroattivamente nei confronti di coloro che erano nati prima dell'entrata in vigore della modifica normativa (Belgio). Dall'altro lato, le fattispecie di perdita della cittadinanza previste per i nati all'estero sono state sempre accompagnate da un periodo transitorio, al fine di evitare un'applicazione immediata che avrebbe comportato delle decadenze retroattive ed automatiche in riferimento agli aventi diritto. Si vedano, in questa prospettiva, il caso della Spagna, ove è stato previsto un termine di tre anni per evitare la perdita dello *status*, e quello del Belgio, ove tale termine è stato di dieci anni. Inoltre, con riferimento ai cittadini emigrati e ai loro discendenti le cause di perdita non hanno avuto un'applicazione retroattiva, come dimostrano anche le normative di Francia, Belgio, Spagna, Olanda e Danimarca. Oltre alla previsione di periodi transitori, è stata comunque concessa agli interessati la possibilità di effettuare delle dichiarazioni o realizzare delle condotte, al fine di evitare la decadenza dallo *status* (Francia, Belgio, Spagna) o per permettere la trasmissione della cittadinanza ai propri discendenti nati all'estero (Germania e Belgio). Conclusivamente, non rinvenendosi all'estero delle fattispecie di perdita (o revoca) retroattiva, automatica e a sorpresa, simili a quella introdotta dal nostro D.L. 36/2025, si condivide l'opinione di chi ha recentemente affermato che: *“l'Italia è l'unica in Europa a introdurre una ‘retroattività penalizzante’ combinata ad un requisito di ‘esclusività’ in modo così generalizzato e discriminatorio, creando una disparità giuridica senza precedenti”*¹⁹⁴.

12. La connotazione funzionale delle leggi italiane in materia di cittadinanza

Tornando al nostro ordinamento necessita indugiare sulla connotazione funzionale delle leggi in materia di cittadinanza e ricordare lo scopo perseguito dalle varie normative che si sono succedute nel corso del tempo.

¹⁹¹ Sul punto S. Marinai, *Le tendenze evolutive della cittadinanza multipla nel Diritto internazionale e dell'Unione europea*, cit., p. 140, secondo cui *“il numero degli Stati che consentono nelle loro legislazioni nazionali la cittadinanza multipla è aumentato in modo significativo tanto che essi possono essere considerati circa il 75% a livello globale”*.

¹⁹² A questo proposito, più di un secolo fa, un illustre studioso della materia (G.B.C. Moraglia, *La cittadinanza italiana secondo la Legge 13 giugno 1912, 555*, Forlì, 1913, p. 347) faceva già notare che: *“solo i fatti posteriori all'entrata in vigore della presente legge possono avere virtù di far mutare lo stato di cittadinanza acquisito anteriormente”*; l'A. aggiungeva che: *“Nessun dubbio può elevarsi sulla giustezza della norma”*, di cui all'art. 19 della legge n. 555/1912.

¹⁹³ Lo nota anche C. Delli Carri, *La cittadinanza dell'Unione europea come parametro interposto nella valutazione della legittimità costituzionale della legge n. 91/1992*, cit., § 3.

¹⁹⁴ N. Brutti, *Riforma della cittadinanza iure sanguinis*, cit., p. 375.

Il codice civile del 1865 si fondava su di un “modello familistico di cittadinanza”, prevedendo che questa venisse trasmessa sulla base di motivi “legati alla creazione del nucleo familiare”¹⁹⁵. Era ben chiaro al legislatore del 1865 che la cittadinanza italiana era una questione di sangue, completamente svincolata da elementi territoriali, essendo unicamente determinata dallo *status* dei genitori che lo trasferivano ai propri figli¹⁹⁶.

Anche per gestire il fenomeno della c.d. “grande emigrazione”, venne poi emanata la L. 555/1912 con cui si riaffermava “la centralità della trasmissione della cittadinanza per parentela, in uno spirito di salvaguardia dei legami familiari con la madrepatria”¹⁹⁷, perseguendo altresì la particolare finalità di poter “includere il più possibile, sotto il piano giuridico, gli emigranti e i loro discendenti entro i confini della nazione e creare i presupposti per una riteritorializzazione della comunità politica”¹⁹⁸. Proprio al fine di allargare la platea di cittadini italiani nel mondo, la legge italiana evitava di inserire tra i casi perdita della cittadinanza anche quello del trasferimento all'estero del proprio domicilio con l'intenzione di non tornare più in patria¹⁹⁹, a differenza di quanto hanno fatto altri paesi, come la Francia (v. *supra*). In questo contesto politico e sociale veniva introdotto l'art. 7 della L. 555/1912, in base al quale si prevedeva espressamente che i discendenti degli emigranti nascevano già con due cittadinanze e acquistavano non solo quella del luogo di nascita (in base allo *ius soli*) ma anche quella italiana (in applicazione dello *ius sanguinis*), che veniva acquisita

¹⁹⁵ V. Volpi, *Italia*, in *Oltre lo ius soli. La cittadinanza italiana in prospettiva comparata*, a cura di M. Savino, cit., *passim*. Si veda anche G. Bascherini, *Brevi considerazioni storico-comparative su cittadinanza, ius sanguinis e ius soli nella vicenda italiana*, cit., p. 53, il quale ricorda che lo “*ius sanguinis* definisce un'appartenenza del cittadino allo Stato fondata sui legami etnici o familiari e configura il popolo quale entità etno-culturale, naturale e pre-politica”.

¹⁹⁶ Si voleva costruire una cittadinanza di tipo parentale e patriarcale, in quanto considerata lo strumento più appropriato a mantenere culturalmente omogenea la comunità, come si desume anche dal principio di unicità dello *status* all'interno della famiglia. Tale impostazione ideologica viene sinteticamente riassunta dalle parole dello stesso Pasquale Stanislao Mancini, il quale aveva sostenuto che: “il principio vero e grande, dominatore di questa materia è il principio di nazionalità [...]. L'uomo nasce membro di una famiglia, e la nazione essendo un aggregato di famiglie, egli è cittadino di quella nazione a cui appartengono il padre suo, la sua famiglia. Il luogo dove si nasce, quello dove si ha domicilio o dimora, non hanno valore né significato. E sia lode al novello Codice, il quale ha reso omaggio a questo grande principio pronunciando essere italiano chi nasce, in qualunque luogo, da padre italiano, cioè di famiglia italiana”. Si legga il discorso in Atti parlamentari Camera dei deputati, Legislatura VIII, sessione 1863-64-65, Discussioni, tornata del 17 febbraio 1865, p. 8313, citazione riportata anche in C. Bersani, *Forme di appartenenza e diritto di cittadinanza nell'Italia contemporanea*, cit., p. 58. Sul punto, si vedano L. Bussotti, *La cittadinanza degli italiani*, p. 39, e ancora prima A. Ricci, *Il principio dell'unità di famiglia nell'acquisto e nella perdita della cittadinanza*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, vol. XII, fasc. 1, 1891, p. 35 ss. La stessa giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione, nella nota sentenza n. 4466 del 2009, ha ribadito che il criterio di collegamento della cittadinanza *iure sanguinis* si individua “attraverso il rapporto di filiazione che collega una persona alla formazione sociale intermedia costituita dalla famiglia ‘società naturale’ (art. 2 e 29 Cost.)”. Nello stesso senso Cass., sez. un., 24 agosto 2022, n. 25317, cit.

¹⁹⁷ C. Bersani, *Forme di appartenenza e diritto di cittadinanza nell'Italia contemporanea*, cit., p. 59.

Anche prima della Legge del 1912, alcuni provvedimenti normativi avevano disciplinato il fenomeno dell'emigrazione, tra cui ricordiamo la Legge del 31 gennaio 1901, n. 23.

¹⁹⁸ G. Tintori, *Nuovi italiani e italiani nel mondo. Il nodo della cittadinanza*, in Aa. Vv., *Storia d'Italia – Annali XXIV. Migrazioni*, a cura di P. Corti e M. Sanfilippo, Torino, 2009, p. 743 ss., spec. p. 750; Id., *Cittadinanza e politiche di emigrazione nell'età liberale e fascista. Un approfondimento storico*, in *Familismo legale. Come (non) diventare cittadini italiani*, a cura di G. Zincone, Roma-Bari, 2006, p. 52 ss., il quale evidenzia come la massiccia presenza di italiani all'estero era il frutto di “uno strumento politico potenziale, da utilizzarsi in chiave strategica internazionale”. Sul punto si vedano: R. Clerici, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., p. 27-28, nonché p. 32, la quale ricorda come l'intenzione del legislatore fosse quella della conservazione di “un buon numero di cittadini all'Italia, paese di emigrazione”; G. Milani, *Cittadinanza e integrazione. L'influenza del diritto comparato sulla disciplina italiana e sulle proposte di riforma*, in www.federalismi.it, 14 febbraio 2018, p. 3, secondo cui il “legislatore ha approvato la l. n. 555/1912, che facilitava le possibilità di mantenimento e di riacquisto della cittadinanza per gli espatriati”; P. Bonetti, *I profili giuridici della cittadinanza*, cit., p. 86.

¹⁹⁹ C. Bisocchi, *Acquisto e perdita della nazionalità nella legislazione comparata e nel diritto internazionale*, cit., p. 361; l'A. aveva sottolineato l'ingiustizia di considerare come “volontariamente rinuncianti” alla loro cittadinanza d'origine coloro che sono emigrati, in quanto mossi da esigenze economiche “ad essi perniciose”; per tale motivo “l'emigrazione dall'uno all'altro Stato” non poteva implicare “logicamente con sé e di per sé il cambiamento della cittadinanza” (p. 437, anche in nota). La scelta di dare preponderanza al criterio dello *ius sanguinis* era fondata sulla volontà politica di “non perdere gli uomini migliori”, quelli “più validi di età e più ricchi di iniziativa”, come ci ricorda D. Luzzatto, *Il problema della doppia cittadinanza*, in *Riv. dir. pubb.*, 1933, p. 542 ss.

e conservata automaticamente, senza la necessità di “una scelta attiva”²⁰⁰. Nella medesima rotta si è posto il legislatore italiano del 1992, animato dalla volontà di valorizzare gli italiani emigrati all'estero e i loro discendenti, come anche si desume dalla ampia apertura in materia di doppia cittadinanza (art. 11 della L. 91/1992)²⁰¹.

Già valorizzate a livello di legge ordinaria, le comunità italiane all'estero hanno inoltre ricevuto una tutela costituzionale espressa, prima con l'art. 35, comma 4, Cost., che riconosce la libertà di emigrazione e tutela il lavoro italiano all'estero e, successivamente, anche con la costituzionalizzazione della “*circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere*” (art. 48, comma 3, art. 56, commi 2 e 4, e art. 57, comma 2, Cost.)²⁰².

Dal panorama normativo tracciato, risulta chiaro che l'Italia, in un dato momento storico, ha deciso di optare per l'adozione di una dimensione verticale di cittadinanza, che fosse in grado di permettere la perpetuazione dello *status* anche ai discendenti degli emigranti, al precipuo fine di costruire una comunità politica e culturale (dimensione orizzontale) anche al di fuori dei confini peninsulari, costruendo una nazione etnica basata sullo *ius sanguinis*. Le norme in materia di cittadinanza sono state quindi funzionalmente redatte al fine di costruire un paese che andasse oltre i confini territoriali nazionali. Questo spiega la regola della trasmissibilità dello *status iure sanguinis* senza limiti generazionali e la previsione di ristretti casi di perdita²⁰³.

13. Il pluralismo, le comunità italiane all'estero e la loro rilevanza costituzionale

Appare chiaro che – in una democrazia pluralista e che tutela le minoranze – la comunità dei cittadini si può sviluppare ben oltre i confini geografici della Nazione²⁰⁴. Come riconosciuto dalla Corte nella sentenza n. 269 del 1986, “nella vigente Costituzione la libertà d'emigrazione è un diritto fondamentale, che lo Stato ‘riconosce’ e non attribuisce (e che, pertanto, può essere fatto valere anche nei confronti dello Stato)”. La comunità italiana è situata non solo dentro, ma anche fuori dall'Italia e la nostra cittadinanza vive anche oltre gli stretti confini nazionali peninsulari²⁰⁵. Per effetto delle leggi in materia di cittadinanza, si è giunti alla formazione di “*un'altra Italia*” nei paesi di forte emigrazione italiana²⁰⁶. La comunità italiana all'estero è una comunità viva, attiva, interessata e partecipe alle vicende storiche, politiche, sociali e culturali della madrepatria, a cui è stata conferita una rilevanza costituzionale. L'effettività del legame giuridico e culturale, pertanto, si misura non solo sul radicamento territoriale, ma soprattutto nella proiezione di un'identità condivisa, che ha giustificato la richiamata tutela costituzionale e l'estensione dei diritti

²⁰⁰ G. Tintori, *Nuovi italiani*, cit., p. 750. Sull'art. 7 della L. 555/1912, si veda anche F. Degni, *Della cittadinanza*, cit., p. 193, il quale ricorda che il legislatore del 1912 volle “provvedere allo stato dei figli dei nostri emigranti nati in un paese estero”, con la precipua finalità di costruire una comunità politica e culturale alla quale partecipassero anche i cittadini nati e residenti all'estero. In sintesi, come osservava R. Quadri, *Cittadinanza*, cit., p. 330, il legislatore italiano del 1912 si ispirava “all'idea di valorizzare al massimo il fenomeno dell'emigrazione dando vita a grandi collettività italiane nei diversi Paesi di immigrazione”.

²⁰¹ Si vedano, tra gli altri: S. Rossi, *La porta stretta: prospettive della cittadinanza post-nazionale*, cit., § 5; M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., p. 479; L. Montanari, *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, cit., § 3.1; C. Delli Carri, *La cittadinanza dell'Unione europea come parametro interposto nella valutazione della legittimità costituzionale della legge n. 91/1992*, cit., n. 2, § 1.

²⁰² Come noto l'istituzione della c.d. “*circoscrizione Estero*” si deve alle leggi costituzionali, n. 1 del 2000 e n. 1 del 2001. Si veda G. Alberigo, *Il voto degli italiani all'estero tra discriminazioni e imperituri dubbi di costituzionalità: cosa è cambiato con la nuova legge elettorale*, in *Dirittifondamentali.it*, 16 aprile 2018.

²⁰³ Si veda L. Montanari, *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, cit., § 3, la quale sottolinea che, nel caso italiano, “si rafforza - giustificandolo alla luce delle peculiari vicende storiche cui si vuole per così dire porre rimedio - il rilievo del legame etnico: non solo la trasmissione della cittadinanza ai discendenti non trova limiti temporali, ma si favorisce il riacquisto per coloro che l'avevano persa essendo emigrati all'estero o a seguito dei mutamenti territoriali e per i relativi discendenti”.

²⁰⁴ Come autorevolmente ricordato: “La libertà di emigrazione, vale da dire la libertà di spostarsi sul territorio del pianeta da uno Stato all'altro, è dunque il contenuto preciso di uno dei diritti umani fondamentali” (V. Onida, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., § 8).

²⁰⁵ Tale prospettiva pare essere stata accolta dalla stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 142/2025, nella parte in cui osserva che “la Costituzione richiama l'idea di cittadinanza quale appartenenza a una comunità che ha comuni radici culturali e linguistiche, ma, al contempo, disegna una comunità aperta al pluralismo e che tutela le minoranze. Infine, le norme costituzionali evocano una correlazione fra cittadinanza e territorio dello Stato, in quanto luogo che riflette un comune *humus* culturale e la condivisione dei principi costituzionali”.

²⁰⁶ M. Mellone, *Disciplina della cittadinanza italiana e donne cittadine*, cit., p. 20 ss.

civili e politici ai cittadini all'estero. In altri termini, la cittadinanza *iure sanguinis* non è mai stata un privilegio concesso dalla benevolenza dello Stato, non è un premio o una concessione, ma è espressione del vincolo politico che lega italiani dispersi nel mondo, a causa delle diaspore che si sono alternate nel corso delle carestie, persecuzioni e tragici eventi del XIX e XX secolo²⁰⁷. Il diritto di elettorato attivo e quello passivo nella circoscrizione estero non sono che la manifestazione giuridico-costituzionale della proiezione internazionale della Nazione.

Ciò detto, pare evidente che gli individui bipoliti (nati e vissuti all'estero) appartengono allo Stato italiano e partecipano alla nostra comunità politica, economica e sociale, ma in modo diverso rispetto a coloro che sono in possesso della sola cittadinanza italiana e risiedono stabilmente nel territorio della Repubblica. Il bipolite, infatti, appartiene a due comunità allo stesso tempo e necessariamente la partecipazione ad uno dei due gruppi sociali è più intensa rispetto all'altro. Tutto ciò è la semplice e diretta conseguenza della possibilità di possedere una doppia cittadinanza, prevista dalla legge (artt. 7 e 8 della L. 555/1912, nonché art. 11 della L. 91/1992)²⁰⁸. Pertanto, una volta ammessa la bipolite, è gioco forza prevedere che l'individuo con altra cittadinanza partecipi anche ad un'altra comunità. Quindi, alla luce della nozione giuridica di cittadinanza (vedi *supra*), certamente i bipoliti nati all'estero appartengono allo Stato italiano fin dalla nascita al pari di coloro che sono nati e risiedono in Italia, anche se può variare il loro grado di partecipazione alla comunità politica e sociale. In sintesi, i bipoliti nati e residenti all'estero sono dei cittadini "effettivi" e "reali" che appartengono allo Stato e partecipano alla comunità italiana, non essendo solo dei semplici cittadini "astratti"²⁰⁹.

Da notare che analoghe osservazioni si ritrovano già nel pensiero di Giulio Cesare Buzzati²¹⁰, il quale più di un secolo fa affermava che, nonostante la bipolite, la "perdurante cittadinanza italiana non sarebbe ridotta ad una pura affermazione astratta, priva di contenuto, ma continuerebbe ad esplicarsi concretamente". Rispetto agli italiani che si trovano all'estero, l'Italia non potrà "esercitare le funzioni di ordine e di difesa del complesso statale", ma potrebbe comunque esercitare "tutta la numerosa serie di funzioni, proprie dello Stato moderno, dirette al raggiungimento del benessere del popolo", tra cui tutta l'attività di beneficenza e assistenza, l'aiuto al credito, assistenza previdenziale e pensionistica. Tutto ciò verrebbe giustificato proprio "dalla perdurante appartenenza" all'Italia "dei nuclei nostri trapiantati nelle terre lontane"²¹¹.

²⁰⁷ Le colonie degli italiani emigranti, insieme ai loro discendenti, nutrivano un forte sentimento di attaccamento alla comunità nazionale, alla quale si sentivano appartenenti, partecipando attivamente al suo sviluppo anche in termini economici e sociali. Riportiamo quanto veniva sintetizzato dall'On. Fusinato circa gli auspici e le volontà degli italiani residenti all'estero: "Ciò che a voi, ciò che a noi preme, è di tenerci uniti alla patria; e quello che occorre a tal fine, soprattutto, è di conservar vivo, con tutti i mezzi, nel nostro cuore e nel nostro spirito, il sentimento e il carattere italiano, l'amore e la coscienza della patria lontana" (discorso riportato nel testo di A. Pezzuti, *La dottrina della cittadinanza italiana*, Napoli, 1914, p. 64-65).

²⁰⁸ Lo nota anche F. Salimbeni, *La nuova legge sulla cittadinanza iure sanguinis*, cit., p. 182, il quale scrive: "il fatto che vi siano cittadini italiani che siano anche cittadini di altri Stati, con i quali sono legati da vincoli di fedeltà, non costituisce né una novità, né un'anomalia, perché è l'effetto dell'istituto della doppia cittadinanza, introdotto in molti paesi occidentali, e in Italia dal 1992". In questa prospettiva, la L. 91/1992 ha sicuramente il merito di "assicurare un patrimonio giuridico unitario al soggetto riconosciuto "cittadino" a prescindere dai modi d'acquisto della cittadinanza", garantire la conservazione della cittadinanza italiana ed i "legami culturali sottesi" ad essa, valorizzare "la libertà della persona sulle decisioni in tema di cittadinanza", adottando "una concezione della cittadinanza come strumento di garanzia della persona, volto ad assecondare l'evoluzione del diritto internazionale e dell'Unione europea in materia di tutela dei diritti della persona"; come sottolineato da E. Cavasino, *Ridisegnare i confini tra "noi" e "loro": interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, cit., p. 22, la quale ricorda le parole del relatore Mazzola alla legge n. 91/92 in *Senato della Repubblica, X leg., sed. n. 524, 23 maggio 1991, intervento del Sen. Mazzola (relatore)*, p. 15, secondo cui la riforma della cittadinanza rispecchia una "visione del mondo che supera l'identità degli Stati nazionali, ma che mantiene, nel quadro generale dei collegamenti tra gli Stati e nella ricerca di forme più ampie di governo dei destini dell'umanità, questo rapporto che diventa sempre più di natura culturale, di tradizione e di idem sentire su alcuni aspetti fondamentali".

²⁰⁹ La distinzione tra cittadino astratto ("*citoyen abstrait*") e cittadino reale ("*citoyen réel*" con "*citoyenneté effective*") si ritrova in G. Burdeau, *Traité de science politique*, tomo IV, Paris, 1952, p. 43 ss.

²¹⁰ Su Giulio Cesare Buzzati si veda https://www.treccani.it/enciclopedia/giulio-cesare-buzzati_%28Dizionario-Biografico%29/.

²¹¹ G.C. Buzzati, *La legge sulla cittadinanza 13 giugno 1912*, in *Riv. dir. civ.*, 1914, p. 459.

In forza di tali osservazioni, non sembra condivisibile la prospettiva squisitamente territoriale – elaborata da una parte della dottrina – che vede nel rapporto stabile tra l'individuo e il territorio la “precondizione anche per l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà”²¹². La società italiana è, infatti, composta da un comune *humus* culturale, al cui interno si condividono principi e valori costituzionali, e non viene circoscritta ai nostri confini geografici peninsulari, in quanto comprende tutte le comunità italiane che si trovano all'estero e che la Repubblica ha inteso valorizzare e tutelare.

14. Dall'autonomia degli Stati ai limiti (costituzionali, convenzionali e unionali) in materia di cittadinanza

Compiuta la ricostruzione storico-comparatistica, l'attenzione deve essere rivolta ai limiti che il legislatore ordinario ha in materia di cittadinanza.

È noto che per molti anni gli Stati hanno goduto di ampia autonomia nel disciplinare le proprie leggi in materia di cittadinanza e conseguentemente nel determinare i criteri, i modi di acquisto e di perdita, nonché in generale il contenuto dello *status* dei propri cittadini²¹³. La stessa Corte Internazionale di Giustizia, nel famoso caso *Nottebohm* del 6 aprile del 1955, affermava la competenza piena ed esclusiva degli Stati – a livello di diritto interno – a disciplinare le proprie leggi di cittadinanza, indicando il limite dell'effettività (*genuine link*) esclusivamente in ambito internazionale, ai fini dell'opponibilità dello *status* nei confronti di altri Stati per l'esercizio della protezione diplomatica²¹⁴.

A partire dal 1945, inizia un cambiamento di prospettiva nei confronti dell'individuo, che da suddito diviene cittadino e, quindi, titolare di uno *status* giuridicamente protetto; ciò che accade grazie: all'elaborazione delle varie Costituzioni nazionali, contenenti norme protettive della cittadinanza; alle varie Convenzioni internazionali aventi ad oggetto la tutela dei diritti fondamentali; alla creazione dell'Unione Europea e all'istituto della cittadinanza europea²¹⁵.

Dalla piena autonomia nel disciplinare le leggi di cittadinanza si passa, pertanto, ad una discrezionalità legislativa sempre più “vincolata”, che viene limitata a tre livelli (costituzionale, convenzionale e unionale), per garantire il rispetto del diritto fondamentale alla cittadinanza²¹⁶.

²¹² È quanto affermano C. Panzera – A. Rauti, *La cittadinanza tra Stato e comunità*, cit., §§ 5 e 7. A nostro modo di vedere, questa concezione strettamente territoriale della cittadinanza si pone in aperta antitesi con l'essenza stesso dello *ius sanguinis* (che è parte della nostra tradizione giuridica) e pare dimenticare che la nostra Costituzione è fondata sul pluralismo, sulla protezione delle minoranze, sulla tutela dell'immigrazione e del lavoro all'estero (art. 35, comma 4, Cost.). Inoltre, una prospettiva di tipo strettamente territoriale è stata scartata dallo stesso legislatore, che fin dalla Legge del 1912 ha iniziato a valorizzare gli italiani all'estero, culminando nella costituzionalizzazione stessa delle comunità italiane fuori dai confini nazionali.

²¹³ A questo proposito, si ritrova nel diritto internazionale il principio secondo cui gli Stati hanno competenza esclusiva per determinare e scegliere i criteri di attribuzione-acquisto della cittadinanza, come infatti indicato dall'art. 1 della Convenzione dell'Aia del 12 aprile 1930 relativa al conflitto di leggi sulla cittadinanza, secondo cui: “*Il appartient à chaque Etat de déterminer par sa législation quels sont ses nationaux*”. Sul punto, si vedano: R. Quadri, *Cittadinanza*, cit., p. 314; G. Cordini, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, cit., p. 258; R. Clerici, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., p. 183, anche in nota; E. Lapenna, *Cittadinanza (dir. int. priv. proc.)*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, vol. VII, 1988, §§ 2 e 4, secondo cui “la cittadinanza di uno Stato si determina esclusivamente sulla base delle norme in materia dello Stato della cui cittadinanza si tratti”, ciò che conduce “alla conseguenza, in pratica non rara, che ad un medesimo soggetto possono risultare attribuite più cittadinanze straniere”.

²¹⁴ In altre parole, con la richiamata sentenza la Corte Internazionale pone un “limite negativo alla libertà dello Stato” di concedere cittadinanze in mancanza del c.d. “collegamento effettivo (*genuine link*) tra lo Stato e l'individuo” esclusivamente in ambito internazionale, mentre in ambito interno viene ribadita l'esistenza del principio di autonomia. Per questi chiarimenti sul famoso caso *Nottebohm* del 1955 si veda B. Nascimbene, *Cittadinanza: riflessioni su problemi attuali di diritto internazionale ed europeo*, cit., p. 8 ss.

²¹⁵ Si veda M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza*, cit., p. 202: “È proprio alla luce degli abusi dello strumento della revoca della cittadinanza tra le due guerre mondiali, perpetrati allo scopo di negare agli individui il diritto ad avere diritti – e della loro reiterazione nel corso della Guerra Fredda – che si consolida l'orientamento secondo il quale la cittadinanza è essa stessa oggetto di un diritto”.

²¹⁶ Su tema si vedano, in generale: B. Nascimbene, *Cittadinanza: riflessioni su problemi attuali di diritto internazionale ed europeo*, cit., pp. 18-19; M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza*, cit., p. 27; P. Bonetti, *I profili giuridici della cittadinanza*, cit., p. 81.

15. L'art. 22 Cost.: il divieto di privazione della cittadinanza

Le limitazioni costituzionali all'agire del legislatore ordinario derivano, da un lato, dall'applicazione della specifica disposizione – di cui all'art. 22 Cost. (*“Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome”*)²¹⁷ – e, dall'altro lato, dai principi costituzionali generali, come dall'art. 3 Cost. (divieto di discriminazione; divieto di irragionevolezza, sproporzionalità e non arbitrarietà della disciplina normativa).

Tali limitazioni sono state recentemente ricordate dalla Corte costituzionale (nella sentenza n. 142 del 2025), secondo cui, sebbene il legislatore ordinario possieda “un margine di discrezionalità particolarmente ampio” in materia di cittadinanza, al tempo stesso “le norme dettate in materia, non diversamente da altre discipline connotate da elevata discrezionalità, «non si sottraggono per questo al giudizio di costituzionalità, in quanto devono pur sempre essere compiute secondo canoni di non manifesta irragionevolezza e di proporzionalità rispetto alle finalità perseguite (tra le altre, sentenze n. 88 del 2023, n. 194 del 2019, n. 202 del 2013 e n. 245 del 2011)» (sentenza n. 25 del 2025 e, in senso analogo, sentenza n. 195 del 2022)”.

Nella materia in esame non sono costituzionalmente ammessi: casi di privazioni dello *status* per motivi politici; fattispecie di perdita (o revoca) dello *status* fondate su automatismi; interventi legislativi a connotazione discriminatoria; normative manifestamente irragionevoli, sproporzionate o arbitrarie.

In riferimento all'art. 22 Cost., emerge che tale disposizione conferma innanzitutto che la cittadinanza è: un “elemento di identità” della persona umana; una qualità di diritto fondamentale, “che trova le proprie radici nella dignità dell'uomo”²¹⁸, nella misura in cui al centro delle Costituzioni moderne si situa la persona, la difesa della sua dignità e la sua piena realizzazione²¹⁹. Nel vietare la privazione della cittadinanza, le Costituzioni degli Stati democratici (compresa quella italiana) hanno voluto evitare che la maggioranza politica del momento potesse trasformare coattivamente dei cittadini in stranieri, con conseguente recisione del legame con lo Stato di appartenenza²²⁰.

²¹⁷ Da ricordare che un'analogia previsione è prevista anche in altre Costituzioni straniere, tra cui ricordiamo: la Cost. tedesca del 1949, il cui art. 16. [Cittadinanza – Estradizione] dispone che: “1. La cittadinanza tedesca non può essere revocata. La perdita della cittadinanza può avvenire soltanto in base ad una legge e, nel caso che l'interessato si opponga, solo se questi non divenga conseguentemente apolide”; l'art. 26 della Costituzione portoghese secondo cui: “1. A todos são reconhecidos os direitos à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar e à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação”; “4. A privação da cidadania e as restrições à capacidade civil só podem efetuar-se nos casos e termos previstos na lei, não podendo ter como fundamento motivos políticos”; l'art. 11 della Cost. spagnola, il quale dispone che: “1. La nacionalidad española se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido por la ley. 2. Ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad”; l'art. 7, comma 2, dell'Instrument of Government svedese, Chapter 2. Fundamental rights and freedoms, secondo cui “No Swedish citizen who is domiciled in Sweden or who has previously been domiciled in Sweden may be deprived of his or her citizenship. It may however be prescribed that children under the age of eighteen shall have the same nationality as their parents or as one parent”.

²¹⁸ P. Häberle, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della costituzione*, cit., p. 31. Secondo C. Salazar, «Tutto scorre»: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito, cit., p. 375, l'art. 22 Cost. “assimila la cittadinanza alla capacità giuridica ed al nome per tratteggiarne la natura di garanzia minima indispensabile della libertà/dignità del singolo nei confronti dei poteri pubblici”. Sulla centralità della cittadinanza, si vedano anche M. Consito, *La cittadinanza e le sue forme*, cit., p. 119, secondo cui la “cittadinanza è certo oggi individuata nel suo più ampio portato come diritto umano”.

²¹⁹ Lo ricorda C. Panzera, *Cittadinanza*, cit., p. 102.

²²⁰ La privazione della cittadinanza può assumere la forma: della revoca, quando viene emanato uno specifico atto della pubblica autorità nei confronti di uno o più individui; della perdita, quando l'eliminazione dello *status* deriva da una legge che commina la decadenza dello stesso. In particolare, l'estinzione (involontaria) della cittadinanza segue due modalità principali, la prima deriva da un criterio oggettivo, mentre la seconda da un giudizio soggettivo. La perdita si basa su un fatto oggettivo e concreto – previsto dalla legge – della situazione del cittadino (che diviene straniero), come ad esempio: l'espatrio permanente; l'acquisto di altra cittadinanza; l'assunzione di pubbliche funzioni all'estero. La revoca, al contrario, attiene alla lealtà e al comportamento del cittadino, e può essere motivata da una cattiva condotta dell'individuo interessato, oppure dalla rottura del patto di fedeltà tra lo Stato e il cittadino. Ugualmente a livello di teoria generale, mentre la revoca della cittadinanza è sempre involontaria, la perdita può essere spontanea (rinuncia) o coatta. Tuttavia, la terminologia è incerta sul punto e, molto spesso, i termini revoca e perdita vengono usati come sinonimi per indicare il fenomeno della privazione – decadenza dallo *status civitatis*. Si parla di “denazionalizzazione” (“*denationalization*”), utilizzato come un sinonimo generale di privazione della cittadinanza, mentre il termine “denaturalizzazione” (“*denaturalization*”) è più ristretto e viene usato quando la revoca riguarda un individuo naturalizzato. Tutti possono, in

Rispetto all'art. 22 Cost., è stato autorevolmente sostenuto che la formula in esso contenuta non è ridondante, in quanto stabilisce un "limite diverso e più ampio di quello previsto" dall'art. 3 Cost. In questa prospettiva, viene sottolineato che, attraverso il divieto posto dall'art. 22 Cost., "non si tratta semplicemente di non discriminare per motivi di opinione politica i cittadini tra loro, ma di escludere che anche per motivi connessi agli interessi pubblici della comunità possa un cittadino esser privato di alcuni fondamentali diritti di appartenenza alla comunità politica ed al suo gruppo sociale. La norma costituzionale non mira, in altre parole, a garantire l'eguaglianza di trattamento, ma a sottrarre alla disponibilità dello stesso legislatore la possibilità di far venir meno, anche in riferimento agli interessi politici della comunità, alcuni aspetti dello status del cittadino"²²¹. Quindi, per effetto dell'art. 22 Cost., "non sono ammissibili quelle previsioni normative che ricolleghino la privazione della cittadinanza ad atti unilaterali dello Stato, determinati da ragioni politiche [...], che volta a volta si fanno risalire alla protezione degli interessi nazionali, alla difesa delle istituzioni, al consolidamento del regime di governo e alla tutela del suo funzionamento e della sua idoneità a perseguire i fini prescelti"²²².

Tale lettura dell'art. 22 Cost. viene confermata anche dalla origine storica del divieto di privazione della cittadinanza per motivi politici, con cui si è voluto mettere un argine agli abusi perpetrati durante il regime fascista²²³.

La suindicata interpretazione della garanzia costituzionale del divieto di privazione della cittadinanza si presenta non solo come la più coerente dal punto di vista storico, ma anche come quella più in sintonia con lo spirito di tutta la nostra Costituzione, che pone al centro la dignità dell'individuo e permette di inserire la cittadinanza nel contesto di quelle prerogative fondamentali in grado di qualificare l'identità del singolo. Ne risulta che gli aspetti essenziali della personalità (di cui fa parte anche la cittadinanza) non possono "essere sacrificati sulla base dell'esclusiva considerazione di interessi pubblici assunti come preminenti"²²⁴.

Dall'art. 22 Cost. discendono alcuni limiti specifici nella materia in esame che il legislatore ordinario non può travalicare.

tesi, essere denazionalizzati (sia coloro che possedevano la cittadinanza fin dalla nascita sia quelli che l'hanno acquisita nel corso della vita), mentre i denaturalizzati sono gli individui ai quali viene revocato il precedente atto di naturalizzazione.

²²¹ U. De Servio, *Art. 22*, in Aa.Vv., *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1978, p. 13.

²²² S. Labriola, *«Status civitatis» e norme costituzionali*, cit., p. 1332. Tale lettura ampia dell'art. 22 Cost. ci pare essere maggioritaria in dottrina, si vedano: A. Morrone, *Le forme della cittadinanza nel terzo millennio*, cit., p. 304, nota 5; P. Caretti – G. Tarli Barbieri, *I diritti fondamentali: libertà e diritti sociali*, 5ª ed., Torino, 2017, p. 108; C. Salazar, *Lo "statuto costituzionale dello straniero" e il diritto d'asilo*, in *Consulta online*, n. 2, 2021, p. 341; A. Vaccari, *Cittadinanza*, cit., p. 922 ss.; M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., p. 458.

²²³ Come noto, prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, erano previste delle fattispecie discrezionali di revoca e perdita della cittadinanza, quali: la "[r]evoca, nei casi di indegnità politica, della concessione della cittadinanza italiana conferita ad allogeni in seguito ad opzione" (regio decreto-legge 10 gennaio 1926, n. 16); la "perdita politica" per "danno agli interessi italiani o diminuzione del buon nome o del prestigio dell'Italia", introdotta dalla L. 31 gennaio 1926, n. 108, anche chiamata "legge sui fuoriusciti" (oggi definitivamente abrogata dall'art. 26 della L. 91/1992). Si ricorda anche la L. 25 novembre 1926, n. 2008, il cui art. 5 prevedeva un caso di "perdita per punizione" della cittadinanza.

Durante il fascismo, la cittadinanza era infatti concepita come un "vincolo di appartenenza" e una "condizione di sudditanza allo Stato-persona e alla sua originaria sovranità", uno *status subiectionis* al quale non era legata una vera e propria garanzia di stabilità. Sul punto, si veda G. Ferri, *La Cittadinanza e la personalità dello Stato nel regime fascista*, in Aa.Vv., *La cittadinanza tra impero, stati nazionali ed Europa*, a cura di M. Barbulescu – M. Felici – E. Silverio, Roma, 2017, p. 281 ss., spec. p. 290, il quale ricorda la concezione fascista dello *status civitatis*, riportando che – nella seduta della Camera dei Deputati del 27 novembre 1925 – Pier Silverio Leicht riteneva necessario "dividere i buoni dai cattivi italiani, per difendere la Nazione e i suoi diritti presenti e futuri, per salvaguardare i suoi interessi morali e materiali, per punire chi dopo averla rinnegata di fatto si atteggiava a difensore delle sue fortune". Da questa impostazione poco garantistica in tema di cittadinanza, volle prendere le distanze la Costituzione repubblicana e, per tali ragioni, venne inserito l'art. 22 in commento. Sulla legislazione fascista in materia di cittadinanza, si vedano: G. Cansacchi, *Proposte concrete per una legge*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1950, p. 614 ss.; R. Quadri, *Cittadinanza*, cit., p. 330; S. Labriola, *«Status civitatis» e norme costituzionali*, cit., p. 1317 e ss.; U. De Siervo, *Commento all'art. 22*, cit., p. 15 e ss.; G. Cordini, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, cit., p. 154.

²²⁴ Così R. Bin – S. Bartole, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 189. Anche A. Pizzorusso, *Il pluralismo linguistico tra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pisa, 1975, p. 191, ricorda che è vietata l'espropriazione degli elementi fondamentali dell'individuo per motivi politici e quindi anche per "motivi di carattere nazionalistico".

Innanzitutto, sono certamente incostituzionali tutte le forme di denazionalizzazione di determinate categorie di persone. Quanto alle perdite collettive, è risaputo che i regimi autoritari degli anni '20, '30 e '40 del secolo scorso emanarono diversi provvedimenti di denazionalizzazione di massa²²⁵. Si tratta di misure con cui si disponeva la “automatica cessazione della cittadinanza, che opera *ex lege* al ricorrere di determinate condizioni”, a mezzo di atti a portata generale, “con connotazione discriminatoria”²²⁶. Tutte le forme di denazionalizzazione di intere categorie di individui sono considerate con disfavore dalla comunità internazionale e sono certamente incostituzionali, alla luce del divieto posto dall’art. 22 Cost.²²⁷.

Inoltre, dall’art. 22 Cost. è possibile ricavare anche un divieto di automatismi nelle fattispecie di acquisto (derivato) dello *status* e di perdita dello stesso. In particolare, la Corte costituzionale, con ordinanza n. 258 del 1982, ha considerato: che “non è manifestamente infondato il dubbio che l’art. 10, secondo comma, della legge n. 555 del 1912 contrasti con gli artt. 3 e 29 della Costituzione, sia per la condizione di inferiorità in cui pone la moglie rispetto al marito, sia per la disparità che ingenera tra cittadino e cittadina stranieri, acquisendo solo quest’ultima per matrimonio la cittadinanza italiana (cfr. sent. n. 87 del 1975); che tale condizione di inferiorità nell’ambito familiare sembra ledere i diritti inviolabili della persona di cui all’art. 2 della Costituzione (cfr. sent. n. 181/1976); che la norma in esame pare anche contrastare con l’art. 22 della Costituzione, laddove quest’ultimo esclude automatismi nell’acquisto a titolo non originario della cittadinanza italiana”. Nel menzionato caso, la Corte costituzionale aveva dubitato del fenomeno dell’automatismo per l’acquisto dello *status*, in riferimento all’art. 22 Cost., ma solo rispetto agli acquisti a titolo non originario della cittadinanza italiana e, in particolare, del criterio dello “*ius communicatio* per matrimonio”. Ciò vuol dire che nel nostro ordinamento non sarebbero costituzionalmente legittime le cc.dd. naturalizzazioni forzate di individui stranieri maggiorenni, che non possono automaticamente diventare italiani contro la loro volontà. Ciò detto, pare invece evidente che l’acquisto basato sui criteri dello *ius sanguinis* e dello *ius soli* “puro” è necessariamente incondizionato e automatico, visto che avviene al momento della nascita e, chiaramente, non è dato ricercare una volontà nel minore appena nato²²⁸. Il divieto costituzionale dell’automatismo all’acquisto – di cui parla la Corte nell’ordinanza n. 258 del 1982 – riguarda, pertanto, la cittadinanza derivata e non quella originaria.

Certamente, sussiste il divieto di automatismo per le fattispecie di perdita dello *status*, trattandosi di previsioni *in peius*, che comprimono situazioni giuridiche attive degli individui e si pongono in rotta di collisione con l’essenza costituzionale della cittadinanza, fondata sulla volontarietà, come già ricordato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 87 del 1975) e dalla Corte di cassazione (sentenza n. 25317 del 2022).

²²⁵ Nella storia mondiale sono rinvenibili alcuni casi di privazione collettiva della cittadinanza (*collective denationalization*), riguardanti intere categorie o gruppi di individui, attraverso norme retroattive e automatiche, tra cui possiamo ricordare, senza pretesa di esaustività: la legge di *dénaturalisation* del 7 aprile 1915 della Francia, con la quale venne revocata la naturalizzazione di tutti coloro che erano originari di uno Stato nemico; le leggi dell’Unione Sovietica del 15 dicembre 1921 e del 13 novembre 1925, con cui vennero denazionalizzati i nemici del bolscevismo, ossia coloro che avevano servito la c.d. armata bianca e avevano partecipato ai movimenti antirivoluzionari; le leggi naziste di Norimberga del 1935, con cui venne stabilito che erano cittadini del *Reich* solo coloro che avevano sangue tedesco, a cui fece seguito l’odiosa e disumana ordinanza del 25 novembre 1941, che privò gli ebrei residenti all’estero della cittadinanza tedesca; l’art. 3 del regio decreto legge italiano del 7 settembre 1938, n. 1381, secondo cui: “*Le concessioni di cittadinanza italiana comunque fatte a stranieri ebrei posteriormente al 1° gennaio 1919 s’intendono ad ogni effetto revocate*”; le leggi della Repubblica francese di Vichy che revocarono la cittadinanza francese agli ebrei; il decreto n. 33 del 2 agosto 1945 con il quale in Cecoslovacchia venne revocata la cittadinanza a tutti i cittadini cecoslovacchi di nazionalità tedesca o magiara, fatta eccezione per coloro che erano in grado di dimostrare la loro lealtà alla Repubblica cecoslovacca; le decisioni del 1980, con le quali il regime di Saddam Hussein revocò la cittadinanza irachena ai Faoi curdi.

In materia, si vedano: M. Dicosola, *Da cittadini a stranieri. Quali garanzie per il diritto alla cittadinanza*, in *DPCE online* 2023, n. 3, p. 4; E. Lapenna, *La cittadinanza nel diritto internazionale generale*, Milano, 1966, p. 132; G. Cordini, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, cit., p. 154 ss.; A.F. Panzera, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Napoli, 1984, p. 188 ss.; S. Marinai, *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*, Milano, 2017, p. 62.

²²⁶ Così ancora S. Marinai, *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali*, cit., p. 61.

²²⁷ Secondo P. Bonetti, *I profili giuridici della cittadinanza*, cit., p. 81, anche l’art. 10 Cost. vieta le c.d. denaturalizzazioni forzate.

²²⁸ Ancora R. Quadri, *Cittadinanza*, cit., p. 325, il quale in riferimento allo *ius sanguinis* parla di un acquisto “*automatico e incondizionato*”.

16. Il limite della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento legislativo retroattivo

Oltre ai suindicati limiti specifici in materia di cittadinanza, il legislatore ordinario è tenuto anche a rispettare i canoni generali “di non manifesta irragionevolezza e di proporzionalità” e non può introdurre criteri fondativi della cittadinanza connotati “in termini discriminatori” (come recentemente riaffermato dalla sentenza n. 142 del 2025). Poiché il D.L. 36/2025 va ad incidere su posizioni soggettive anche nei confronti dei nati prima della sua entrata in vigore, occorre posare la riflessione sui limiti costituzionali alla retroazione normativa, ciò che conduce a ricordare, per sommi capi, alcuni aspetti essenziali di concetti centrali per l'ordinamento costituzionale, quali: la certezza del diritto e il suo risvolto soggettivo (il legittimo affidamento); l'operazione di bilanciamento e il c.d. test di proporzionalità.

Da un punto di vista generale, si fa presente che la retroattività si verifica quando la nuova norma incide sugli effetti di una fattispecie giunta a compiuta formazione sotto il vigore della normativa precedente²²⁹. Sono, quindi, propriamente retroattive quelle normative aventi ad oggetto fattispecie concluse oppure relative ad “effetti già realizzati di rapporti di durata in corso di svolgimento”²³⁰. È noto poi che, in base all'insegnamento della giurisprudenza (costituzionale, di legittimità e amministrativa), le forme di retroattività si distinguono in propria (o autentica) e impropria (o apparente): la prima si verifica in caso di una norma sopravvenuta che va a dettare una nuova qualificazione e una nuova disciplina del fatto originatore della sfera giuridica soggettiva dell'interessato; la seconda, invece, nel caso in cui una norma intervenga a regolare un rapporto giuridico di durata, modificandone gli effetti solamente *pro futuro*.

Come noto, il principio di irretroattività in materia civile non ha carattere inderogabile²³¹, pur essendo considerato “un'antica conquista della nostra civiltà giuridica” ed essendo “uno dei cardini della tranquillità sociale e del vivere civile” (C. cost., sentenza n. 118 del 1957, nonché sentenza n. 103 del 2013). Se, quindi, la legge civile non incontra in generale il limite della retroattività, tuttavia non è costituzionalmente ammessa la retroattività irragionevole e sproporzionata.

In altre parole, la retroazione normativa è possibile, purché non si ponga in contrasto con i “principi della ragionevolezza, della tutela del legittimo affidamento, della coerenza e certezza dell'ordinamento e del rispetto delle attribuzioni costituzionalmente riservate alla funzione giudiziaria”²³². A questo riguardo, la Corte ha anche chiarito che il principio del legittimo affidamento costituisce la “ricaduta e declinazione soggettiva della certezza del diritto” (sentenza n. 108 del 2019), la quale, a propria volta, integra un elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto (sentenze n. 311 del 1995 e n. 16 del 2017), connaturato sia all'ordinamento nazionale, sia al sistema giuridico sovranazionale (sentenze nn. 267 e 154 del 2017)” (Corte cost., n. 70 del 2024). In questa direzione, anche di recente è stato ribadito dalla Corte (con la sentenza n. 184 del 2025) che il legislatore può “adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici; tuttavia, occorre «che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi

²²⁹ Sulla nozione di retroattività e sulla relativa disciplina si rinvia, tra gli altri, a: R. Caponi, *La nozione di retroattività della legge*, in *Giur. cost.*, 1990, p. 1332 ss.; M. Luciani, *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica, (parte prima)*, in *Giur. it.*, 2007, p. 1828 ss., il quale propone di “ripensare la nozione di retroattività della legge” suggerendo che la prospettiva maggiormente corretta per guardare al fenomeno in parola sia la nozione di “retrovalutazione giuridica” del passato, sicché “più che chiedersi se una legge sia più o meno retroattiva, ci si deve chiedere che tipo di conseguenze giuridiche essa preveda a seguito di tale rivalutazione”; Id., *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica (Parte seconda)*, in *Giur. it.*, 2007, p. 2089 ss.; Id., *Retroattività, giurisprudenza costituzionale, diritto privato*, in Aa. Vv., *Diritto intertemporale e rapporti civilistici*, Napoli, 2013, p. 283 ss., spec. p. 287; C. Di Martino, *La retroattività legislativa*, cit., p. 9 ss.

²³⁰ C. Di Martino, *La retroattività legislativa*, cit., p. 170.

²³¹ A differenza di quanto accade per la materia penale, ove l'irretroattività è vietata dall'art. 25, comma 2, Cost.: “Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso”.

²³² Così Corte costituzionale, sentenza n. 210 del 2021.

precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenza n. 216 del 2023, nonché similmente, n. 145 del 2022 e n. 54 del 2019)».

Anche nell'ordinamento dell'Unione Europea, la certezza del diritto è uno dei principi cardine e viene dettato per garantire la “effettiva conoscibilità delle prescrizioni da parte dei destinatari”, nonché la “stabilità della regolamentazione giuridica nel tempo”²³³. Il principio dell'affidamento viene, pertanto, violato quando viene modificata improvvisamente una regolamentazione e l'amministrazione, “con il proprio comportamento o addirittura con informazioni”, aveva fatto sorgere nei consociati “un'aspettativa ragionevolmente fondata”²³⁴.

Ledere il legittimo affidamento dei consociati significa, quindi, sovvertire un elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto. Come scritto da Norberto Bobbio alcuni decenni fa: “il diritto è certo o non è neppure diritto”²³⁵.

Ciò ricordato, dinanzi ad una legge autenticamente retroattiva è, pertanto, necessario: in primo luogo, delimitare il “tracciato topografico del conflitto” (c.d. “la mappa del conflitto”) e, quindi, vedere se la posizione giuridica soggettiva incisa dalla retroazione normativa è meritevole di essere tutelata alla luce del principio del legittimo affidamento (analisi del grado di consolidamento del diritto compresso)²³⁶; in secondo luogo, procedere

²³³ Come ci ricordano: P. De Pasquale, *Il principio della certezza del diritto nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Dir. pubblico comparato e europeo*, 2023, p. 405 ss., spec. pp. 407-408; M.L. Tufano, *La certezza del diritto nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Dir. Un. eur.*, 4, 2019, p. 767 ss.

²³⁴ P. De Pasquale, *Il principio della certezza del diritto nell'ordinamento dell'Unione europea*, cit., p. 413.

²³⁵ N. Bobbio, *La certezza del diritto è un mito?*, in *Riv. inter. fil. dir.*, 1951, p. 146 ss., spec. p. 150.

Sulla medesima scia, la dottrina moderna (R. Bin, *Il diritto alla sicurezza giuridica come diritto fondamentale*, in *Federalismi*, 12 settembre 2018, §§ 1 e 2) ha affermato: “Il diritto o è certo e prevedibile o non è”.

Oggi il principio di affidamento ricopre la “funzione di vero e proprio limite” alla retroazione normativa e vieta l'uso di “disposizioni tese a mettere in discussione posizioni soggettive sorte sotto la vigenza della normativa pregressa e pregiudicate dal nuovo intervento del legislatore” (F.F. Pagano, *Legittimo affidamento e attività legislativa*, cit., p. 113 ss.). Ricordiamo, altresì, che la certezza del diritto è stata definita come la “possibilità diffusa di prevedere le conseguenze giuridiche di atti o fatti”, mentre “l'affidamento” è quella regola che persegue la finalità di proteggere “la sfera di libertà (anche nel senso di autodeterminazione) degli individui nel loro rapporto con il pubblico potere” (M. Luciani, *Diritto penale e costituzione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 25 ottobre 2018, p. 1 ss.). Si tratta di due concetti diversi, ma complementari, in quanto connessi non solo per “una ragione logica”, ma anche per “una ragione storica, perché lo Stato di diritto giace su un'evidente premessa contrattualista, che lo concepisce come il prodotto di un patto tra i cittadini, che l'hanno scelto per garantirsi la reciproca sicurezza” (M. Luciani, *Diritto penale e costituzione*, cit., § 2). Certezza e affidamento vengono posti “autenticamente al centro degli ordinamenti contemporanei” e formano, insieme con la statualità, “una triade politica indissolubile” (M. Luciani, *La decisione giudiziaria robotica*, in *Riv. AIC*, 2018, n. 3, p. 872 ss., spec. p. 875). Quindi, il “rapporto sicurezza/certezza/affidamento è addirittura costitutivo dell'essenza stessa della statualità, per come concepita (pur nelle sue molteplici manifestazioni) dalla dottrina dello Stato e specialmente dello Stato di diritto, sicché ogni attentato alla certezza e all'affidamento si presenta come un attentato allo stesso patto fondativo che ha dato vita allo Stato quale forma giuridico-politica di una comunità di esseri umani” (M. Luciani, *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, in *Riv. AIC*, 2014, n. 4, p. 1 ss., spec. § 4; Id., *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023, pp. 53-54). A questo proposito, è stato chiarito che nemmeno la certezza si sottrae al bilanciamento, non essendoci principi costituzionalisti “sovraordinati agli altri”; tuttavia, tale concetto deve essere innalzato “a ‘prospettiva’ privilegiata”, ciò che si traduce “in tre indirizzi di massima: che l'intero ordinamento deve funzionare come macchina generatrice di certezza; che la realizzazione delle esigenze (soggettivamente valutate) di giustizia materiale connesse al singolo rapporto giuridico non può valere il sacrificio della legalità e della certezza; che tanto l'attuazione quanto l'applicazione di principi costituzionali devono avvenire senza sacrificio di certezza o almeno assicurando degli interventi rimediali adeguati quando questo non è possibile” (M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto*, cit., pp. 58-59).

²³⁶ C. Di Martino, *La retroattività legislativa*, cit., p. 138 e p. 153, da cui le citazioni nel testo. Sinteticamente possiamo sottolineare che, affinché la posizione giuridica sia meritevole della tutela da legittimo affidamento, si deve trattare di un diritto soggettivo perfetto (con sufficiente grado di consolidamento) e non di una semplice situazione di vantaggio (un'aspettativa o una mera eventualità di acquisire un certo bene della vita). In questa direzione, come sintetizzato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 169 del 2022): “Per stabilire se le disposizioni sopravvenute incidano in maniera irragionevole e quindi costituzionalmente illegittima sull'affidamento, costituiscono indici rilevatori «il tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (sentenze n. 89 del 2018, n. 250 del 2017, n. 108 del 2016, n. 216 e n. 56 del 2015), ciò che chiama in causa il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo; la prevedibilità della modifica retroattiva stessa (sentenze n. 16 del 2017 e n. 160 del 2013); infine, la proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente

all'operazione del bilanciamento in senso stretto e, quindi, contemperare l'affidamento rispetto agli interesse pubblici posti a fondamento dell'intervento retroattivo; in terzo luogo, verificare il limite "della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti" (C. cost., sentenza n. 56 del 2015)²³⁷.

In definitiva, poiché anche in materia di cittadinanza il legislatore ordinario è tenuto a rispettare il limite della irretroattività irragionevole e sproporzionata, occorre ora verificare se il D.L. 36/2025 ha rispettato oppure ha travalicato tale limite.

17. Il principio di uguaglianza tra cittadini italiani: il divieto di frammentazione dello *status civitatis*

Come già accennato, nella sentenza n. 142 del 2025, la Corte ha ribadito il divieto per il legislatore ordinario di introdurre "un criterio fondativo della cittadinanza [...] in termini discriminatori".

Dall'art. 3 Cost. è possibile ricavare un ampio divieto di discriminazione in materia di cittadinanza, da cui deriva anche l'impossibilità di giungere ad una frammentazione dello *status civitatis*. Difatti, in base al nostro assetto costituzionale, la cittadinanza non può essere una "fonte di discriminazione interna tra i consociati, anzi costituisce un fondamentale fattore di appartenenza e di integrazione politica", essendo uno strumento di inclusione e di

lo comprima (in particolare, sentenza n. 108 del 2016)» (sentenza n. 108 del 2019)". In altre parole, il legittimo affidamento meritevole di tutela sussiste quando l'assetto regolatorio si è protratto per un periodo sufficientemente lungo (permanenza nel tempo) e la situazione giuridica lesa è "sorta in un contesto giuridico sostanzialmente atto a generare nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento" (sentenza n. 56 del 2015). Il legittimo affidamento viene leso quando la modifica normativa è stata imprevedibile e repentina. Si veda sul punto anche l'analisi di F.F. Pagano, *Legittimo affidamento e attività legislativa*, cit., p. 152 ss.

²³⁷ La Corte ha precisato che "in presenza di una questione concernente il bilanciamento tra due diritti, il giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative si avvale del test di proporzionalità" (C. cost., sentenza n. 88 del 2023).

Sul c.d. "test di proporzionalità", possiamo ricordare quanto viene riassunto nella sentenza n. 184 del 2023, con la quale viene osservato: (i) il bilanciamento – operato in concreto tra i diritti costituzionalmente garantiti compressi dalla retroazione normativa e gli interessi pubblici di analogo rango – non deve risultare irragionevole o sproporzionato, tenuto conto dello scopo perseguito e delle modalità prescelte per il suo raggiungimento; (ii) la disposizione limitativa di diritti fondamentali deve essere "necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti" e, pertanto, scegliere, fra le diverse misure idonee a soddisfare la finalità perseguita, quella "meno restrittiva degli interessi coinvolti", stabilendo "oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi". In questa direzione, la Corte è pervenuta a censurare la "drasticità di una misura" che provocava un risultato "definitivo e irreversibile" e determinava "una compressione oltre il necessario degli interessi indicati". In base ad un'analoga prospettiva, la Corte (sentenza n. 85 del 2013) ha sottolineato che il "continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali [...] deve essere valutato secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale". Inoltre, la Corte ha anche precisato che gli interessi pubblici, incidenti su posizioni consolidate in via retroattiva, devono essere "sopravvenuti" e sempre nei limiti della proporzionalità rispetto agli obiettivi perseguiti (sentenze n. 169 del 2022, n. 210 del 2021 e n. 108 del 2019). È stato, altresì, sottolineato che la valutazione deve essere sempre condotta tenendo in debita considerazione le "circostanze di fatto e di contesto entro cui l'intervento legislativo è maturato" (sentenza n. 108 del 2019), evitando che la modifica normativa produca in concreto risultati non rispondenti a criteri di equità (sentenza n. 77 del 2024). Altro elemento da tenere in considerazione nel giudizio di bilanciamento è che la compressione di un diritto fondamentale deve tendere alla "maggior realizzazione di un altro interesse costituzionale", rispetto al quale si deve produrre un beneficio, pena l'irragionevolezza della disposizione della cui costituzionalità si dubita. Nella sentenza n. 143 del 2013, la Corte ha, infatti, affermato che "nelle operazioni di bilanciamento, non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango". Sull'operazione di bilanciamento e sulla proporzionalità, si rinvia a: F.F. Pagano, *Legittimo affidamento e attività legislativa*, cit., p. 173; R. Bin – G. Pitruzzella, *Diritto pubblico*, 21^{ed.}, Torino, 2025, p. 343 ss.; S. De Nitto, *La proporzionalità nel diritto amministrativo*, Torino, 2023, *passim*; F. Viganò, *La proporzionalità nella giurisprudenza recente della Corte costituzionale: un primo bilancio*, in <https://www.sistemapenale.it/it/articolo/vigano-la-proporzionalita-nella-giurisprudenza-recente-della-corte-costituzionale-un-primo-bilancio>; M. Cartabia, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/RI_Cartabia_Roma2013.pdf, spec. § 2.1, la quale ricorda che, per poter superare il vaglio della ragionevolezza, il bilanciamento deve "tendere all'ottimizzazione della tutela dei diritti e dei principi fondamentali, ovvero alla 'massima espansione delle tutele' di tutti i diritti coinvolti"; A.M. Sandulli, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998; M. D'Alberty, *Peripezie della proporzionalità*, in *Riv. it. sc. giur.*, 2014, p. 279 ss.

integrazione²³⁸. La creazione di “cittadinanze diversamente ‘graduate’” e di “classi di cittadinanza diversamente tutelate” si infrange con l’essenza stessa dello *status civitatis*, che “presuppone una condizione di eguaglianza tra i cittadini”, nella misura in cui “una cittadinanza diseguale rappresenta, in sé, un ossimoro, o un cortocircuito concettuale”²³⁹. La cittadinanza, infatti, “nasce come fattore di eguaglianza”, con conseguente divieto “di discriminazione per gli appartenenti a una minoranza nazionale”²⁴⁰. L’idea delle “cittadinanze multiple” a gradi diversi era, infatti, propria dell’esperienza dell’Italia coloniale, quando era stato introdotto il concetto di “cittadini italiani allogeni”, ossia “cittadini italiani di nazionalità non italiana dei territori annessi”; tali figure giuridiche difficilmente possono essere ritenute compatibili con il vigente assetto costituzionale²⁴¹.

18. I limiti convenzionali in materia di cittadinanza

Dopo la trattazione dei limiti costituzionali, necessita precisare quali sono quelli internazionali ed europei in materia di cittadinanza.

Autorevole dottrina ha fatto recentemente notare come in ambito internazionale l’autonomia degli Stati, nella regolamentazione delle proprie leggi di cittadinanza, è stata progressivamente erosa dalla esigenza di rispettare i diritti fondamentali della persona²⁴². In questa direzione, deve essere menzionato l’art. 15 della Dichiarazione Universale dei diritti dell’uomo del 1948: “1. Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza. 2. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza”. Anche non riconoscendo carattere immediatamente cogente alla suindicata Dichiarazione Universale, non c’è dubbio che l’inserimento dello *status civitatis* nel catalogo dei diritti soggettivi che gli Stati devono proteggere, “rappresenta un superamento delle concezioni tradizionali fondate sulla centralità dello Stato, e delinea in nuce, un principio destinato ad importanti sviluppi”²⁴³.

Delle disposizioni più specifiche sono contenute nell’art. 20.1 della Convenzione americana sui diritti umani del 22 novembre 1969 (c.d. Patto di San Josè di Costarica), in quanto viene protetto il “Diritto alla nazionalità”, con la previsione che: “1. Ogni persona ha diritto ad una nazionalità. 2. Ogni persona ha il diritto alla nazionalità dello Stato nel cui territorio è nato, se non ha il diritto ad altra nazionalità. 3. Nessuno sarà arbitrariamente privato della propria nazionalità o del diritto

²³⁸ A. Morrone, *Le forme della cittadinanza nel terzo millennio*, cit., p. 310 ss.

²³⁹ L. Parsi, *Simbolo, sanzione, prevenzione: la revoca della cittadinanza in seguito alla commissione di reati nella giurisprudenza della Corte Edu*, in <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritti-umani/3470-la-revoca-della-cittadinanza-in-seguito-alla-commissione-di-reati-nella-giurisprudenza-della-corte-edu-lavinia-parisi>, 17 aprile 2025.

²⁴⁰ V. Onida, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., § 2.

In questa direzione, la dottrina – che ha avuto modo di commentare l’art. 10-bis L. 91/1992 – ha dubitato della legittimità costituzionale di distinzioni all’interno del medesimo *status*, poiché la cittadinanza è “insuscettibile di ogni possibile frammentazione che ne farebbe per avventura (per sventura) un istituto parziale e, dunque, senza qualità” (M. Benvenuti, *Audizione resa il 16 ottobre 2018 innanzi all’Ufficio di Presidenza della Commissione 1a (affari costituzionali) del Senato della Repubblica nell’ambito dell’esame del disegno di legge recante “Conversione in legge del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113*, cit.). La dottrina ha espresso seri dubbi quanto alla distinzione tra italiani dalla nascita e italiani naturalizzati, si vedano, in termini critici: S. Casabona, *Riflessioni comparatistiche sulla revoca della cittadinanza per reati di terrorismo*, cit., §§ 1 e 7; E. Cavasino, *Ridisegnare i confini tra “noi” e “loro”: interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, cit., p. 23.

²⁴¹ G. Cordini, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, cit., p. 157, anche in nota. Sulla c.d. “cittadinanza coloniale” si rinvia, tra gli altri, a: A. Cordova, *Diritto coloniale e cittadinanza coloniale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1939, I, p. 642 ss.; U. Borsi, *Principi di diritto coloniale*, 4ª ed., Padova, 1941, p. 226 ss.

²⁴² B. Nascimbene, *Cittadinanza: riflessioni su problemi attuali di diritto internazionale ed europeo*, cit., p. 8 ss.

²⁴³ L. Panella, *L’attribuzione della cittadinanza italiana e la sua compatibilità con il diritto europeo ed internazionale*, in Aa. Vv., *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, a cura di A. Di Stasi – M.C. Baruffi – L. Panella, cit., p. 41 ss., spec. p. 45. Sul punto si vedano C. Panzera – A. Rauti, *La cittadinanza tra Stato e comunità*, cit., § 3, i quali ricordano che le convenzioni internazionali, tra cui l’art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948, non conferiscono il diritto ad ottenere una cittadinanza dagli Stati, ma comunque offrono “una garanzia di stabilità della cittadinanza posseduta, nel senso di impedire – nei limiti in cui ciò sia possibile con gli strumenti del diritto internazionale – la privazione arbitraria di quello *status*” e favoriscono la doppia cittadinanza.

di cambiarla”²⁴⁴. Altri limiti derivano dalla CEDU, la quale, pur non prevedendo nessuna norma specifica in materia di cittadinanza, tutela il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8), facente parte del diritto all’identità sociale, da cui si ricava una protezione indiretta dello *status civitatis*²⁴⁵, come riconosciuto dalla Corte Europea in più occasioni²⁴⁶.

Infine, ricordiamo la tendenza in ambito internazionale a riconoscere l’esistenza di una norma consuetudinaria che vieta la privazione della cittadinanza per motivi arbitrari o discriminatori. La perdita dello *status* è di tipo arbitrario quando viene decretata con una misura statale che non è “giustificata da un fine legittimo” o non è “posta in essere sulla base della legislazione vigente” o ancora non rispetta “specifici standard procedurali e/o sostanziali”²⁴⁷.

19. I limiti unionali in materia di cittadinanza

Un aspetto centrale, ai fini dell’analisi del D.L. 36/2025, riveste il diritto europeo, in particolare la disciplina della perdita della cittadinanza alla luce delle pronunce della Corte di Giustizia, la quale, pur riconoscendo in generale l’autonomia degli Stati membri nel determinare la cerchia dei propri cittadini, ha anche stabilito che tale autonomia deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario, perché incide sulla portata del contenuto del diritto alla cittadinanza europea, data la sua natura derivata. Se viene meno la cittadinanza nazionale, automaticamente si perde quella europea.

Tale inquadramento teorico si ritrova, seppur a livello embrionale già negli anni ’90, nella sentenza 7 luglio 1992, causa C- 369/90, *Micheletti*, della Corte di Giustizia UE ed è stato in seguito sviluppato con riferimento ad alcune fattispecie di perdita della cittadinanza nazionale, che hanno comportato automaticamente la decadenza da quella europea²⁴⁸. In materia, la Corte ha osservato che: “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”²⁴⁹. In particolare, nella sentenza del 5 settembre 2023 (causa C-689/21, *X/Udlændinge- og Integrationsministeriet*, con la quale è stata analizzata la legge danese sulla cittadinanza), la Corte ha chiaramente stabilito

²⁴⁴ Sul punto si veda L. Panella, *L’attribuzione della cittadinanza italiana e la sua compatibilità con il diritto europeo ed internazionale*, cit., pp. 48-49.

²⁴⁵ B. Nascimbene, *Cittadinanza: riflessioni su problemi attuali di diritto internazionale ed europeo*, cit., p. 17 ss., nonché L. Panella, *L’attribuzione della cittadinanza italiana e la sua compatibilità con il diritto europeo ed internazionale*, cit., p. 52; E. Cavasino, *Ridisegnare il confine tra “noi” e “loro”*, cit., p. 36, in riferimento alla disciplina della revoca della cittadinanza, di cui all’art. 10-bis, ritiene che: “l’articolo 8 CEDU rappresenta un limite giuridico alla denazionalizzazione, o meglio, agli effetti che può produrre la disciplina sulla denazionalizzazione per decreto governativo. Si tratta di un limite che il legislatore italiano è tenuto a rispettare”.

²⁴⁶ Corte EDU, sentenza del 21 giugno 2016, *Ramadan c. Malta*, n. 76136/12, § 85; Corte EDU, decisione del 7 febbraio 2017, *K2 c. Regno Unito*, n. 42387/13, § 49; Corte EDU, *Usmanov v. Russia*, 43936/18, 22 dicembre 2020.

²⁴⁷ S. Marinai, *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali*, cit., p. 207 ss., il quale aggiunge 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”. Nella stessa direzione, si pone la stessa Corte di Giustizia dell’Unione Europea (sentenza 2 marzo 2010, C-135/08, *Rottmann*, punto 53), la quale – nella parte motivazionale della decisione – afferma l’esistenza di un “principio di diritto internazionale generale secondo cui nessuno può essere arbitrariamente privato della propria cittadinanza, il quale viene ripreso all’art. 15, n. 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo e all’art. 4, lett. c), della Convenzione europea sulla cittadinanza”.

²⁴⁸ Si tratta, in particolare, dei casi: Corte giust., sentenza 2 marzo 2010, in C-135/08, *Rottmann*, cit.; Corte giust., sentenza 12 marzo 2019, C-221/17, *Tjebbes*; Corte giust., sentenza 18 gennaio 2022, C-118/20, *JY (Révocation d’une assurance de naturalisation)*; Corte giust., sentenza del 5 settembre 2023, in C-689/21, *X/Udlændinge- og Integrationsministeriet*; *Stadt Duisburg* (perdita della nazionalità danese); Corte giust., sentenza 25 aprile 2024, in C-684/22, C-685/22, C-686/22, *Stadt Duisburg* (perdita della cittadinanza tedesca). Sul tema della perdita della cittadinanza nel diritto europeo la letteratura è molto ampia, si vedano tra gli altri: S. Marinai, *La Corte di giustizia e i limiti derivanti dal diritto dell’Unione rispetto al divieto di cittadinanza multipla: il caso Stadt Duisburg*, in *Eurojus*, 2024; M. Ferri, *Il sindacato della Corte di Giustizia in materia di cittadinanza nazionale*, in *Riv. dir. int.*, 2024, p. 179 ss.

²⁴⁹ Sentenza del 5 settembre 2023, causa C-689/21, *X/Udlændinge- og Integrationsministeriet*, punto 39; in senso conforme e in precedenza anche la sentenza del 12 marzo 2019, *Tjebbes*, C-221/17, punto 41, e successivamente sentenza 25 aprile 2024, in C-684/22, C-685/22, C-686/22, *Stadt Duisburg*.

che, in riferimento alle ipotesi di perdita, lo Stato deve garantire la possibilità di presentare una richiesta di conservazione o recupero *ex tunc* della cittadinanza entro termini ragionevoli, che possono iniziare a decorrere solo dopo che ogni individuo – destinatario di una possibile decadenza – è stato specificamente avvertito dell'imminenza di tale evento, concedendogli la possibilità di formulare una richiesta diretta ad impedire il verificarsi dell'evento estintivo. Tale avvertimento risulta fondamentale al fine di permettere il necessario esame dettagliato delle circostanze individuali di ogni cittadino, passibile di un eventuale provvedimento di estinzione del proprio *status*. In materia di perdita della cittadinanza, infatti, deve sempre essere effettuata la verifica della proporzionalità della misura, in ossequio all'art. 20 TFUE e agli artt. 7 e 24.2 della Carta europea dei diritti fondamentali, riguardanti l'unità familiare e gli interessi del minore²⁵⁰.

20. Il diritto alla cittadinanza

Dal quadro precedentemente tracciato si deduce che attualmente gli Stati non possono sconfinare nell'arbitrarietà nel disciplinare i criteri di acquisto e, soprattutto, di perdita dello *status civitatis*. Un comportamento illegittimo e sproporzionato del potere statale può comportare, quindi, la violazione del diritto alla cittadinanza, concetto sul quale è opportuno soffermarsi.

La formula “diritto alla cittadinanza” è utilizzata dalla nostra giurisprudenza, in particolare nella sentenza n. 4466 del 2009 delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, in cui si sottolinea che “ogni persona ha un diritto soggettivo alla condizione personale costituita dallo stato di cittadino”²⁵¹. Tale *status* ha “natura permanente”, è dotato di “effetti perduranti nel tempo”, è “imprescrittibile” ed è “giustiziabile in ogni tempo” (sentenze n. 4466 del 2009 e n. 25317 del 2022).

Pertanto, a mio modesto avviso, il menzionato “diritto alla cittadinanza” può essere visto sotto due profili: uno di tipo processuale; l'altro di tipo sostanziale.

Dal punto di vista processuale, per “diritto alla cittadinanza” possiamo intendere la pretesa ad ottenere il riconoscimento formale del proprio *status* esistente. Così come nella filiazione – in cui lo *status* di figlio esiste ed è logicamente distinto dal diritto processuale al riconoscimento della situazione sostanziale – anche nella cittadinanza lo *status civitatis* esiste indipendentemente dall'esercizio del diritto processuale all'accertamento giudiziale. Ponendosi dalla prospettiva del processo, la “giustiziabilità in ogni tempo” del diritto alla cittadinanza consiste nella possibilità di chiedere ed ottenere la tutela dichiarativa dello *status* in qualsiasi momento e senza alcuna limitazione temporale, quale naturale conseguenza della imprescrittibilità della situazione giuridica sostanziale in discorso. Il diritto alla cittadinanza – configurato come pretesa processuale al riconoscimento dello *status civitatis* esistente – appartiene al più generale diritto alla certezza delle relazioni giuridiche, quale autonomo bene della vita che solo il processo può attribuire con un provvedimento con attitudine al giudicato. Inteso come diritto al riconoscimento dello *status*, il “diritto alla cittadinanza” ha natura processuale ed è autonomo e strumentale, in quanto garantisce l'accertamento della qualità sostanziale di cittadino, al fine di permettere – in via consequenziale – il godimento dei diritti legati a tale condizione personale (partecipazione politica, diritto di incolato, ecc.)²⁵².

²⁵⁰ Sentenza del 5 settembre 2023, causa C-689/21, X/Udlændinge- og Integrationsministeriet, punto 41: “il diritto dell'Unione non impone alcun termine preciso per la presentazione di una domanda diretta a un siffatto esame. Spetta quindi all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro stabilire le modalità procedurali intese a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, nella fattispecie dei diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione, purché, in particolare, tali modalità rispettino il principio di effettività in quanto non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 16 dicembre 1976, *Rewe-Zentralfinanz* e *Rewe-Zentral*, 33/76, EU:C:1976:188, punto 5, nonché del 15 aprile 2008, *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, punto 46)”.

²⁵¹ Cass. civ., sez. un., 25 febbraio 2009, n. 4466.

²⁵² Come tutti i diritti processuali, anche il diritto al riconoscimento della cittadinanza è un diritto autonomo e strumentale rispetto alla situazione di diritto materiale costituita dallo *status civitatis*. Sull'autonomia e strumentalità del diritto processuale, la bibliografia è immensa, si vedano C. Mandrioli – A. Carratta, *Diritto processuale civile*, vol. 1, Torino, 2025, p. 5 ss.

Proprio questo è allora il significato dei passaggi motivazionali della sentenza n. 23517 del 2022 della Suprema Corte, ove si osserva che: “Lo *status* di cittadino, una volta acquisito, ha natura permanente ed è imprescrittibile” (aspetto sostanziale); “Esso è giustiziabile in ogni tempo in base alla semplice prova della fattispecie acquisitiva integrata dalla nascita da cittadino italiano” (aspetto processuale). In quest’ultimo passaggio, la Suprema Corte fa evidentemente riferimento all’aspetto processuale del diritto alla cittadinanza, ossia alla facoltà di chiedere la tutela di mero accertamento ed ottenere il riconoscimento formale dello *status*²⁵³.

Cosa diversa è invece analizzare il “diritto alla cittadinanza” da un punto di vista materiale e bisogna, quindi, intendersi sul suo contenuto.

A questo proposito, viene innanzitutto in mente un possibile “diritto alla cittadinanza” concepito come “diritto alla naturalizzazione”, ossia una pretesa giuridicamente azionabile finalizzata ad ottenere la concessione dello *status*, in ragione dei rapporti e delle relazioni intrecciate con lo Stato ospitante in cui si vive come stranieri. Tuttavia, credo, non sia configurabile un diritto soggettivo in senso proprio all’acquisto dello *status* in via derivata, cui corrisponderebbe un correlativo dovere del paese ospitante a concedere lo *status*, essendo possibile ammettere solo un’aspirazione politica e sociale alla cittadinanza²⁵⁴. Difatti, in riferimento alla naturalizzazione non si possiede un vero e proprio diritto soggettivo azionabile, ma solo un interesse legittimo al rispetto delle regole procedurali da parte dell’Amministrazione, visto il carattere discrezionale delle concessioni di cui all’art. 9 della L. 91/1992²⁵⁵. Tra l’altro, la Corte costituzionale (con ordinanza n. 490 del 1988) ha escluso che sussista un diritto all’acquisto della cittadinanza, visto che “il principio di uguaglianza sancito dall’art. 3 Cost. si riferisce espressamente ai soli cittadini e vale per lo straniero solo quando trattasi di tutelare i diritti fondamentali e che tale non è l’acquisto della cittadinanza italiana”. Solo, quindi, in senso atecnico e non giuridico sarebbe possibile parlare di diritto alla cittadinanza per gli stranieri, visto che si tratta più di un’aspirazione (un’aspettativa), che assume una connotazione politica e sociologica²⁵⁶. La stessa ambiguità lessicale avvolge la formula “diritti di cittadinanza”, a cui alcuni autori fanno riferimento per identificare l’attribuzione “di un consistente patrimonio di diritti fondamentali (di libertà, politici, sociali), alludendo, cioè, a quell’insieme di diritti che normalmente è attribuito a ogni cittadino nella koinè delle democrazie pluraliste”²⁵⁷. Anche in tal caso l’espressione “diritti di cittadinanza” riguarda aspirazioni politiche e sociali, non prettamente giuridiche.

Così come non è plausibile ammettere un “diritto alla naturalizzazione”, non sussiste nemmeno un diritto all’attribuzione della cittadinanza in via originaria in capo alle generazioni future (di individui non ancora nati). Ciò detto, è possibile riscontrare invece la sussistenza di un “interesse, giuridicamente rilevante, di entrambi i genitori a che i loro figli siano cittadini e cioè membri di quella stessa comunità statale di cui essi fanno parte e che possano godere della tutela collegata a tale appartenenza”, come ha osservato la Corte costituzionale nella sentenza n. 30 del 1983²⁵⁸, anche in considerazione del principio dell’unità della cittadinanza all’interno della stessa famiglia. Così, in

²⁵³ Nella citata ordinanza del Tribunale di Mantova del 23 ottobre 2025 si sottolinea anche l’aspetto processuale del diritto alla cittadinanza quando si adduce la violazione dell’art. 24 Cost. realizzata dalle disposizioni contenute nel Decreto 36/2025, le quali “ostacolano e limitano irragionevolmente, anche dal punto di vista temporale, per un soggetto che abbia già acquisito *ab origine* la cittadinanza italiana *iure sanguinis*, l’accesso alla tutela giurisdizionale del diritto soggettivo alla cittadinanza”.

²⁵⁴ Nello stesso senso ricorda M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza*, cit., p. 100, che: “il diritto alla cittadinanza emerge in negativo, specie nella giurisprudenza relativa alle regole di acquisto della cittadinanza dopo la nascita, nella quale le giurisdizioni costituzionali tendono, senza eccezioni, ad escludere che la naturalizzazione possa essere considerata oggetto di un diritto”.

²⁵⁵ Il punto è pacifico, si vedano, tra gli altri, M. Mellone, *L’accertamento giudiziario della cittadinanza italiana iure sanguinis*, cit., p. 24.

²⁵⁶ Sul tema si veda G. Milani, *La naturalizzazione nel diritto comparato europeo: verso un diritto alla cittadinanza?*, in <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1989/2074>, § 2, il quale definisce “il diritto alla cittadinanza da un punto di vista sostanziale come diritto a essere integrati nella società, e da un punto di vista formale come diritto dell’individuo che dimostri la volontà di integrazione di ottenere la cittadinanza tramite la naturalizzazione”.

²⁵⁷ C. Corsi, *Diritti fondamentali e cittadinanza*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2023, p. 1 ss., (già pubblicato in *Diritto pubblico*, n. 3/2000, pp. 793-816), nota 43.

²⁵⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 30 del 1983, ove si legge (§ 3): “Certo non si può parlare, in senso tecnicamente proprio, di un diritto dei genitori di ‘trasmettere ai figli’ i rispettivi status civitatis: è sempre l’ordinamento statale a prevedere le fattispecie nelle quali si realizza

ossequio all'art. 24, comma 3, del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, secondo cui “*ogni fanciullo ha diritto ad acquistare una cittadinanza*”, la L. 74/2025 ha previsto l'acquisto per beneficio di legge dei discendenti di cittadini italiani, indipendentemente dal loro luogo di nascita e dal possesso di altra cittadinanza, al fine di rispettare il principio dell'unitarietà dello *status* all'interno della stessa famiglia.

Se non esiste un diritto soggettivo di tipo pretensivo ad ottenere la cittadinanza, sussiste invece una vera e propria pretesa (piena ed azionabile) al mantenimento del proprio *status* valevole nei confronti dei poteri statali²⁵⁹. Si tratta di un vero e proprio diritto alla stabilità della cittadinanza posseduta, da cui discende il divieto di decretare perdite automatiche dello *status*, contro la volontà dell'individuo²⁶⁰. Difatti, una volta che tale diritto è sorto ed è perfezionato, si esce dalla sfera della aspirazione politica e sociale per entrare ad un livello superiore, ossia quello della tutela giuridica dello *status* già posseduto. In altri termini, se non esiste un diritto alla cittadinanza in capo alle generazioni future né un diritto degli stranieri alla loro naturalizzazione, certamente sussiste un diritto alla stabilità della cittadinanza già posseduta, ossia quella già entrata a far parte del patrimonio giuridico dell'individuo in base alla legge vigente al momento del suo acquisto.

A tal proposito, è importante sottolineare che mentre in relazione alla determinazione dei casi di acquisto della cittadinanza l'autonomia degli Stati appare molto ampia, per le fattispecie di estinzione (perdita e revoca) dello *status* i limiti alla discrezionalità del legislatore si fanno sicuramente più stringenti e rigorosi, proprio per poter salvaguardare le situazioni giuridiche soggettive acquisite e già sorte²⁶¹. Ed è proprio nell'ambito della perdita e revoca della cittadinanza che si può configurare “il massimo pregiudizio individuale in caso di scelte arbitrarie o veri e propri abusi ad opera dell'autorità”²⁶². Il diritto alla stabilità della propria cittadinanza si deduce dall'art. 22 Cost., dal generale divieto di automatismi, dalle richiamate convenzioni internazionali e dal diritto europeo, nonché dal principio della certezza del diritto e della tutela legittimo affidamento (art. 3 Cost.).

Ad ogni modo, è chiaro che il richiamato diritto alla stabilità non coincide con un “diritto all'eternità” della cittadinanza posseduta, come se lo *status civitatis* fosse per sempre intangibile. Trattandosi di una qualità giuridica che permanentemente accompagna la vita delle persone, il legislatore ordinario può andare a modificare per il futuro le regole di mantenimento dello *status* e creare dei casi di perdita della cittadinanza, purché si tratti di fattispecie estintive prevedibili, ragionevoli e non arbitrarie, che legano la conservazione dello *status* a condizioni precise e predeterminate, dando allo stesso tempo agli interessati una possibilità di reazione, al fine di evitare la decadenza dallo *status* a mezzo di una condotta umanamente e giuridicamente esigibile. In altre parole, la decadenza dalla cittadinanza si può verificare in conseguenza del mancato compimento di un'azione che il soggetto aveva il dovere giuridico di realizzare e che era giuridicamente esigibile. Rientra, infatti, nella discrezionalità del legislatore anche il potere di trasformare lo *status* di

l'acquisto della cittadinanza *jure sanguinis*, acquisto che, dal punto di vista giuridico, esclude ogni trasferimento o trasmissione. Ciò non toglie che la disciplina attuale, con il prevedere l'acquisto originario soltanto della cittadinanza del padre, lede da più punti di vista la posizione giuridica della madre nei suoi rapporti con lo Stato e con la famiglia. In particolare non può contestarsi l'interesse, giuridicamente rilevante, di entrambi i genitori a che i loro figli siano cittadini e cioè membri di quella stessa comunità statale di cui essi fanno parte e che possano godere della tutela collegata a tale appartenenza. Del pari la disciplina vigente lede la posizione della madre nella famiglia, se si considera la parità nei doveri e nella responsabilità verso i figli ormai affermata negli ordinamenti giuridici del nostro tempo (per l'Italia valgono soprattutto i novellati artt. 143 e 147 del codice civile)”.

²⁵⁹ E. Castorina, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, cit., p. 168.

²⁶⁰ M. Dicosola, *Il diritto alla cittadinanza*, cit., p. 69 ss.

²⁶¹ Lo nota anche il Tr. di Campobasso nella citata ordinanza di rimessione del 5 febbraio 2026, ove si legge: “Se è vero che l'acquisto della cittadinanza rientra nella discrezionalità del legislatore, altrettanto non può dirsi per il suo mantenimento una volta che lo *status* sia stato acquisito, poiché esso si configura come un diritto fondamentale della persona, costituente una qualità essenziale dell'individuo, con caratteri di assolutezza, originarietà, indisponibilità e imprescrittibilità, come affermato dalla costante giurisprudenza di legittimità”.

²⁶² Come ci ricorda C. Panzera, *La cittadinanza come diritto e come problema nello Stato costituzionale*, in Riv. AIC, 2024, n. 3, § 5, in <https://www.rivistaaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/claudio-panzera/la-cittadinanza-come-diritto-e-come-problema-nello-stato-costituzionale>

cittadino da imprescrittibile a prescrittibile, ma pur sempre nei limiti della ragionevolezza, della non arbitrarietà della normativa e del rispetto dei diritti acquisiti.

Ciò detto, il diritto alla stabilità della cittadinanza può essere violato in vari modi: (1) in maniera espressa, con l'adozione di un atto illegittimo con cui si revoca individualmente lo *status*, ai sensi del citato art. 10-*bis* della L. 91/1992; (2) con un provvedimento generale che determina la privazione dello *status* in capo ad una determinata categoria di persone, identificata attraverso alcuni criteri (la bipolidia, la residenza all'estero da un certo numero di anni, la nascita fuori dal territorio, il matrimonio con persona straniera, ecc.); (3) imponendo un comportamento inesigibile ai fini della conservazione dello *status*. Con la precisazione che la privazione della cittadinanza può riguardare sia coloro il cui *status* è stato già formalmente accertato (perdita o revoca espressa), sia coloro che – pur non avendo ancora ottenuto un formale riconoscimento – sono comunque titolari dello *status* (perdita o revoca implicita).

Ciò chiarito, si riscontra una violazione del diritto alla stabilità da parte del D.L. 36/2025, che priva della cittadinanza italiana la categoria dei bipolidi nati all'estero, come vedremo nelle prossime pagine.

21. Il Decreto 36/2025 e la sua retroattività: i dubbi di costituzionalità rispetto all'art. 22 Cost.

Ricordata la legislazione anteriore (tutt'ora applicabile nei confronti di coloro che nascono in Italia o che non sono in possesso di altra cittadinanza), individuati i limiti (costituzionali, convenzionali ed unionali) imposti al legislatore ordinario e tratteggiato le normative di alcuni paesi dell'Unione Europea, occorre riprendere l'analisi del Decreto n. 36/2025.

Innanzitutto, pare chiara la portata autenticamente retroattiva del D.L. n. 36/2025, in quanto incide su uno *status* permanente, la cui fattispecie costitutiva si è perfezionata in via istantanea al momento della nascita dell'individuo, il quale ha acquisito la cittadinanza in ragione della filiazione da cittadino italiano. Come in precedenza osservato, dall'analisi del nostro diritto vivente e in base alla teoria generale della cittadinanza nel diritto comparato, lo *status civitatis iure sanguinis* è una situazione sostanziale permanente che si acquista istantaneamente al momento della nascita.

Il Decreto in discorso realizza un'autentica retroattività, in quanto l'elemento della nascita da cittadino italiano (avvenuto nel passato) viene rivalutato retrospettivamente, poiché di per sé non è più in grado di garantire la trasmissione dello *status*, essendo necessari ulteriori e nuovi elementi (la nascita in Italia, oppure l'applicazione delle clausole di salvezza previste dall'art. 3-*bis*). Correlativamente, si può dire che viene retroattivamente assegnato rilievo giuridico ad un nuovo elemento ostativo all'acquisto: la nascita all'estero che, insieme al possesso di altra cittadinanza, impediscono la trasmissione dello *status* per diritto di sangue.

La conseguenza giuridica che si produce in capo agli individui già nati, titolari di uno *status* consolidato, è quella di un'estinzione della loro cittadinanza. Difatti, nonostante il decreto utilizzi una formula lessicale apparentemente neutra ed innocua (“non sono considerati italiani”) e sebbene nella relazione governativa al Decreto si parli di “preclusione retroattiva all'acquisto”, è cristallino che si è in presenza di un caso di perdita collettiva e generalizzata della cittadinanza. Dal punto di vista della teoria generale, infatti, l'inserimento di un nuovo elemento ostativo alla conservazione di uno *status* – già sorto e perfezionato – provoca la sua estinzione. Non appare condivisibile la qualificazione dell'elemento della nascita all'estero come una “preclusione, operante *ex tunc*, all'acquisto automatico della cittadinanza” (come sostenuto nella citata relazione governativa), poiché il D.L. 36/2025 conferisce (ora per allora) rilevanza giuridica ad un fatto che – seppur già storicamente avvenuto in passato – costituisce un elemento di novità all'interno della fattispecie astratta originaria, che era vigente alla data del sorgere dello *status* (alla data della nascita del cittadino). È, infatti, evidente che debba essere qualificato come estintivo quel fatto che – seppur storicamente concomitante ad un elemento costitutivo – assume rilievo giuridico solo con una legge successiva nel tempo, rispetto al giorno in cui lo *status* è sorto e si è perfezionato. Ed è proprio quanto accade in relazione all'ipotesi descritta nel combinato disposto dell'art. 1 e del nuovo art. 3-*bis* della L. 91/1992, ove emerge la seguente ipotesi

normativa: un primo elemento costitutivo, dato dalla discendenza da cittadino italiano, che di per sé è sufficiente per acquisire lo *status*; (cui segue) un secondo elemento estintivo (la nascita all'estero) che è – logicamente – successivo al titolo d'acquisto, in quanto diviene giuridicamente rilevante solo posteriormente al sorgere dello *status*²⁶³.

Tra l'altro, si deve osservare che il presupposto teorico della retroattività, introdotta dal Decreto in esame, è dato dalla creazione della distinzione tra: italiani già formalmente riconosciuti (in via giurisdizionale o amministrativa), la cui posizione non viene intaccata dal provvedimento normativo; gli italiani ancora non riconosciuti, i quali (se nati all'estero e in possesso di altra cittadinanza) vengono declassati ad italiani “non più riconoscibili”, salva l'applicazione delle ipotesi di “salvezza”, di cui alle lettere *a)*, *a-bis)*, *b)*, *c)*, *d)* dell'art. 3-*bis*. In questa prospettiva, gli italiani “non più riconoscibili” sono qualificati dall'art. 1-*bis* del D.L. 36/2025 come stranieri, discendenti di cittadini italiani, e viene prevista una disciplina speciale al fine di favorire il loro acquisto della cittadinanza italiana (che, in realtà, costituisce un'ipotesi di riacquisto). Il citato art. 1-*bis* è, infatti, rubricato “*Disposizioni per favorire il recupero delle radici italiane degli oriundi e il conseguente acquisto della cittadinanza italiana*”. Come vedremo, la distinzione tra italiani riconosciuti e italiani ancora non riconosciuti pare essere irragionevole, nella misura in cui distingue due categorie di cittadini in base al solo dato formale ed estrinseco dell'accertamento giudiziale o amministrativo.

Sintetizzando, il Decreto introduce un meccanismo di perdita (revoca) della cittadinanza che è: (i) collettiva, poiché riguarda una categoria determinata di persone (i bipoliti nati all'estero); (ii) retroattiva, in quanto le persone che fanno parte di tale categoria vengono qualificate – “ora per allora” – come straniere e non più cittadine; (iii) automatica, perché la perdita non dipende da un comportamento volontario del soggetto (né di tipo attivo né di tipo omissivo), essendo decretata da un provvedimento governativo autoritativo; (iv) coercitiva, perché la perdita è imposta ed obbligatoria, senza che sia concessa all'interessato la possibilità di manifestare la sua volontà in senso contrario all'estinzione del proprio diritto; (v) sproporzionata, dato che non viene previsto un esame individuale della situazione concreta del soggetto colpito dalla misura estintiva; (vi) inaspettata e a effetto sorpresa, poiché si sostanzia in un effetto ablatorio, che viene volutamente creato all'insaputa degli interessati, attraverso un'improvvisa “tagliola” temporale, il cui scopo è quello di impedire ai titolari del diritto soggettivo di manifestare la propria volontà di conservare il proprio *status*, senza la previsione di un regime transitorio con concessione di un congruo termine per il mantenimento della propria posizione sostanziale.

Alla luce di tali considerazioni, il D.L. 36/2025 appare 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 mesi²⁶⁴. Il Decreto italiano nemmeno concede un termine congruo per poter opporsi alla denazionalizzazione.

Per i motivi suesposti, il D.L. 36/2025 solleva forti dubbi rispetto alla previsione di cui all'art. 22 Cost., in quanto priva della cittadinanza (in modo generalizzato e massivo) alcuni individui, al fine di perseguire un motivo politico, costituito dalla ricerca di una maggiore omogeneità culturale e identitaria, a discapito di un gruppo minoritario ben identificato (i cittadini nati all'estero e con altra cittadinanza)²⁶⁵.

²⁶³ In questa successione temporale di eventi, ad esempio, appare chiaro che la cittadinanza attribuita ad un individuo nato all'estero nell'anno 1980 – in base al fatto costitutivo della discendenza da cittadino italiano – viene posteriormente persa in data 28 marzo 2025, in ragione del rilievo giuridico che viene attribuito al fatto (estintivo) della nascita all'estero e al possesso di altra cittadinanza, in conseguenza dell'entrata in vigore del D.L. 36/2025.

²⁶⁴ Per riferimenti al fenomeno della “Grande Naturalizzazione” brasiliana sia permesso di rinviare nuovamente a G. Bonato, *Grande naturalizzazione brasiliana e cittadinanza italiana (osservazioni su una recente pronuncia della App. Roma)*, cit.; Id., *La Grande Naturalizzazione brasiliana non causò la perdita della cittadinanza italiana*, cit., p. 2358 ss.

²⁶⁵ Per la violazione dell'art. 22 Cost., si vedano tra gli altri: N. Brutti, *Riforma della cittadinanza iure sanguinis: diritto comparato e tutela multilivello*, cit., p. 370, secondo cui “L'effetto della riforma, attuando una privazione del diritto fondamentale, già acquisito, sulla base di requisiti introdotti ex post e indipendenti da alcuna volontà consapevole dell'interessato, nonché di una concezione etnico-identitaria regressiva, appare contraria all'impianto garantista dell'art. 22 Cost., in quanto assume i tratti di una decadenza punitiva e, comunque, gravemente vessatoria”; G. Campeggio, *Ius sanguinis e art. 22 della Costituzione*, cit., p. 3, secondo cui la riforma della cittadinanza del 2025 “ruota tutta

Inoltre, il Decreto in commento costituisce un precedente rischioso per tutti i cittadini italiani (non solo per quelli nati all'estero), poiché va a eliminare qualsiasi tipo di certezza giuridica in una materia così fondamentale per lo Stato, qual è la cittadinanza. Invero, se considerassimo legittima la possibilità di introdurre casi di perdite collettive e retroattive per determinate categorie di italiani, il legislatore potrebbe essere tentato di utilizzare nuovamente in futuro questo tipo di meccanismo, per creare ulteriori ipotesi di decadenza retroattive dello *status*. Un nuovo eventuale Decreto potrebbe stabilire, ad esempio, che: “È considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana, chi ha fissato la propria residenza all'estero da oltre dieci anni, anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo”. In altri termini, il D.L. 36/2025 potrebbe servire da esempio per permettere, un domani, al legislatore di introdurre nuove ipotesi retroattive di denazionalizzazione collettiva, riducendo a suo piacimento la platea dei cittadini italiani.

Tra l'altro, lo strumento concettuale della “preclusione *ex tunc* all'acquisto” potrebbe essere utilizzato anche in riferimento ad altri diritti soggettivi esistenti, per “considerarli” retroattivamente mai esistiti *ab origine*, provocando di fatto la loro estinzione. Ciò significherebbe permettere che il legislatore ordinario possa inserire “ora per allora” nuovi fatti estintivi in una fattispecie già perfezionata, giungendo così ad attribuirgli il potere di decidere retroattivamente sull'esistenza o meno di diritti soggettivi già acquisiti, mettendo in crisi il principio della certezza del diritto e quello del legittimo affidamento.

22. Violazione del legittimo affidamento degli italiani nati all'estero e con altra cittadinanza

Oltre alle perplessità in riferimento all'art. 22 Cost., il sacrificio imposto agli italiani nati all'estero e con altra cittadinanza si manifesta come irragionevole e sproporzionato, traducendosi in una violazione del principio del legittimo affidamento (art. 3 Cost.).

Sul punto, va sottolineato che la situazione giuridica compressa dall'intervento retroattivo è costituita da un diritto soggettivo perfetto, non quindi una semplice situazione di vantaggio o un'aspettativa o ancora una mera eventualità di acquisire un certo bene della vita. Come in precedenza indicato, la cittadinanza per discendenza si acquista istantaneamente al momento della nascita, in ragione della filiazione da cittadino italiano. La titolarità dello *status civitatis* esiste e si perfeziona, indipendentemente dal riconoscimento formale di tale qualità e dall'esercizio dei diritti ad essa connessi.

Il principio dell'affidamento subisce una violazione dal D.L. in commento, in conseguenza dell'improvvisa e inaspettata modifica di una regolamentazione in vigore e rimasta immutata da più di centosessanta anni, la quale – oltre a confermare sempre la centralità del criterio dello *ius sanguinis* – è andata progressivamente ad allargare il suo ambito (incluso anche la c.d. trasmissione materna) ed ha permesso la sua applicazione a tutti i bipolidi (v. *supra* l'evoluzione sul tema della doppia cittadinanza). Gli aventi diritto hanno, quindi, potuto contare su un contesto giuridico particolarmente solido e coerente, rimasto intatto dalla creazione del Regno d'Italia fino alla data del 28

intorno a temi “nazionalistici” e di “interesse dello Stato” alla salvaguardia della “genuinità” dell'identità italiana: un profilo, alla fin fine, prioritariamente “politico”, come tale non confacente al divieto dell'art. 22 Cost., prima ancora che all'uguaglianza richiesta dall'art. 3 Cost. come anche dall'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali della UE (divieto di discriminazioni per nascita) e dall'art. 14 della Cedu (divieto di discriminazione in base al paese di origine)”; I. Bruno, *La cittadinanza “eugenetica” della riforma Tajani*, in <https://www.lacostituzione.info/index.php/2025/05/23/la-cittadinanza-eugenetica-della-riforma-tajani/>, secondo cui la legge di riforma della cittadinanza è incostituzionale “anche per violazione dell'art. 22 Cost.: privare gli oriundi della già esistente, per legge di natura e non per “*fictio*” giuridica, “continuità di sangue”, sostituendola con la “*fictio*” della “genuinità di sangue”, a fini... politici, quando, fino a ieri, il voto degli italiani all'estero veniva celebrato (persino dagli esponenti dell'attuale maggioranza) come conquista del pieno riconoscimento della dignità politica di tutti gli oriundi proprio in nome dell'assenza di qualsiasi “*fictio*” rispetto agli italiani”. Come già sottolineato, l'art. 22 Cost. impedisce di privare un soggetto della propria cittadinanza per motivi connessi agli interessi pubblici della comunità, “che volta a volta si fanno risalire alla protezione degli interessi nazionali, alla difesa delle istituzioni, al consolidamento del regime di governo e alla tutela del suo funzionamento e della sua idoneità a perseguire i fini prescelti” (S. Labriola, «*Status civitatis*» e norme costituzionali, cit., p. 1332).

marzo 2025. Perciò, il Decreto 36/2025 sembra provocare una rottura con il sistema anteriore, che è tanto evidente quanto improvvisa ed “irruenta”²⁶⁶.

Inoltre, su tale assetto normativo immutato da oltre un secolo e mezzo si era formata una stabile ed unanime giurisprudenza ispirata al *favor civitatis* (v. *supra*), unita ad un atteggiamento della pubblica amministrazione che – con il proprio comportamento e con le informazioni ripetutamente diffuse al pubblico – aveva fatto maturare nei consociati un affidamento particolarmente forte in merito alla possibilità di ottenere il riconoscimento formale del proprio *status* (imprescrittibile e non soggetto a limiti temporali né generazionali). Si ricordi, in questa direzione, la circolare del Ministero dell’Interno K 28 del 1991²⁶⁷, nonché tutte le “promesse” pubblicizzate nei siti dei vari Consolati italiani, i quali informavano che sarebbero stati “chiamati”, per la presentazione dei documenti (a sostegno dell’istanza di riconoscimento), coloro che si erano prenotati e risultavano inseriti nelle cc.dd. “liste di attesa”. Con il sistema delle “liste” e del portale “prenot@mi”, l’autorità amministrativa ha in sostanza creato negli aventi diritto un affidamento particolarmente rinforzato, basato sulla fiducia riposta dai cittadini nelle istituzioni. Senza contare la posizione di tutti coloro che avevano tentato di effettuare una prenotazione digitale, nel portale consolare “prenot@mi”, per ottenere un appuntamento al fine di poter formulare l’istanza di riconoscimento della cittadinanza, ma che per il notorio sovraccarico del sistema non sono riusciti a prenotarsi.

Ancora, la modifica normativa risulta essere repentina, totalmente inaspettata ed adottata a sorpresa e probabilmente, per tale motivo, realizzata proprio attraverso un Decreto-Legge, con entrata in vigore immediata. Se innumerevoli, negli ultimi anni, sono stati i disegni e i progetti di legge tendenti a modificare la disciplina della cittadinanza, nessuno di essi conteneva una disposizione retroattiva che andasse a comprimere la posizione di coloro che già sono cittadini²⁶⁸. Una modifica legislativa retroattiva era, quindi, del tutto inattesa anche considerando la richiamata disposizione, di cui all’art. 20 della L. 91/1992, che contiene una direttiva in materia di diritto intertemporale, nonché alla luce delle altre esperienze legislative degli altri Stati membri dell’UE, che hanno sempre rispettato gli *status* esistenti, senza mai giungere a privare della cittadinanza una determinata categoria di individui.

Ulteriori e vari dubbi sussistono anche relativamente alla mancanza di proporzionalità della misura utilizzata. Pur essendo la finalità perseguita apparentemente legittima (la costruzione di una cittadinanza con “legame genuino”), il mezzo utilizzato è sproporzionato rispetto agli obiettivi da raggiungere. La misura in concreto adottata dal Decreto

²⁶⁶ C. Delli Carri, *La cittadinanza dell’Unione europea come parametro interposto nella valutazione della legittimità costituzionale della legge n. 91/1992*, cit., § 4.1.

²⁶⁷ Si legge nella Circolare n. K. 28.1 – 8 aprile 1991 del Ministero dell’Interno: “Come è noto, infatti, in virtù della contemporanea operatività del combinato disposto dagli artt. 1 e 7 della Legge 13 giugno 1912, n.555 e delle disposizioni vigenti in materia di cittadinanza di numerosi Paesi esteri d’antica emigrazione italiana (ad es. tutti gli Stati del continente americano, l’Australia, ecc.) attributivi iure soli dello *status civitatis*. La prole nata sul territorio dello Stato d’emigrazione (Argentina, Brasile, Uruguay, Stati Uniti d’America, Canada, Australia, Venezuela, ecc.) da padre cittadino italiano acquisiva dalla nascita il possesso tanto della cittadinanza italiana (in derivazione paterna) quanto della cittadinanza dello Stato di nascita e permaneva nella condizione di bipolidia anche nel caso in cui il genitore, durante l’età minorile, mutasse cittadinanza naturalizzandosi straniero. Nel contempo, anche i soggetti nati in uno Stato estero il quale attribuisce la cittadinanza iure soli e riconosciuti dal padre cittadino o la cui paternità sia stata dichiarata giudizialmente risultano versare nella medesima situazione di doppia cittadinanza. Da ciò deriva la concreta possibilità che i discendenti di seconda terza e quarta generazione ed oltre di nostri emigrati siano investiti della cittadinanza italiana. Detta eventualità si è ancor più estesa per gli appartenenti a famiglie di antica origine italiana i quali siano nati dopo il 1 gennaio 1948 in quanto, a partire da tale data, debbono essere considerati, secondo il dettato della sentenza n. 30 del 9 febbraio 1983 della Corte Costituzionale, cittadini italiani all’epoca della loro nascita ovvero riconosciuti dalla madre o la cui maternità sia stata giudizialmente dichiarata. Ne consegue che pure i discendenti di nostra emigrante sono da reputarsi cittadini italiani iure sanguinis in derivazione materna purché nati dopo il 1° gennaio 1948, data di entrata in vigore della Costituzione repubblicana”.

²⁶⁸ Da tanto tempo si parlava, infatti, di una riforma della legge di cittadinanza, ma i vari progetti presentati hanno sempre rispettato il principio di irretroattività. A questo proposito, si veda ad esempio la Proposta di legge presentata il 9 ottobre 2024 (*Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di trasmissione e acquisto della cittadinanza*, XIX Legisl. Atti Parl. Camera Dep. n. 2080), la quale contenendo alcune norme limitative all’acquisto per gli individui nati all’estero, specifica all’art. 1, comma 3, che: “La disposizione di cui alla lettera a) del comma 1 del presente articolo non si applica nei confronti di coloro che sono nati prima della data di entrata in vigore della presente legge”.

è infatti drastica, in quanto va ad incidere sulla cittadinanza dei bipoliti nati all'estero, privandoli del loro *status* in maniera definitiva e irreversibile²⁶⁹.

Che ci fossero altre alternative solutorie, ossia altre misure meno restrittive e più idonee a contemperare l'interesse pubblico con il diritto dei singoli, lo dimostra una breve sintesi della nostra legislazione e dei metodi utilizzati dagli altri legislatori europei.

Certamente la modalità più proporzionata ed appropriata al rispetto dei diritti fondamentali dei soggetti coinvolti sarebbe stata quella della irretroattività della modifica normativa, con un'applicazione dei nuovi criteri di trasmissione prevista unicamente nei confronti degli individui nati dopo il 28 marzo 2025²⁷⁰, allo stesso modo di quanto accaduto in Germania e in Belgio (su cui si veda *supra*)²⁷¹.

Una soluzione intermedia poteva essere quella di prevedere un regime transitorio per i bipoliti nati all'estero, con la concessione di un termine per manifestare la propria volontà di conservare lo *status*²⁷². Sul punto, occorre segnalare che delle "finestre temporali" in materia di cittadinanza sono state già previste, sia nel nostro paese sia in alcuni Stati membri dell'Unione Europea. Rispetto all'ordinamento italiano, ricordiamo il termine di cinque anni, previsto dall'art. 1 della L. 379/2000, che ha permesso ai discendenti delle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all'Impero austro-ungarico (cc.dd. trentini) di chiedere il riconoscimento della cittadinanza italiana "qualora rendano una dichiarazione in tal senso con le modalità di cui all'articolo 23 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge"²⁷³. Parimenti, ricordiamo il termine di tre anni, attualmente previsto dall'art. 4, comma 1-bis, lett. b), L. 91/1992 (come modificato dalla L. 74/2025), per effettuare la dichiarazione relativa alla "volontà dell'acquisto della cittadinanza" del proprio figlio minore, decorrente dalla nascita di quest'ultimo o "dalla data successiva in cui è stabilita la filiazione, anche adottiva, da cittadino italiano"²⁷⁴.

²⁶⁹ Sul punto, si vedano: E. Grosso, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, sul disegno di legge n. 1432 (d.l. 36/2025 - disposizioni urgenti in materia di cittadinanza) e sui disegni di legge nn. 98 e conn. (disposizioni in materia di riacquisto della cittadinanza italiana)*, cit., secondo cui "non si può trascurare la situazione di coloro cui la cittadinanza è già stata trasmessa, proprio perché essi sono già nati. A costoro non può essere arbitrariamente tolta, in una notte, senza offrire loro alcuna possibilità di correggere un comportamento tenuto fino ad oggi che era l'effetto di una normativa che lo giustificava ampiamente. Il principio generale, costituzionalmente presidiato, vigente in materia è quello presente in tutte le legislazioni sulla cittadinanza che si sono susseguite nel tempo e che oggi è espressamente stabilito all'art. 20 della legge n. 91/1992: lo status di cittadino acquisito anteriormente alla legge che lo disciplina non si modifica se non per fatti posteriori alla data di entrata in vigore della stessa"; M. Infusino, *Cittadinanza italiana iure sanguinis: errori e criticità della nuova frontiera*, cit., § 2.

²⁷⁰ Parafrasando la richiamata proposta di legge presentata il 9 ottobre 2024, l'art. 1 del D.L. 36/2025 avrebbe rispettato il principio di proporzionalità, se avesse contenuto una disposizione dal seguente tenore: "Il presente articolo non si applica nei confronti di coloro che sono nati prima della data di entrata in vigore del presente Decreto".

²⁷¹ Nella stessa prospettiva, si vedano anche: L. Stämme, *La ridefinizione dello status civitatis alla luce dei principi costituzionali: criticità della nuova riforma approvata con d.l. 36 del 2025*, cit., § 3, secondo cui: "La risposta normativa migliore sarebbe stata certamente quella di limitare la modifica sostanziale solo ai nuovi nati, a partire dall'entrata in vigore del decreto"; C. Delli Carri, *La cittadinanza dell'Unione europea come parametro interposto nella valutazione della legittimità costituzionale della legge n. 91/1992*, cit., § 5.

²⁷² Tra i fautori di tale misura intermedia, si veda U. Scotti, *La Corte Costituzionale si pronuncia sulla cittadinanza. Osservazioni a prima lettura della Sentenza 142 del 2025*, cit., § 12, secondo cui: "Una soluzione di tal genere realizzerebbe un equilibrio ragionevole fra le opposte soluzioni, forse accettabile per tutti gli interessi coinvolti: si ripristinerebbe l'attribuzione della cittadinanza alla luce di un legame effettivo manifestato attivamente e controllato giudizialmente; si chiuderebbe per il futuro la porta alle propagazioni *ad infinitum* di una discendenza per sangue ormai priva di nessi effettivi con la comunità nazionale; si attenuerebbero grandemente le recriminazioni degli italo-discendenti verso la madrepatria; forse anche il vero obiettivo del legislatore del 2025, che non poteva non rendersi conto dei complessi scenari che si sarebbero realizzati e delle possibili correzioni in corso d'opera, potrebbe dirsi raggiunto".

²⁷³ Termine che successivamente è stato prorogato di altri cinque anni dal D.L. 273/2005, convertito con modificazioni dalla L. 51/2006. Sul punto si veda anche M. Infusino, *Cittadinanza italiana iure sanguinis: errori e criticità della nuova frontiera*, cit., § 2, il quale critica il Decreto 36/2025 anche in ragione della mancanza di una "finestra temporale in cui gli interessati, analogamente a quanto accaduto nel caso dei discendenti di emigrati trentini, potessero richiedere la cittadinanza italiana".

²⁷⁴ Come noto, il termine per realizzare la dichiarazione di volontà, inizialmente previsto dalla L. 74/2025, era di un solo anno. Tuttavia, conscio delle difficoltà derivanti dall'esiguità del termine annuale, il legislatore ha successivamente innalzato il termine a tre anni, con l'art. 1, comma 513, L. 199/2025 (c.d. Legge di bilancio 2025).

Conteneva un termine anche la L. 123/1983, il cui articolo 5 indicava: “Nel caso di doppia cittadinanza, il figlio dovrà optare per una sola cittadinanza entro un anno dal raggiungimento della maggiore età”. Il termine era di un anno, ma decorrente dal raggiungimento della maggiore età²⁷⁵. Un termine annuale è, inoltre, previsto dal vigente art. 4, comma 2, della L. 91/1992, secondo cui: “Lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data”. Il termine è di un anno, ma decorrente dal raggiungimento della maggiore età. Un termine annuale è previsto anche dall’art. 1, comma 1-ter, del D.L. 36/2025 (come convertito dalla L. n. 74/2025), con un regime transitorio che, tuttavia, prevede una misura compensativa in relazione ai soli figli minori di cittadini.

Come anticipato nell’*excursus* comparatistico, la soluzione della previsione di un regime transitorio, con concessione di un termine per la conservazione dello *status*, viene adottata anche in alcuni ordinamenti europei. Ad esempio, in Spagna, ai sensi dell’art. 24, comma 3, del codice civile, ai nipoti (nati all’estero e discendenti da cittadini spagnoli) viene concesso il termine di tre anni (decorrenti dal raggiungimento della maggiore età o dall’emancipazione), per poter confermare la propria cittadinanza, pena la sua perdita. Analogo termine triennale viene previsto dall’art. 24, commi 1 e 2, del codice civile, ai fini della conservazione dello *status* spagnolo per coloro che acquistano una cittadinanza straniera (termine decorrente dall’acquisto della seconda cittadinanza o dall’emancipazione). In Belgio, ancora, il codice della nazionalità prevede che il genitore possa effettuare una dichiarazione per trasmettere la cittadinanza al proprio figlio nato all’estero nel termine di cinque anni decorrenti dalla nascita di quest’ultimo (art. 8, § 1, comma 2, lett. b). Sempre in Belgio, il citato codice della nazionalità (art. 22, § 1, comma 5) stabilisce che la perdita della cittadinanza dell’individuo, nato all’estero e che risiede per dieci anni all’estero (decorrenti dalla maggiore età), possa essere evitata con una semplice dichiarazione di mantenimento dello *status* da prestare entro l’età di 28 anni dell’interessato, con una previsione rispetto alla quale è stata espressamente esclusa la retroattività (art. 30). Infine, anche in Germania, l’art. 4, § 4, StAG, fissa il termine di un anno per la registrazione del proprio figlio minorenni nato all’estero, applicabile nei confronti di coloro che sono nati a partire dal 1° gennaio 2000 (data di entrata in vigore della nuova legge).

23. Irragionevolezza della concessione di un termine già scaduto: sulla data del 27 marzo 2025

Proprio in relazione alla previsione di un regime transitorio, è opportuno spendere qualche parola sul termine fissato alle “23:59, ora di Roma [...] della data del 27 marzo 2025”, di cui alle lett. a), a-bis), b) dell’art. 3-bis della L. 91/1992. Per capire la portata di tale termine è necessario analizzare la struttura stessa del Decreto in commento.

Fermo restando che lo *status civitatis* si acquista fin dalla nascita, in ragione della discendenza da cittadino italiano, la portata del provvedimento in questione può essere letta in due diversi modi: A) la nuova normativa retroagisce fin dalla nascita del soggetto nato all’estero, rispetto al quale viene revocato lo *status ab origine* (fin dall’inizio della sua esistenza, come se mai fosse stato cittadino italiano); B) gli effetti del Decreto retroagiscono al giorno anteriore alla sua entrata in vigore, provocando la perdita dello *status*, in conseguenza del mancato esercizio del diritto al riconoscimento della cittadinanza posseduta entro il termine stabilito per la presentazione dell’istanza (il 27 marzo alle ore 23:59 di Roma).

La prima prospettiva (A) sembra essere quella da cui vuole prendere le mosse il legislatore (stando a quanto si legge nella relazione governativa al Decreto) e che pare essere più conforme alla lettera del citato art. 3-bis, il quale

²⁷⁵ L’art. 5 della L. 123/1983 è stato espressamente abrogato dall’art. 26, comma 2, della L. 91/1992. La citata L. 123/1983 al fine di tentare di ridurre i casi di bipolidia per nascita derivanti dall’applicazione del principio di uguaglianza rispetto alla trasmissione della cittadinanza per discendenza, aveva introdotto un meccanismo di opzione tra le due le cittadinanze possedute dal “bipolide per nascita *ius sanguinis*”, in quanto il figlio di cittadino/a italiano/a e di straniero/a, doveva scegliere uno dei due *status*, entro un anno dal raggiungimento della maggiore età. Su tale normativa, si rinvia a: S. Bariatti, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, cit., p. 17-18; B. Nascimbene, *Acquisto e perdita della cittadinanza italiana a seguito di opzione: recenti problemi interpretativi*, in *Foro it.*, 1986, III, c. 441 ss.; G. Bonato – R. De Simone, *Analisi della doppia cittadinanza e della rinuncia espressa alla luce delle ultime sentenze della App. Roma*, cit., § 14.

“non considera cittadini italiani” coloro che sono nati all'estero ed hanno altra cittadinanza. Tale prospettiva ha, tuttavia, il difetto di non spiegare il motivo per il quale sono invece italiani tutti quegli individui che – pur se nati all'estero e in possesso di altra cittadinanza – hanno già ottenuto il riconoscimento del proprio *status* o hanno formulato la domanda giudiziale o amministrativa entro il termine stabilito. In base a quest'ottica, la condizione di cittadino italiano verrebbe fatta dipendere da un fattore estemporaneo, accidentale e del tutto secondario: l'aver presentato un'istanza di riconoscimento entro un determinato periodo di tempo. In altre parole, il legislatore dovrebbe spiegare per quale ragione gli individui nati all'estero non sono considerati italiani, ma invece hanno la cittadinanza coloro che hanno presentato la domanda di riconoscimento entro il termine del 27 marzo 2025. Tra l'altro, accogliendo questa prima lettura, l'aspetto retroattivo sarebbe estremamente drastico, nella misura in cui si eliminerebbe l'esistenza di uno *status* permanente fin dal momento in cui è sorto, dando rilievo giuridico ad un elemento precedentemente irrilevante: la nascita all'estero, che diviene – dal giorno dell'emanazione del D.L. 36/2025 – fatto estintivo dello *status* per i soggetti, nati prima del 28 marzo 2025, e fatto impeditivo all'acquisto per i soggetti nati a partire da tale data.

Per tali motivi, il Decreto in commento potrebbe essere letto in base ad una seconda prospettiva interpretativa (B), che pare essere quella più conforme al diritto vivente e al dettato normativo previgente, poiché parte dalla premessa che lo *status* di cittadino per discendenza si acquista fin dalla nascita ed esiste permanentemente, ma viene perso per mancato esercizio del diritto al riconoscimento entro il termine stabilito dalla legge. Questa seconda opzione interpretativa è anche più logica e coerente dal punto di vista sistematico, ai fini della comprensione dello stesso Decreto. Non avrebbe, infatti, senso “salvare” i processi giurisdizionali e i procedimenti amministrativi instaurati entro il 27 marzo 2025, se il diritto alla cittadinanza dei nati all'estero non fosse mai esistito. Sarebbe, difatti, illogico e contraddittorio sostenere che i nati all'estero non devono essere considerati cittadini, salvo il caso in cui abbiano presentato una domanda giudiziale o amministrativa. Tale ultima soluzione interpretativa ha, quindi, il pregio di garantire una certa coerenza interna al Decreto in commento, il quale di fatto poggia sulla seguente premessa: i soggetti nati all'estero erano cittadini italiani fin dalla nascita, ma hanno perso il loro *status* per non aver rispettato il termine (retroattivo e già decorso) previsto per la sua conservazione (27 marzo, ore 23:59 di Roma).

Questa seconda prospettiva è però chiaramente arbitraria ed affetta da un vizio di intrinseca irragionevolezza, dato che la permanenza di un diritto fondamentale viene fatta dipendere dal rispetto di un termine decadenziale, che nasce già scaduto. Un'analogia fattispecie è stata già sottoposta all'attenzione della Corte, la quale ha chiaramente considerato irragionevole e arbitraria quella legge che concedeva un termine già scaduto. In questa direzione, ricordiamo il caso oggetto della sentenza n. 216 del 2015, con cui la Corte ha osservato che il legislatore gode di ampia discrezionalità in materia di fissazione del termine di prescrizione di singoli diritti, ma con il limite dell'eventuale irragionevolezza: il termine non deve essere “determinato in modo da non rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce, e di conseguenza inoperante la tutela voluta accordare al cittadino leso”; il termine non deve essere tale da estinguere “ex abrupto il diritto a cui si riferisce, senza lasciare alcun residuo margine temporale per il suo esercizio”²⁷⁶. Nello stesso senso si pone anche la sentenza n. 69 del 2014, con la quale è stato sottolineato che

²⁷⁶ Nel caso di specie, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 del D.L. 201/2011, come convertito, per violazione dei principi di tutela dell'affidamento e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., che aveva “disposto la prescrizione anticipata, con effetto immediato, delle lire ancora in circolazione, e [aveva] stabilito, altresì, che il relativo controvalore fosse versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato”. Si giunge, in tal modo, all'annullamento del Decreto-Legge per aver improvvisamente e repentinamente comportato un sacrificio, di fatto, totale delle posizioni soggettive, con una perdita del diritto alla conversione della valuta radicale e irreversibile, da cui la lesione all'affidamento riposto dai cittadini in una legislazione consolidata nel tempo. Per alcune considerazioni, si veda anche F.F. Pagano, *Legittimo affidamento e attività legislativa*, cit., p. 156-157 e p. 183, il quale sottolinea che nel caso in esame si trattava di caso di un “diritto irrimediabilmente estinto mediante un repentino intervento normativo”, sottolineando che in tale ipotesi l'estinzione istantanea del diritto di convertire le lire in euro e, quindi, l'assenza di una normativa transitoria volta a regolare il passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina era resa ancor più evidente dalla circostanza che la prescrizione anticipata del diritto in parola era stata disposta mediante un decreto-legge, ossia tramite un atto idoneo a produrre effetti sin dalla sua pubblicazione in Gazzetta ufficiale

L'istituto della decadenza non può tollerare, per sua natura, “applicazioni retroattive, non potendo logicamente configurarsi una ipotesi di estinzione del diritto [...] per mancato esercizio da parte del titolare in assenza di una previa determinazione del termine entro il quale il diritto [...] debba essere esercitato”²⁷⁷. Inoltre, la previsione di un termine scaduto, ai fini della conservazione di un diritto soggettivo, comporta l'introduzione di un comportamento inesigibile, per tale natura considerato irragionevole. Viene, altresì, “disatteso l'onere di rendere conoscibile la nuova regola restrittiva prima della sua entrata in vigore”²⁷⁸. L'imposizione normativa di un termine già decorso ferisce anche la libertà di autodeterminazione, che viene compromessa in quanto la categoria di individui interessati dal Decreto è costretta a sopportare le conseguenze afflittive della retroazione normativa, senza aver potuto effettuare una scelta consapevole e volontaria finalizzata al mantenimento del proprio diritto²⁷⁹.

Ad ogni modo, entrambe le prospettive interpretative suesposte (quella A e quella B) ci sembrano colpite da un vizio di irragionevolezza e sproporzionalità, nonché incompatibili con il divieto di automatismi e di perdite retroattive.

24. La discriminazione a danno di alcune categorie di italiani: i bipolidi e i naturalizzati; il fattore tempo

Il Decreto n. 36/2025 solleva dubbi di costituzionalità anche in riferimento al principio di uguaglianza, nella sua declinazione del divieto di discriminazione. In effetti, la riforma del 2025 accentua ancor di più quella frammentazione dello *status*, già iniziata con l'emanazione del Decreto n. 113/2018, introducendo delle cittadinanze “diversamente graduate”.

Dalla riforma del 2025 fuoriescono varie categorie di cittadini, tra cui: i cittadini riconosciuti; i cittadini non più riconoscibili (declassati a stranieri); i cittadini “nativi”, anche detti “cittadini originari” o “italiani d'origine” o “per nascita”; i cittadini “naturalizzati”, anche chiamati “stranieri d'origine” o “stranieri divenuti cittadini” o ancora “cittadini acquisiti”; i cittadini esclusivamente italiani, anche detti “mononazionali” (con “monocittadinanza”); i bipolidi o doppi cittadini (con doppia cittadinanza)²⁸⁰.

e, quindi, capace di estinguere istantaneamente il predetto diritto in quanto non soggetto ad un periodo di *vacatio*”. Infatti, nonostante il menzionato Decreto prevedesse una mera riduzione del termine prescrizione in corso, andava nei fatti a comportare “una completa consumazione del termine”, incidendo “con effetti immediati su situazioni sostanziali attive (estinguendo ex abrupto il diritto, senza un residuo spazio temporale di esercizio)”.

Inoltre, si è fatto notare che: “Il lungo lasso di tempo durante il quale i detentori di lire – pur potendo – non le hanno convertite, quindi, non è stato ritenuto dalla Corte come un elemento di affievolimento dell'affidamento nella sicurezza dei rapporti giuridici. Al contrario, proprio la perdurante pendenza del termine – decorrente da lungo tempo senza modifiche del rapporto sostanziale – cospira a consolidare l'aspettativa, che in ottica giuridica è rilevante in quanto propria dei singoli individui eventualmente ancora interessati al cambio”. Si aggiunge che: “Il bilanciamento delle posizioni giuridiche individuali esige infatti di non procedere mediante un'immediata prescrizione, senza accordare alcun termine residuo, ma di concedere una chance (anche minima) di conversione delle lire, comunque compatibile con l'esigenza pubblica di liberare poi anticipatamente le risorse” (F. Guella, *La tutela dell'affidamento nella prescrizione anticipata della lira: gli effetti del giudicato costituzionale sul bilancio e sui rapporti esauriti*, in https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/11/nota_216_2015_guella.pdf).

²⁷⁷ Ancora prima si veda anche la sentenza n. 191 del 2005. In senso analogo, si veda la sentenza n. 234 del 2008: “Del resto, va ribadito che, in materia di fissazione del termine di prescrizione dei singoli diritti, il legislatore gode di ampia discrezionalità, con l'unico limite dell'eventuale irragionevolezza, qualora «esso venga determinato in modo da non rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce, e di conseguenza inoperante la tutela voluta accordare al cittadino leso» (*ex plurimis*, ordinanze n. 16 del 2006 e n. 153 del 2000)”.

²⁷⁸ M. Infusino, *Cittadinanza italiana iure sanguinis: errori e criticità della nuova frontiera*, cit., § 2.

²⁷⁹ Sul punto, la dottrina ha già fatto notare che un soggetto “non può vedersi privato di un diritto o gravato di un obbligo in base a comportamenti commissivi o omissivi che ha adottato quando non poteva calcolarne il valore giuridico che la norma retroattiva a posteriori attribuisce loro” (per queste osservazioni si veda A. Gentili, *Retroattività, ragionevolezza, diritto intertemporale*, in Aa. Vv., *Diritto intertemporale e rapporti civilistici*, Napoli, 2013, p. 439 ss., spec. p. 456 ss.).

²⁸⁰ Si rinviengono queste formule in: E. Cavasino, *Ridisegnare i confini tra “noi” e “loro”: interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, cit., p. 23; S. Casabona, *Riflessioni comparatistiche sulla revoca della cittadinanza per reati di terrorismo*, cit., § 4.

Emerge pertanto un variegato mondo di cittadini creato dalla riforma del 2025, ove si rinviene – senza pretesa di completezza – innanzitutto la figura “privilegiata” di colui che possiede esclusivamente la cittadinanza italiana fin dalla nascita, che è in grado di trasmettere lo *status* a prescindere dal luogo in cui nasce il suo discendente (in forza di quanto previsto dall’art. 3-*bis*, lett. c)) ed è titolare di una posizione giuridica non soggetta alla revoca dell’art. 10-*bis*. Si ha poi la categoria dell’italiano dalla nascita, il quale (anche se bipolide) è in grado di far acquisire al proprio discendente lo *status* di italiano, ma per beneficio di legge (art. 4, comma 1-*bis*, L. 91/1992). Inoltre, c’è la figura dell’italiano naturalizzato, la cui cittadinanza è soggetta alla revoca dell’art. 10-*bis* e soffre limitazioni alla trasmissione, se genera un discendente all’estero (data l’inapplicabilità dell’art. 4, comma 1-*bis*, a quest’ultima figura di cittadino).

Ma, soprattutto, spicca tra tutti (ma in senso negativo) la categoria del bipolide, il quale esce dalla riforma del 2025 come il soggetto più penalizzato²⁸¹. Difatti, se nato all’estero e se non rientra in una delle clausole di salvezza (di cui all’art. 3-*bis*, lettere a), a-*bis*), b), c), d)), il bipolide viene privato retroattivamente della cittadinanza italiana e declassato a straniero. Poi, nonostante sia cittadino italiano riconosciuto e magari lo sia dalla nascita e abbia acquisito la seconda cittadinanza in via derivata (nel corso della propria esistenza), il bipolide soffre forti limitazioni alla trasmissione, poiché di regola egli non è in grado di tramandare lo *status* al proprio discendente, salvo il caso in cui ricorra una delle seguenti condizioni: abbia lui stesso un genitore con la sola cittadinanza italiana (nella cui ipotesi ci sarebbe nella linea di parentela un ascendente di secondo grado con la sola cittadinanza italiana); sia stato residente in Italia per almeno due anni continuativi, successivamente all’acquisto della cittadinanza italiana e prima della data di nascita o di adozione del figlio; faccia nascere il proprio figlio in Italia. Così concepita, la riforma del 2025 costituisce chiaramente un deterrente per la bipolidia e spinge gli italiani a non naturalizzarsi e a non acquisire la cittadinanza del paese in cui sono emigrati, nel timore dell’applicazione dei limiti alla trasmissione, posti dall’art. 3-*bis*²⁸².

Tale discriminazione nei confronti dei bipolidi solleva seri dubbi rispetto alla previsione dell’art. 3 Cost., visto che penalizza una categoria di soggetti in base ad una loro condizione personale (il possesso di altra cittadinanza, oltre a quella italiana) e si pone in controtendenza con l’evoluzione liberale in tema di doppia cittadinanza (su cui v. *supra*). Come già richiamato, “la giurisprudenza costituzionale ha escluso che un criterio fondativo della cittadinanza possa essere connotato in termini discriminatori” (così la già citata sentenza n. 30 del 1983, ripresa dalla sentenza n. 142 del 2025), ma oggi l’essere bipolidi è una condizione personale che può, insieme ad altri fattori, limitare la trasmissione dello *status*.

Analoga discriminazione – in base ad una condizione personale con dubbi rispetto all’art. 3 Cost. – subiscono i naturalizzati, i quali sono in grado di trasmettere la cittadinanza italiana per discendenza, ma alla condizione che il loro figlio nasca nel territorio della Repubblica, in quanto la nascita in Italia permette l’applicazione della regola generale dell’art. 1 della L. 91/1992, fuggendo così dalle limitazioni dell’art. 3-*bis*. Difatti, come in precedenza indicato,

²⁸¹ Nello stesso senso, si veda N. Brutti, *Riforma della cittadinanza iure sanguinis: diritto comparato e tutela multilivello*, cit., p. 371, il quale scrive: “L’introduzione di un principio discriminatorio fondato sul possesso esclusivo della cittadinanza da parte dell’ascendente genera un meccanismo che penalizza coloro che, per effetto di processi migratori o norme locali di naturalizzazione, abbiano acquisito una seconda cittadinanza. In tal modo, si crea una disparità tra i discendenti di cittadini italiani con unica cittadinanza e i discendenti di cittadini con doppia cittadinanza, condizione che – è bene ribadire – di per sé non riflette alcuna reale differenza di legame con la comunità nazionale”. Sull’illegittimità di pratiche discriminatorie nei confronti dei bipolidi, si vedano H. Fulchiron – E. Pataut, *La singularité de la perte de nationalité pour désuétude et ineffectivité*, in Aa. Vv., *Perdre sa nationalité*, Parigi, 2024, p. 242, secondo cui “la distinction entre mono et binationalaux n’est peut-être pas à l’abri de toute critique: même si la lutte contre l’apatridie est évidemment un objectif légitime, il n’en reste pas moins que la différence de traitement entre ceux qui ont une autre nationalité et ceux qui n’en ont pas reste à justifier”. Sul punto, si veda anche M. Carducci, *Profili d’incostituzionalità della nuova legge sulla cittadinanza: una fictio provvedimento sull’identità degli oriundi*, cit., p. 2 e 4, a parere del quale si verifica una discriminazione sulla base della nascita all’estero.

²⁸² Si pensi al seguente esempio: cittadino italiano, nato in Italia ma che in età adulta si trasferisce all’estero, facendo uso della libertà costituzionale di emigrazione (art. 35, comma 4, Cost). Tale individuo potrebbe evitare di naturalizzarsi e, quindi, di integrarsi completamente nel paese ospitante, in quanto, divenendo bipolide, potrebbe non trasmettere più la cittadinanza italiana ai propri nipoti. Ci sarebbero, infatti, due generazioni di bipolidi: l’italiano emigrato naturalizzato e il di lui figlio (magari nato in paese *ius soli* o bipolide per doppio *ius sanguinis*), con conseguente inapplicabilità della fattispecie, di cui alla lett. c) dell’art. 3-*bis*.

l'italiano naturalizzato non è in grado di giovare della trasmissione per beneficio di legge dell'art. 4, comma 1-*bis*, con una previsione restrittiva del tutto irrazionale alla luce del principio di unità della cittadinanza all'interno della stessa famiglia.

Ma, probabilmente, la disparità di trattamento più forte è quella basata su una circostanza del tutto accidentale e, tra l'altro, inaspettata: quella dell'onere di proporre la richiesta di riconoscimento del proprio *status* entro le ore 23:59 del 27 marzo 2025. Come più volte menzionato, l'applicabilità dell'art. 1 della L. 91/1992 (ossia la trasmissione *iure sanguinis* pura, senza i limiti geografici e generazionali posti dall'art. 3-*bis*) è circoscritta a coloro che hanno proposto domanda giudiziale oppure hanno presentato istanza amministrativa (o ancora hanno ottenuto un appuntamento per la formulazione dell'istanza amministrativa) entro la data del 27 marzo 2025. Non v'è chi non veda l'irragionevolezza e la sproporzionalità derivante da queste previsioni normative, che legano la conservazione di uno *status* a fattori estrinseci e temporali, condizionando la sussistenza di un diritto fondamentale, al rispetto di un termine già scaduto o alla concessione di un appuntamento da parte dell'amministrazione (rispetto al quale il privato, che chiede il riconoscimento del proprio *status*, non ha nessun potere). Rispetto alle persone nate anteriormente al 28 marzo 2025, il D.L. 36/2025 prevede, quindi, un trattamento normativo diametralmente opposto (l'applicazione del criterio dello *ius sanguinis* puro, da un lato, oppure l'imposizione di limiti generazionali alla trasmissione, dall'altro lato) per individui che hanno una situazione identica e sono parimenti cittadini fin dalla nascita, i quali vengono differenziati unicamente sulla base del rispetto di un adempimento formale (la proposizione di una domanda entro il termine del 27 marzo 2025); adempimento di cui non erano nemmeno a conoscenza prima della vigenza del Decreto in commento.

25. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni che precedono risulta evidente come diverse erano le soluzioni a portata di mano del legislatore italiano, per effettuare un ragionevole e proporzionato contemperamento degli interessi contrapposti, senza giungere ad un drastico ed irreversibile sacrificio del diritto fondamentale alla cittadinanza dei bipoliti nati all'estero. Tali alternative erano: in primo luogo, l'applicazione della nuova normativa unicamente nei confronti di individui nati dopo il 28 marzo 2025; in secondo luogo, la previsione di un ampio regime transitorio, con la concessione di un congruo termine per dichiarare la volontà di conservare il proprio *status* (ad esempio cinque anni, come avvenuto nel caso dei discendenti di trentini).

Quanto precedentemente esposto, inoltre, evidenzia come la riforma del 2025 sembra voler limitare la platea del popolo italiano ai cittadini nati in Italia, privilegiando la posizione di coloro che sono esclusivamente italiani, dando un titolo preferenziale ai cittadini per nascita. Malgrado i dubbi in merito al rispetto del principio di uguaglianza e di non discriminazione (v. *supra*), questo disegno politico (pur discutibile) potrebbe probabilmente rientrare nell'ampia discrezionalità del legislatore, per quanto riguarda i soggetti nati dopo il 28 marzo. Ma non possiamo, comunque, negare che le soluzioni adottate con la riforma del 2025 si pongono in controtendenza rispetto alla connotazione pluralista della nostra Costituzione, alla tutela delle minoranze, alla valorizzazione delle comunità italiane all'estero, nonché all'apertura alla doppia cittadinanza.

Ciò che, invece, lascia fortemente perplessi dal punto di vista della tenuta costituzionale della riforma in esame è la sua portata retroattiva. Si effettua un intervento normativo drastico e dirompente (in netto contrasto con le specificità storiche e culturali dell'Italia), andando a eliminare lo *status* di persone che già sono cittadine dalla nascita.

Giocoforza è, altresì, considerare che il Decreto italiano 36/2025 è un provvedimento anomalo rispetto alle normative nazionali degli Stati membri in materia di cittadinanza. Altri ordinamenti (tra cui Francia, Belgio, Spagna, Germania, Portogallo, Olanda e Danimarca) hanno introdotto dei criteri per ridurre l'applicazione pura e semplice dello *ius sanguinis*, creando vari limiti alla trasmissione (la nascita all'estero del discendente quale elemento ostativo all'acquisto automatico; l'uso esclusivo di una cittadinanza straniera o l'allontanamento dal territorio per un certo periodo come cause di perdita dello *status* di origine, ecc.). Tuttavia, queste limitazioni alla trasmissione sono state sempre realizzate attraverso fattispecie non retroattive di perdita individuale della cittadinanza, nel rispetto del

principio di proporzionalità e con la previsione della facoltà di realizzare una dichiarazione finalizzata al mantenimento dello *status*.

Tale anomalia, rispetto al panorama giuridico europeo in materia di cittadinanza, implica un isolamento ed una distanza della legislazione italiana dal perseguimento dei nostri valori comuni, dettati dall'articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea, ossia: *“rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze [...] in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini”*.