



DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (MELONI)

dal Ministro degli affari esteri

e della cooperazione internazionale (TAJANI)

e dal Ministro dell'interno (PIANTEDOSI)

di concerto con il Ministro della giustizia (NORDIO)

e con il Ministro dell'economia e delle finanze (GIORGETTI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 MARZO 2025

Conversione in legge del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, recante disposizioni urgenti in materia di cittadinanza

INDICE

| | | |
|-------------------------------|-------------|----|
| Relazione | <i>Pag.</i> | 3 |
| Relazione tecnica | » | 31 |
| Disegno di legge | » | 34 |
| Testo del decreto-legge | » | 35 |

ONOREVOLI SENATORI. —

Il presente decreto-legge introduce disposizioni urgenti in materia di cittadinanza italiana *iure sanguinis*. A distanza di oltre 30 anni dall'ultimo intervento di riforma, la mutata realtà sociale e l'evoluzione del contesto normativo e giurisprudenziale rendono necessaria una revisione in linea con i tempi. Un disegno di legge organico è stato a tale fine approvato dal Governo. Tale provvedimento non modifica il principio di fondo della trasmissione della cittadinanza, che resta saldamente ancorato allo *ius sanguinis*, quale elemento costitutivo della comunità nazionale come si è venuta formando in più di un secolo e mezzo di storia unitaria. Il principio, tuttora valido, deve essere temperato, coniugandolo in maniera espressa con la sussistenza di vincoli effettivi ed attuali con la comunità nazionale. Solo in presenza di tali vincoli oggettivi, perduranti nel tempo ed espressione di un legame formale e sostanziale con la Repubblica, potrà essere garantito l'accesso al complesso indissolubile di diritti e di doveri propri dei cittadini che formano il popolo cui l'articolo 1 della Costituzione attribuisce la sovranità.

Nelle more dell'entrata in vigore del suddetto disegno di legge, è necessario adottare con urgenza alcune disposizioni, di carattere sia sostanziale che processuale, atte ad evitare una "corsa agli sportelli", che può bloccare la funzionalità degli uffici consolari, dei comuni e degli uffici giudiziari. Occorre pertanto introdurre fin da subito il principio della limitazione nella trasmissione automatica della cittadinanza *iure sanguinis*. E' inoltre necessario evitare irragionevoli disparità di trattamento fondate sul dato casuale della data di nascita (prima o dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni) e, nel contempo, scongiurare una continua ed incontrollata espansione della platea dei potenziali cittadini e il continuo riconoscimento di cittadini nati e residenti all'estero, che non presentano vincoli effettivi con la Repubblica e che, anche per il possesso di una o più altre cittadinanze, hanno legami di cultura, identità e fedeltà ben più profondi e radicati con altri Stati.

I. Evoluzione storica della disciplina

Il principio del cosiddetto *ius sanguinis* su cui si fonda la trasmissione della cittadinanza italiana ha conosciuto una notevole stabilità nel corso degli ultimi due secoli. L'esempio di base è stato il codice civile napoleonico, il cui articolo 9 consentiva al nato in Francia da padre straniero, nell'anno successivo al conseguimento della maggiore età, di diventare francese dichiarando tale volontà e mantenendo o fissando il domicilio in Francia. Per il nato all'estero da padre francese l'articolo 10 prevedeva l'acquisto automatico della cittadinanza francese¹. Non era regolato espressamente il caso più frequente, cioè il figlio nato in Francia da padre francese, di cui era considerata scontata la nazionalità, perché tale era durante l'*ancien régime* (il suddito era tale perché nasceva nel territorio, a cui era vincolato a vita) e perché la Costituzione del 1791 (al tempo non più vigente ma riferimento

¹ 9. *Tout individu né en France d'un étranger, pourra, dans l'année qui suivra l'époque de sa majorité, réclamer la qualité de Français; pourvu que, dans le cas où il résiderait en France, il déclare que son intention est d'y fixer son domicile, et que, dans le cas où il résiderait en pays étranger, il fasse sa soumission de fixer en France son domicile, et qu'il l'y établisse dans l'année, à compter de l'acte de soumission.*

10. *Tout enfant né d'un Français en pays étranger, est Français.*

Tout enfant né, en pays étranger, d'un Français qui aurait perdu la qualité de Français, pourra toujours recouvrer cette qualité, en remplissant les formalités prescrites par l'article 9.

costante del diritto pubblico transalpino) diceva espressamente che erano francesi coloro che sono nati in Francia da padre francese. Nel linguaggio del tempo la qualità di francese, definita come “nazionalità”, era collegata al godimento dei diritti civili (era il criterio di collegamento fondamentale per le situazioni personali nei casi di conflitto di leggi), mentre la “cittadinanza” era il portato del godimento dei diritti politici ed era stabilita da leggi costituzionali. Le due nozioni non coincidevano.

1. La disciplina degli Stati preunitari

Le leggi degli Stati preunitari del periodo della Restaurazione seguivano in via prevalente l'esempio francese. Gli articoli 11 e 12 del codice del Regno delle Due Sicilie del 1819 traducevano in maniera pressoché letterale gli articoli 9 e 10 del codice civile napoleonico. Anche il codice civile albertino del 1837 del Regno di Sardegna seguiva il modello, sia pure con alcune restrizioni. L'articolo 18 disponeva l'acquisto della cittadinanza per i nati all'estero da padre suddito sardo, impedendo quindi l'acquisto della cittadinanza da parte dei figli nati all'estero da padre privato dei diritti civili ad esempio per condanna penale². Per il figlio di straniero nato nel Regno, l'articolo 24 del codice civile albertino prevedeva l'acquisto della cittadinanza sarda *iure soli*, ma era più restrittivo (il padre doveva essere domiciliato nel Regno “*con animo di perpetua dimora*”, cioè, in pratica, doveva essere residente per almeno dieci anni purché la residenza non fosse stata stabilita “per occasione di commercio”).

Parzialmente diverso nelle formulazioni, ma non nella sostanza, era il modello austriaco, applicato nel Regno Lombardo-Veneto. L'articolo 28, secondo periodo, del codice civile generale austriaco del 1811³ esplicitava infatti la regola fondamentale che il codice di Napoleone dava per scontata. A questo modello si rifacevano l'articolo 13 del codice civile del Ducato di Parma del 1820 e l'articolo 16 del codice civile del Ducato di Modena del 1851, di identico tenore letterale⁴, i quali facevano prevalere la cittadinanza della madre in tutti i casi di nascita fuori dal matrimonio, anche quando il padre fosse noto (articolo 15 del codice parmense e 19 del codice modenese⁵), analogamente alla tradizione mitteleuropea (ad esempio il paragrafo 3 della legge della Confederazione tedesca del nord del 1870, riprodotto in termini quasi identici nella successiva legge tedesca del 1913⁶).

2. Il codice civile del 1865

I modelli sopra descritti furono tenuti ben presenti in occasione della stesura del codice civile del 1865. L'articolo 4 enuncia espressamente il principio dell'acquisto della cittadinanza dal padre, per la prima volta svincolandolo completamente dal luogo di nascita. Ad esso è complementare l'articolo 7, che stabilisce i casi di derivazione della cittadinanza dalla madre, limitati al caso in cui il padre fosse ignoto (conformemente alla tradizione francese e non a quella mitteleuropea). Gli articoli 5 e 8 stabilivano due particolari casi di *ius soli* a favore di persone nate in Italia da padre ex cittadino o straniero residente in Italia da almeno dieci anni. Le disposizioni non furono più riprodotte nelle successive codificazioni, essendo frutto dell'interesse del nuovo Stato di acquisire nuovi cittadini e di far rientrare nel seno della nazione coloro che si erano dovuti allontanare per ragioni politiche. L'articolo 6 accordava la cittadinanza ai figli nati all'estero dell'ex cittadino, a condizione che

² Il figlio nato in paese straniero da padre godente ne' Regii Stati de' diritti civili inerenti alla qualità di suddito è pure suddito, e ne gode tutti i diritti

³ Compete ai figli de' cittadini austriaci per la sola loro nascita la cittadinanza in questi Stati ereditari (traduzione in italiano del codice austriaco in uso nel Regno Lombardo-Veneto)

⁴ E' cittadino chi nasce da padre cittadino di questi Stati, ancorché nasca in paese straniero

⁵ Il figlio che nasce fuor di legittimo matrimonio è cittadino, se nasce da madre cittadina

⁶ Mediante la nascita, anche all'estero, acquistano la cittadinanza del padre i figli nati nel matrimonio di un tedesco del nord, acquistano la cittadinanza della madre i figli nati fuori dal matrimonio di una tedesca del nord. [Durch die Geburt, auch wenn diese im Auslande erfolgt, erwerben eheliche Kinder eines Norddeutschen die Staatsangehörigkeit des Vaters, uneheliche Kinder einer Norddeutschen die Staatsangehörigkeit der Mutter]

rientrassero in Italia. Da notare la precisione con cui era definita la nozione di ex cittadino, come colui “*che ha perduto la cittadinanza prima del nascimento del figlio*”.

Solo dalla lettura combinata degli articoli 4, 5, 6 e 7 si comprende il meccanismo attraverso cui opera l’acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*: la cittadinanza si acquista il giorno della nascita e sulla base della condizione del genitore dante causa in quella data. Se il genitore ha perso la cittadinanza prima della nascita, il figlio sarà figlio di uno straniero e sarà quindi straniero anche lui, salve eccezioni ben delimitate di legame effettivo con l’Italia. A ulteriore conferma, l’articolo 10, quarto comma, chiarisce che, purché risiedano in Italia, i figli dello straniero che ottiene la cittadinanza “*divengono*” cittadini. Il principio di fondo è il medesimo, è anch’essa una cittadinanza per discendenza, ma, in questo caso, l’acquisto della cittadinanza non retroagisce dalla nascita, ma ha effetto *ex nunc*, cioè da quando si avvera la condizione di legge (l’acquisto della cittadinanza in dipendenza dell’acquisto della cittadinanza da parte del padre). Non si tratta di un diritto di sangue, ma di una comunicazione del diritto (*iuris communicatio*).

Gli articoli 9, 10, ultimo comma, 11, secondo e terzo comma, e 14 delineavano la condizione della donna sposata come quella dei figli minorenni: in questo modo tutto il nucleo familiare, secondo l’uso che all’epoca era universale e tale rimase a lungo, era soggetto alla medesima legge personale, determinata sulla base della cittadinanza del capo famiglia. La moglie e il figlio di un italiano sono italiani; se l’italiano perde la cittadinanza, la perdono anche loro (con un’unica eccezione: la donna italiana manteneva la cittadinanza italiana, se si sposava con uno straniero la cui cittadinanza non si fosse comunicata a lei per il fatto del matrimonio). Il principio di fondo, in altri termini, non era quello della discendenza, ma quello dell’unità della cittadinanza per l’intera famiglia, determinata in base alla cittadinanza spettante al capo famiglia (generalmente il padre e marito).

La cittadinanza, comunque acquisita, si poteva perdere, perché in linea di principio doveva essere unica, in quanto intesa al tempo da tutti gli Stati europei come un vincolo di fedeltà stringente, fonte soprattutto di doveri, in primo luogo quelli militari, come ricordava l’articolo 12. Il principio di base era enunciato all’articolo 11, primo comma, numero 2: “*chi ha ottenuto la cittadinanza in paese estero*” perdeva la cittadinanza italiana. La legge non chiedeva che l’acquisto fosse volontario: alla lettera, il figlio di un italiano nato in un Paese che prevedesse lo *ius soli* o che attribuisse d’imperio la propria cittadinanza a tutti gli abitanti (come fece ad esempio il Brasile nel 1889) non acquistava per nascita anche la cittadinanza italiana, perché ne aveva un’altra.

Le disposizioni del codice del 1865, pensate per una società relativamente statica, in cui l’emigrazione stabile non era frequente, furono percepite come inadeguate, quando gli italiani cominciarono a emigrare in massa al di fuori del continente europeo, a partire soprattutto dagli anni ’80 del XIX secolo. Il legislatore del codice aveva in mente l’emigrazione nell’ambito dell’Europa, dove i principi di attribuzione della cittadinanza erano più o meno gli stessi e quindi non vi erano difficoltà significative. In Europa le identità nazionali erano oramai forti, si era cittadini soprattutto perché si era figli di cittadini, lo *ius soli* al tempo era raro e soprattutto non era automatico. Occorreva che il padre fosse stato residente da tempo nel Paese o, come nel caso della Francia a partire dal 1851, occorreva che anche il padre straniero fosse nato nel Paese (cosiddetto “doppio *ius soli*”). La situazione era diversa nei Paesi “nuovi” del continente americano, che a partire dall’ultimo quarto del XIX secolo cominciarono a chiedere progressivamente quote crescenti di immigrazione da Paesi europei anche diversi dall’ex madrepatria. Nelle Americhe la cittadinanza per nascita si acquista non per discendenza, ma per nascita nel territorio. I figli degli italiani che emigravano negli Stati Uniti o in Argentina o in Brasile erano automaticamente cittadini dei Paesi in cui nascevano (e quindi, a rigore, non italiani), anche se i padri restavano italiani.

3. La riforma del 1912

All’inizio del Novecento, la demografia era sinonimo di potenza (militare prima ancora che economica) e la preoccupazione di mantenere l’applicazione della legge italiana al novero più ampio

di situazioni personali e patrimoniali rendeva necessario intervenire. La legge n. 23 del 1901 sull'emigrazione, agli articoli 35 e 36, riduceva o attenuava gli effetti di alcuni casi di perdita della cittadinanza. La legge n. 217 del 1906 regolava meglio la naturalizzazione riducendone la discrezionalità e stabilendo periodi minimi di residenza o di servizio per l'Italia compresi tra 3 e 6 anni (si introdusse qui per la prima volta la naturalizzazione facilitata per il marito della donna italiana). Tuttavia, in coincidenza con quanto stavano facendo altri Stati europei (ad esempio la Germania), nel 1912 si riscrissero integralmente le norme con la legge 13 giugno 1912, n. 555. Erano gli anni dell'apogeo dell'emigrazione transoceanica degli italiani, ma anche dell'estensione del suffragio e della mobilitazione di massa dei cittadini per la prima guerra mondiale. Significativamente, le norme furono estrapolate dal codice civile: la cittadinanza non era più solo criterio di collegamento per il godimento dei diritti civili o per l'applicazione della legge italiana nei rapporti personali, era un vincolo di fedeltà forte, che era interesse dello Stato mantenere. Questa aspirazione era fortemente limitata dalla realtà: le comunicazioni erano difficili, i viaggi erano estremamente costosi, la politica dei Paesi di emigrazione tendeva, con successo, all'assimilazione degli immigrati europei.

La legge del 1912 conservò l'impianto del codice civile del 1865 (*ius sanguinis*, unicità della cittadinanza della famiglia determinata dalla situazione del padre e del marito), ma con alcune modifiche, il cui effetto generale fu quello di attenuare il principio dell'unicità della cittadinanza del singolo (consentendo alcuni casi di doppia cittadinanza) per preservare il principio dell'unicità della famiglia. La prima modifica riguardava proprio il principio dello *ius sanguinis*. Prima, secondo l'esempio del codice civile di Napoleone, il figlio di cittadino era semplicemente "cittadino". Ora è definito cittadino "per nascita" (articolo 1, primo comma, alinea). L'innovazione era influenzata dalla legge tedesca del 1870, ma soprattutto dal diritto degli Stati del continente americano. Non era solo un'innovazione lessicale: serviva a rimarcare che il figlio di un italiano, nato nelle Americhe, era per diritto di nascita altrettanto italiano quanto "americano". L'articolo 7 (molto atteso dalle comunità di emigrati) lo confermò espressamente: "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". La disposizione non casualmente precedeva immediatamente l'articolo che regolava la perdita della cittadinanza in modo assai meno severo del codice civile del 1865. La perdita non conseguiva più dal mero fatto dell'acquisto di una cittadinanza straniera, ma dovevano ricorrere - congiuntamente - due presupposti: a) la residenza doveva essere fissata all'estero (salvo esenzione concessa dal Governo) e b) la cittadinanza straniera doveva essere acquistata "spontaneamente" oppure, se l'acquisto fosse stato "senza concorso di volontà propria", la cittadinanza italiana doveva essere oggetto di formale ed espressa rinuncia. I figli e la moglie continuavano a seguire le vicende della cittadinanza del padre in termini più o meno analoghi a quelli previsti nel 1865, ma con alcune rilevanti differenze, tra cui si segnala quella impiegata nell'articolo 12, secondo comma: se il padre perde la cittadinanza, i figli minori la perdono solo se siano conviventi con il padre (per il codice del 1865 prima bastava che non fossero residenti in Italia) e se "acquistino la cittadinanza di uno Stato straniero".

La disciplina definita nel 1912 rimase sostanzialmente stabile per oltre mezzo secolo, fatti salvi gli effetti dei mutamenti territoriali prodottisi dopo la prima e dopo la seconda guerra mondiale. Gli articoli da 70 a 82 del trattato di San Germano con l'Austria⁷ sancì il mutamento della cittadinanza degli abitanti dei territori ceduti alle potenze vincitrici della prima guerra mondiale. Salvo limitate eccezioni il principio era che chi fosse nato e avesse avuto la "pertinenza" (*Heimatrecht*, la particolare registrazione amministrativa prevista nell'Impero asburgico) in un territorio ceduto all'Italia, acquistava la cittadinanza italiana. Chi optava per il mantenimento della cittadinanza doveva spostare il domicilio in Austria entro un anno. L'opzione del marito o del padre aveva effetto automatico

⁷ Ordine di esecuzione recato dalla legge 26 settembre 1920 n. 1322.

rispettivamente su moglie e figli minori di 18 anni. Poiché la “pertinenza” non era perduta con l’emigrazione all’estero, i principi valevano anche per i residenti all’estero (in pratica la compilazione degli elenchi fu lacunosa).

I medesimi principi furono adottati dagli articoli 19 e 20 dal trattato di Parigi del 10 febbraio 1947⁸, per i cittadini italiani residenti nei territori ceduti alla Francia e alla Jugoslavia dopo la seconda guerra mondiale e per i cittadini italiani la cui lingua usuale era il croato o lo sloveno residenti in territori rimasti sotto la sovranità italiana. L’allegato IV del trattato contiene gli Accordi De Gasperi Gruber del 5 settembre 1946 con i quali l’Italia si impegnò a consentire la revoca delle opzioni per la cittadinanza tedesca previste dagli Accordi Mussolini-Hitler del 1939 per gli abitanti dell’Alto Adige di lingua tedesca⁹.

4. Gli interventi della Corte costituzionale e le modifiche normative degli anni ’70 e ’80

Da metà degli anni ’70 i profondi cambiamenti in essere nella società italiana e la necessità di dare piena attuazione ai principi costituzionali di uguaglianza resero evidente la necessità di rivedere la legislazione in materia di cittadinanza. Due sentenze della Corte costituzionale (la n. 87/1975 e la n. 30/1983), entrambe originate da giudizi promossi da persone con evidenti ed effettivi legami con l’Italia, dichiararono l’incostituzionalità di due principi considerati fondamentali dalla normativa prerепubblicana: la perdita della cittadinanza per effetto dell’acquisto non volontario della cittadinanza del marito straniero da parte della moglie italiana; la derivazione della cittadinanza *iure sanguinis* esclusivamente dal padre, se noto. Il principio di uguaglianza fece venire meno il principio di unicità della cittadinanza nel nucleo familiare.

Il legislatore seguì da vicino. La legge di riforma del diritto di famiglia del 1975 (coeva alla sentenza n. 87/1975) stabilì all’articolo 219 la modalità con le quali le donne che avessero perso la cittadinanza per matrimonio con uno straniero potevano riacquistarla (alla lettera, con effetto *ex tunc*) con una semplice dichiarazione. La legge n. 123/1983, vigente dal 27 aprile 1983 (coeva alla sentenza n. 30/1983) fece venire meno ogni disparità tra moglie e marito: gli articoli 1 e seguenti eliminano l’automatico acquisto della cittadinanza da parte della moglie straniera del cittadino italiano (che operava anche per i residenti all’estero) e consentono ai coniugi stranieri di cittadini o cittadine italiani di chiedere una naturalizzazione semplificata, a condizioni simili a quelle previste fin dal 1906 per il marito straniero di donna italiana. La legge n. 123/1983 (articoli 5 e seguenti) stabilì legislativamente anche il principio della parità dei figli di padre e di madre italiani e la parità dei figli adottivi con quelli biologici: tutti erano automaticamente cittadini italiani. Tuttavia, per i casi di doppia cittadinanza il figlio aveva l’onere di optare per una sola cittadinanza entro un anno dal raggiungimento della maggiore età (la legge n. 180/1986 prorogherà il termine “*fino alla data di entrata in vigore della nuova legge organica sulla cittadinanza*”, consentendo anche il riacquisto con semplice dichiarazione da parte di coloro che erano incorsi nella perdita della cittadinanza per non avere reso l’opzione).

5. La riforma del 1992 fino ad oggi

La legge 5 febbraio 1992, n. 91, attualmente vigente, ha sistematizzato le modifiche, riscrivendo in maniera integrale la disciplina. In quel momento la spinta emigratoria degli italiani pareva essersi oramai esaurita, l’immigrazione non era ancora un dato demograficamente significativo e il livello di mobilità delle persone nell’ambito dell’Unione europea non era importante (i Paesi iberici, appena entrati nella Comunità europea, non erano ancora un’attrattiva meta di immigrazione dal Sudamerica).

La legge n. 91/1992 fece innanzi tutto un’opera di sistemazione delle norme adottate nel corso degli anni ’70 e ’80, ma aggiunse un elemento di portata rivoluzionaria: cadevano gli ultimi resti del

⁸ Ordine di esecuzione recato dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 28 novembre 1947, n. 1430.

⁹ La revisione fu fatta con il decreto legislativo 2 febbraio 1948, n. 23.

principio di unicità della cittadinanza. Gli italiani che acquistano, anche volontariamente, una cittadinanza straniera dal 16 agosto 1992 non perdono più la cittadinanza, i cittadini plurimi originari (che acquistavano *iure sanguinis* tutte le cittadinanze possedute dal padre e dalla madre e/o che acquistavano *iure soli* la cittadinanza del Paese nel cui territorio fossero nati) non devono più rendere alcuna opzione. I figli di padre italiano che si naturalizza straniero durante la loro minore età non perdono più la cittadinanza italiana, anche quando acquistano la nuova cittadinanza straniera del padre. La cittadinanza italiana si perde ora solo per espressa e formale rinuncia (articolo 11) e in casi limitati e gravi di violazione di doveri di fedeltà alla Repubblica (articolo 12). Per un periodo di due anni (poi esteso fino al 31 dicembre 1997) si consentì a chi aveva perso la cittadinanza in base alle norme previgenti il riacquisto della cittadinanza con una semplice dichiarazione anche senza ristabilire la residenza in Italia.

Nelle oltre tre decadi successive alla legge del 1992, gli interventi legislativi sulla cittadinanza *iure sanguinis* furono limitati. Ci si limitò a rivedere alcuni aspetti derivanti dalle vicende delle guerre mondiali. La legge n. 379/2000 concesse a coloro che erano emigrati prima del 16 luglio 1920 dai territori acquistati dall'Italia dopo la prima guerra mondiale e ai loro discendenti di acquistare la cittadinanza italiana presentando una dichiarazione nel termine di cinque anni (poi prorogato di ulteriori cinque anni). Si trattava, invero, di un caso particolare di *ius sanguinis*, accordato non sulla base della cittadinanza (erano discendenti di cittadini austriaci o ungheresi), ma dell'appartenenza culturale. La legge n. 124/2006 concesse la stessa possibilità (ma senza termini di decadenza) a coloro che avevano perso la cittadinanza italiana per essere rimasti nei territori ceduti alla Jugoslavia dopo la seconda guerra mondiale e ai loro discendenti (articolo 17-*bis* della legge n. 91/1992). In tempi più recenti si è intervenuto in materia di naturalizzazione, per adeguarne l'operatività alla nuova realtà derivante dall'immigrazione. Merita in questa sede solo ricordare la legge n. 94/2009, che ha aumentato i termini per la naturalizzazione agevolata del coniuge residente in Italia da sei mesi a due anni (un anno in presenza di figli comuni), riducendoli da tre anni a un anno e mezzo per i residenti all'estero in caso di figli comuni, e l'introduzione, nel 2019, dell'obbligo di conoscenza della lingua italiana per chi chiede la naturalizzazione.

II. L'interpretazione giurisprudenziale

1. La trasmissione automatica della cittadinanza *iure sanguinis*

La cittadinanza italiana cosiddetta *iure sanguinis* si acquista dunque per un automatismo stabilito dalla legge, non per una decisione discrezionale dell'autorità. Chiunque rientra nelle condizioni di legge è cittadino, almeno in teoria. In pratica, però, è necessario che l'autorità pubblica riconosca il cittadino come tale. Per chi nasce e risiede in Italia il riconoscimento della cittadinanza o la constatazione della non sussistenza della stessa non sono nemmeno percepiti: al momento della nascita si è registrati allo stato civile e, se si è figli di un cittadino o di una cittadina italiana, si è considerati automaticamente come cittadini italiani, si ricevono documenti di identità e di viaggio corrispondenti a questo status. Per chi nasce all'estero però la nascita è registrata all'ufficio dello stato civile del Paese dove la nascita avviene e il contatto con l'amministrazione italiana può non esserci mai, soprattutto se si è in possesso di un'altra cittadinanza. Così è stato per più di un secolo: i discendenti degli italiani nati all'estero si manifestavano all'amministrazione italiana solo se non avevano un'altra cittadinanza (caso sempre più raro con il trascorrere delle generazioni) o se intendevano stabilirsi in Italia. Il problema si pone quando i contatti sono mancati per più generazioni: se il figlio o anche il nipote dell'emigrato non si sono mai manifestati, possono il nipote o il bisnipote manifestarsi in qualsiasi momento?

A questa domanda, la legge non ha mai dato risposta espressa, ma la giurisprudenza ha sempre ritenuto di rispondere affermativamente, dandolo in qualche modo per scontato per lungo tempo. La cittadinanza quindi può essere riconosciuta in base all'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge n. 91/1992, quando sia accertata la discendenza da cittadino italiano e la mancanza di interruzioni nella linea di trasmissione della cittadinanza, secondo le diverse leggi che si sono succedute nel tempo. L'acquisto della cittadinanza è accertato sulla base della normativa vigente al momento della nascita o del verificarsi delle altre condizioni legittimanti previste dalla legge, applicando la specifica declinazione del principio *tempus regit actum* contenuta nell'articolo 20 della legge n. 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, per le situazioni anteriori al 1 luglio 1912, in termini sostanzialmente analoghi dall'articolo 19 della legge n. 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”*). Conseguentemente, nonostante l'abrogazione della legge n. 555/1912, essa regola ancora i fatti occorsi tra il 1 luglio 1912 e il 15 agosto 1992, così come l'abrogazione (ad opera dell'articolo 17 della legge n. 555/1912) degli articoli da 4 a 15 del codice civile del 1865 non ne ha fatto cessare l'applicazione alle situazioni venute in essere fino al 30 giugno 1912. Pertanto, per l'esame di una domanda di riconoscimento della cittadinanza rilevano non solo l'articolo 1 della legge n. 91/1992, ma anche l'articolo 1 della legge n. 555/1912 e gli articoli 4, 6 e 7 del codice civile del 1865, cioè le disposizioni di base che, nel corso del tempo, hanno stabilito il principio del cosiddetto *ius sanguinis*. Possono rilevare anche situazioni anteriori all'entrata in vigore del codice civile del 1865, per le quali si dovrà fare ricorso alla legislazione degli Stati preunitari o financo a legislazioni straniere applicabili in virtù dei successivi mutamenti di sovranità o a trattati internazionali (per le situazioni derivanti dal cambiamento di sovranità su territori). Il principio di fondo di tutte le disposizioni rilevanti è sempre il medesimo: la cittadinanza è determinata dalla discendenza e l'unico vincolo temporale è che l'avo emigrato dall'Italia sia stato ancora vivente al 17 marzo 1861 o alla data successiva nella quale il suo luogo di origine è passato sotto sovranità italiana (a lungo si era ritenuto che la data da considerare rilevante fosse quella dell'emigrazione, ma nel tempo il requisito è stato allentato, anche per le evidenti difficoltà di prova). I dettagli possono differire ed è necessario, caso per caso, accertare la disposizione applicabile *ratione temporis* e *ratione loci* a ciascuna delle situazioni concretamente invocate.

Nella prassi, l'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis* (o per adozione o *iuris communicatione*) è quindi considerato automatico, senza necessità cioè di formalità alcuna. La mancata ottemperanza ai doveri di dichiarazione all'ufficiale dello stato civile non comporta alcuna conseguenza (neanche in termini di aggravio della procedura, come è previsto per le dichiarazioni tardive di nascita nel territorio nazionale). Si può sanare la situazione con una “ricostruzione” successiva anche dopo più di un secolo, con l'attribuzione cioè a posteriori della cittadinanza italiana a persone decedute che nell'intero arco della propria vita si sono sentite e comportate come cittadini di un altro Paese. Come affermato dalla sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 25317 del 24 agosto 2022 (punto XXIX), *“la cittadinanza per fatto di nascita si acquista a titolo originario iure sanguinis, e lo stato di cittadino, una volta acquisito, ha natura permanente, è imprescrittibile e giustiziabile in ogni tempo in base alla semplice prova della fattispecie acquisitiva integrata dalla nascita da cittadino italiano”*. Sul piano pratico, chi nasce in Italia deve essere registrato allo stato civile nel termine di dieci giorni, con conseguenze rilevanti in caso di inadempimento (articoli 30, comma 4, e 31 dell'ordinamento dello stato civile di cui al DPR n. 396/2000) e, dal momento in cui è registrato, può far concretamente valere i propri diritti di cittadino ma è correlativamente soggetto a numerosi doveri. Per chi nasce all'estero il godimento dei diritti è assicurato anche dopo che per decenni o anche secoli intere generazioni si siano sottratte a qualsiasi dovere e senza alcuna necessità di dimostrare né conoscenze linguistiche né assenza di precedenti penali. È cioè sufficiente per il discendente manifestarsi in qualsiasi momento lo ritenga conveniente, allegando e dimostrando solo il susseguirsi

di generazioni, senza neppure l'onere di dimostrare che non si siano prodotti fatti interruttivi del diritto.

2. L'acquisto della cittadinanza per via materna

I problemi di applicazione intertemporale delle norme sono rilevanti nel caso di declaratorie di incostituzionalità o di mutamenti giurisprudenziali. Dopo la declaratoria di incostituzionalità dell'articolo 1, primo comma, numeri 1 e 2, e dell'articolo 2, comma secondo, della legge 13 giugno 1912, n. 555 avvenuta con la sentenza n. 30 del 1983, per lungo tempo, la giurisprudenza aveva stabilito che essa comportasse l'acquisto della cittadinanza solo per i figli di madre italiana nati a partire dal 1 gennaio 1948, data a partire dalla quale la Costituzione repubblicana aveva reso impossibile trattare i figli di madre italiana in modo diverso dai figli di padre italiano. Il contrasto dell'articolo 1, primo comma, numeri 1 e 2, e dell'articolo 2, comma secondo, della legge 13 giugno 1912 con la Costituzione si è prodotto dal 1 gennaio 1948, quindi, essendo la cittadinanza *iure sanguinis* acquistata al momento della nascita, ai nati fino al 31 dicembre 1947 doveva applicarsi il diritto al tempo vigente, ancorché successivamente dichiarato incostituzionale. Di tale linea argomentativa è espressione la sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 12061 del 27 gennaio 1998 (*“gli effetti di detta pronuncia di incostituzionalità non possono retroagire oltre la data del 1 gennaio 1948, sicché i rapporti sorti e le situazioni verificatasi anteriormente a questa data rimangono intangibili e non possono essere in alcun modo incisi dalla sentenza stessa”*). L'assunto di base era stato enunciato dalla sentenza n. 903 del 23 febbraio 1978 ed era l'“effetto istantaneo” degli atti e dei fatti che la legge costituisce come presupposti per l'acquisto o la perdita della cittadinanza: la nascita determina l'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis* con un effetto immediato e puntuale, determinato dalle norme vigenti al tempo in cui essa si produce.

Con la sentenza n. 4466 del 2009, la Cassazione civile a Sezioni Unite ha ribaltato l'orientamento, affermando che, se la vicenda è giustiziabile, non può essere applicata la norma dichiarata incostituzionale, anche se l'incostituzionalità non fosse stata originaria, ma sopravvenuta. Il principio di diritto enunciato nel 2009 è andato oltre: la cittadinanza “per nascita” non si acquisisce in virtù della nascita, ma del rapporto di filiazione. Conseguentemente, non si dovrebbe avere riguardo alla data della nascita, ma al rapporto di filiazione perdurante alla data del 1 gennaio 1948, in quanto *“le norme precostituzionali riconosciute illegittime dal giudice della legge sono inapplicabili e non hanno più effetto dal 1 gennaio 1948 sui rapporti in cui ancora incidono [...] sempre che vi sia una persona sulla quale determinano ancora conseguenze ingiuste, ma giustiziabili, cioè tutelabili in sede giurisdizionale”*. Conseguentemente, il principio di diritto sarebbe che *“riacquista [recte: acquista] la cittadinanza italiana dal 1 gennaio 1948, anche il figlio di donna nella situazione descritta [donna che aveva perso la cittadinanza per avere acquistato la cittadinanza straniera del marito senza concorso di volontà propria], nato prima di tale data e nel vigore della legge n. 255 [recte: 555] del 1912, determinando il rapporto di filiazione, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, la trasmissione a lui dello stato di cittadino, che gli sarebbe spettato di diritto senza la norma discriminatoria”*.

Entrambe le sentenze rappresentative dei due orientamenti giurisprudenziali riguardavano casi di persone nate poco prima del 1 gennaio 1948 e ancora minorenni a tale data e che derivavano la cittadinanza da madre vivente al 1 gennaio 1948, la quale aveva perso la cittadinanza italiana per avere ottenuto la cittadinanza straniera del marito per effetto automatico del matrimonio. Le corti di merito hanno poi esteso la trasmissione per via materna della cittadinanza a figli già maggiorenni alla data del 1 gennaio 1948 o persino a figli nati sotto l'impero del codice civile del 1865 (i cui articoli 4 e 6 non sono mai stati dichiarati incostituzionali) e addirittura già deceduti al 1 gennaio 1948 (e quindi mai in possesso della cittadinanza italiana e quindi inabili a trasmetterla). Pur in presenza di un principio di diritto enunciato dalle Sezioni Unite secondo cui il figlio nato prima del 1 gennaio

1948 acquista la cittadinanza italiana dalla madre a partire da tale data (e non dalla data della nascita), non risulta chiaro al momento quale sia l'orientamento nel caso in cui la madre cittadina sia morta prima dell'entrata in vigore della Costituzione (e quindi non potesse trasmettere una cittadinanza che non possedeva più) né nel caso in cui il figlio della madre cittadina sia egli stesso morto prima del 1 gennaio 1948. È tuttavia verosimile concludere che, nell'applicazione delle corti di merito, queste questioni siano semplicemente non più considerate, arrivandosi a intendere che la cittadinanza si sia sempre trasmessa per via materna e in via originaria. La questione, estremamente rilevante anche in termini quantitativi (il bacino dei potenziali richiedenti potrebbe potenzialmente aumentare in modo significativo), è lungi dall'essere chiarita e un intervento del legislatore è doveroso per dare la necessaria certezza.

Nell'evoluzione giurisprudenziale, il "diritto alla cittadinanza" è diventato di fatto un "diritto alla trasmissione della cittadinanza", diritto che peraltro viene fatto valere non dall'interessato, ma dai suoi discendenti. Le pronunce sopra citate del 1998 e del 2009 originavano tutte da una circostanza odiosa per la sensibilità attuale, cioè dalla perdita della cittadinanza italiana derivante dall'acquisto non volontario di una cittadinanza straniera, derivante da una decisione (il matrimonio con un cittadino straniero) che poco aveva a che vedere con il vincolo della donna con lo Stato italiano. La pronuncia del 1998 si concentrava sul diritto della donna a riacquistare la cittadinanza italiana perduta (considerando irrilevante quanto era avvenuto prima del riacquisto) e quindi ha negato il diritto alla trasmissione al figlio oramai maggiorenne. Secondo la pronuncia del 2009, mentre l'amministrazione è tenuta "*per i principi di buona amministrazione*" al rispetto del dettato di una norma di legge (l'articolo 219 della legge n. 151/1975) che consente il "*riacquisto*" della cittadinanza a seguito di dichiarazione della donna (quindi con effetto, dal giorno successivo all'espletamento di tale formalità, ai sensi prima dell'articolo 13 della legge n. 555/1912 e ora dell'articolo 15 della legge n. 91/1992), il giudice non sarebbe vincolato a tale dato normativo.

Il principio è stato necessariamente esteso a casi in cui la donna capostipite mai era stata privata della cittadinanza (perché il marito possedeva una cittadinanza che a lei non si comunicava per il fatto del matrimonio, come previsto da molte legislazioni di Stati sudamericani). Vi sono state però anche estensioni ulteriori, talvolta anche a persone non più viventi al 1 gennaio 1948. Al di là della specifica vicenda della trasmissione per via materna, in cui è innegabile che la sensibilità sociale attuale e le conseguenti previsioni dell'ordinamento militano nel senso dell'equiparazione con la trasmissione per via paterna, quello che la giurisprudenza sembra oramai configurare è un diritto attivabile in qualsiasi momento, anche oltre i limiti fisici dell'esistenza della persona giuridica. Lo stato di cittadinanza, pure considerato personalissimo quando si tratti della sua perdita (si veda al riguardo la sentenza a Sezioni Unite n. 25317 del 2022), non è personalissimo quando si tratti di reclamarlo. I discendenti per far valere l'acquisto della cittadinanza per sé debbono necessariamente dimostrare che l'intera catena dei propri ascendenti ha o ha avuto la cittadinanza italiana e questo anche se tutte le generazioni intermedie non si sono sentite italiane né hanno compiuto alcun atto per far valere tale diritto.

3. La perdita della cittadinanza del minore bipolide alla nascita, per naturalizzazione straniera del padre

L'esigenza di fare chiarezza in via legislativa è tanto più necessaria in quanto non mancano nella giurisprudenza più recenti orientamenti di diverso segno che sembrano presupporre non già il carattere perdurante del diritto alla cittadinanza quanto l'effetto istantaneo degli atti e fatti che su tale status incidono. Con le ordinanze nn. 17161 del 2023 e 454 del 2024, la Corte di cassazione ha formulato linee interpretative sugli articoli 11 del codice civile del Regno d'Italia e 12, comma secondo, della legge n. 555 del 1912, che disciplinavano le conseguenze, sulla moglie e sui figli minori non emancipati, della perdita della cittadinanza del padre. Più in particolare, l'articolo 11 del

codice civile del Regno d'Italia (applicabile dal 1865 al 30 giugno 1912) prevede che la cittadinanza si perde con rinuncia e “*la moglie ed i figli minori di colui che ha perduto la cittadinanza, divengono stranieri, salvo che abbiano continuato a tenere la loro residenza nel regno*”. L'articolo 12, comma secondo, della legge n. 555 del 1912 (applicabile dal 1 luglio 1912 al 15 agosto 1992) prevede che “*i figli minori non emancipati di chi perde la cittadinanza divengono stranieri, quando abbiano comune la residenza col genitore esercente la patria potestà o la tutela legale, e acquistino la cittadinanza di uno Stato straniero [...]*”. La Corte ha stabilito che le citate disposizioni si applicano anche al caso del figlio minore, bipolide alla nascita: questi, quindi, ha perso la cittadinanza italiana, quando il padre esercente la patria potestà ha acquistato volontariamente una cittadinanza straniera (rinunciando così a quella italiana). Di conseguenza, risulta interrotta la linea di trasmissione della cittadinanza ai discendenti, ai quali oggi deve negarsi il riconoscimento della cittadinanza italiana.

Si tratta di una linea interpretativa nuova rispetto alla prassi seguita da diversi decenni da parte dell'amministrazione e all'orientamento adottato dalla giurisprudenza di merito (si vedano, ad esempio, le circolari nn. 12/1985 del Ministero degli affari esteri, K.28.1 del 1991 del Ministero dell'interno e 9/2001 del Ministero degli affari esteri, nonché la sentenza n. 7950/2021 della Corte di appello di Roma). È sempre stato pacifico che la nascita del figlio dopo la perdita della cittadinanza da parte del genitore dante causa esclude la trasmissione della cittadinanza italiana *iure sanguinis* (il genitore non era cittadino al momento della nascita del figlio) e, del pari, che il figlio, già nato e ancora minorenne alla data della naturalizzazione del padre, perdesse la cittadinanza italiana acquistata *iure sanguinis* dalla nascita nel caso in cui acquistasse la cittadinanza straniera per effetto della naturalizzazione del padre (*communicatio iuris*) o comunque successivamente a tale naturalizzazione. Per contro, si è a lungo ritenuto che la naturalizzazione del padre non avesse sul figlio alcun effetto, nel caso in cui il figlio fosse già stato in possesso della cittadinanza straniera fin dalla nascita, tipicamente per averla acquisita *iure soli* contemporaneamente all'acquisto *iure sanguinis* della cittadinanza italiana. Del resto, l'articolo 7 della legge n. 555/1912 (introdotto nella riforma di inizio secolo scorso proprio per non privare *ab origine* della cittadinanza italiana chi contemporaneamente acquistava la cittadinanza straniera *iure soli* e quella italiana *iure sanguinis*) statuiva 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*”. Il figlio avrebbe quindi conservato la cittadinanza italiana e l'avrebbe trasmessa ai discendenti, i quali avrebbero oggi titolo per chiederne il riconoscimento.

Applicando tale orientamento interpretativo (ormai superato dalle pronunce in oggetto), da almeno quarant'anni l'amministrazione riconosce lo status di cittadino anche al bipolide alla nascita, il cui padre si è naturalizzato durante la sua minore età, e ai relativi aventi causa *iure sanguinis* o *iure matrimonii*. Si pone, quindi, il problema della sorte dei riconoscimenti già effettuati dall'amministrazione, che difficilmente potranno ritenersi sanati per il mero decorso del tempo: il riconoscimento amministrativo, infatti, ha valore dichiarativo e non si rinvengono nel nostro ordinamento disposizioni che consentono l'acquisto del diritto di cittadinanza dopo un uso incontestato per un dato periodo di tempo (a differenza di altri ordinamenti, come la Germania e la Spagna, su cui si veda *infra*). D'altro canto, l'opzione - astrattamente percorribile - di revocare i riconoscimenti amministrativi già effettuati solleva problemi su altri piani, primo fra tutti il legittimo affidamento di chi ha ottenuto il riconoscimento della cittadinanza anche da molto tempo, beneficiando dei relativi diritti (passaporto, diritto di voto, diritto di soggiorno nel territorio nazionale, diritto di circolazione e di stabilimento nell'Unione europea, ecc.). Oltre alla compatibilità con il diritto interno, tale soluzione potrebbe violare il diritto dell'Unione europea: come statuito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza Tjebbes (C-221/17), le autorità e gli organi giurisdizionali nazionali devono verificare se la perdita di cittadinanza di uno Stato membro (ipotesi cui, per gli effetti pratici, è del tutto assimilabile la revoca di un riconoscimento effettuato in maniera

erronea dall'amministrazione) rispetti il principio di proporzionalità, tenuto conto delle conseguenze che essa determina sulla situazione dell'interessato e, se del caso, dei suoi familiari, sotto il profilo del diritto dell'Unione. Occorre a tal fine valutare la situazione individuale dell'interessato e della sua famiglia, al fine di determinare se la perdita della cittadinanza abbia conseguenze che inciderebbero in modo sproporzionato sullo sviluppo normale della sua vita familiare e professionale rispetto all'obiettivo perseguito dal legislatore nazionale, sotto il profilo del diritto dell'Unione (segnatamente, il diritto al rispetto della vita familiare di cui all'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali). Non va infine sottaciuto l'enorme carico di lavoro che incomberebbe sull'amministrazione.

4. La tendenza espansiva del riconoscimento della cittadinanza

In una prospettiva diacronica, va infine considerato come la cittadinanza abbia avuto un andamento tendenzialmente espansivo sia sul piano legislativo che su quello dell'interpretazione giurisprudenziale. Il codice civile del 1865 bilanciava lo *ius sanguinis* illimitato con rigide preclusioni alla doppia cittadinanza, sancite in particolare dall'articolo 11 primo comma, numero 2, (“*La cittadinanza si perde [...] 2. Da colui che abbia ottenuto la cittadinanza in paese estero*”) e secondo comma (“*La moglie ed i figli minori di colui che ha perduto la cittadinanza, divengono stranieri, salvo che abbiano continuato a tenere la loro residenza nel Regno*”). In via giurisprudenziale, le preclusioni sono state attenuate (si veda la sentenza della Cassazione di Napoli del 1907 ricordata da Cass. S.U. civ. n. 22317/2022, secondo la quale la naturalizzazione non volontaria non comportava perdita di cittadinanza, a meno che della cittadinanza straniera acquisita senza concorso di volontà non si facesse attivamente uso). La legge n. 555/1912 ha attenuato ulteriormente il rigore delle preclusioni alla doppia cittadinanza, essenzialmente con il già ricordato articolo 7, che ha consentito ai figli di padre italiano che acquistavano *iure soli* la cittadinanza del Paese di nascita di mantenere la cittadinanza italiana acquistata *iure sanguinis*. Alla lettera, tale articolo si applica solo ai nati a partire dal 1 luglio 1912. Chi era nato prima e aveva acquistato *iure soli* una cittadinanza straniera, al 1 luglio 1912 era straniero e non poteva conservare una cittadinanza italiana che non aveva (a rigore, non aveva mai avuto). L'articolo 19, secondo comma, stabiliva un termine di un anno per dichiarare di eleggere la qualifica di cittadino a favore di coloro ai quali la legge del 1912 aveva esteso la cittadinanza prima negata dal codice civile del 1865. Nella prassi l'articolo fu interpretato con portata retroattiva e senza necessità di alcuna dichiarazione.

Fino al 1975 l'impianto non è mutato. La sentenza della Corte costituzionale n. 87/1975 (e l'articolo 219 della coeva legge n. 151/1975) ha fatto venire meno la prevalenza della cittadinanza del marito su quella della moglie (ma solo in parte: fino alla legge n. 123/1983, la donna straniera acquistava automaticamente la cittadinanza italiana per effetto del matrimonio con cittadino italiano, mentre nessun effetto aveva il matrimonio dello straniero con cittadina italiana). La sentenza della Corte costituzionale n. 30/1983 ha poi sancito la derivazione della cittadinanza *iure sanguinis* anche dalla madre. L'articolo 5 della legge n. 123/1983 (il cui *iter* era stato avviato tre anni prima della sentenza della Corte costituzionale) ha prontamente recepito tale orientamento, stabilendo tuttavia non già un illimitato diritto di chiunque alla cittadinanza, ma imponendo, entro uno stretto termine di decadenza (due anni dal conseguimento della maggiore età, tre anni dall'entrata in vigore della legge per quanti erano già nati), una dichiarazione di opzione per la cittadinanza italiana. La legge n. 91/1992 ha svolto un ulteriore passo espansivo. Le dichiarazioni di opzione in caso di doppia cittadinanza previste dall'articolo 5 della legge n. 123/1983 sono state eliminate, sopprimendone l'obbligo (articolo 26 della legge n. 91/1992). Ma soprattutto è venuta meno la perdita della cittadinanza in caso di acquisto volontario di cittadinanza straniera (con la possibilità, per quanti fossero incorsi in tale causa di perdita della cittadinanza prima del 16 agosto 1992, di riacquistarla, con effetto *ex tunc*, mediante una semplice dichiarazione all'ufficiale dello stato civile o all'ufficio consolare, senza necessità di ristabilire la residenza in Italia entro un termine successivamente prorogato fino al 31 dicembre 1997).

Dell'elaborazione giurisprudenziale successiva alla legge n. 91/1992 si è già dato conto. Merita qui sottolinearne l'incessante spinta espansiva. Significativamente, tale espansione non è stata rivolta al presente o al futuro, ma verso il passato: arretrando nel tempo gli effetti delle sentenze della Corte costituzionale n. 87/1975 e n. 30/1983, riqualificando situazioni, modificando l'effetto delle situazioni assunte dalla legge come cause di acquisizione della cittadinanza e, in buona sostanza, attribuendo a posteriori lo stato di cittadino a persone che per la cittadinanza italiana non hanno manifestato in vita alcun interesse.

III. Il procedimento di riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* in via amministrativa

Delineato il quadro giurisprudenziale, è opportuno soffermarsi brevemente sulla prassi amministrativa degli uffici consolari cui compete il riconoscimento amministrativo della cittadinanza italiana (o della perdita della stessa) nei confronti dei residenti all'estero, in virtù, delle leggi susseguitesesi nel tempo (articolo 24, ultimo comma, RD n. 2804/1866; articolo 9, DPR n. 200/1967; articolo 10, decreto legislativo n. 71/2011).

Il procedimento di riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* è un lavoro di ricostruzione documentale nella maggior parte dei casi estremamente complesso, proprio per l'assenza di limiti temporali e/o generazionali e per la necessità di dover applicare diverse leggi, anche risalenti nel tempo e ormai abrogate. In particolare, come indicato dalla circolare del Ministero dell'interno K 28.1 dell'8 aprile 1991 la richiesta deve essere accompagnata dai certificati di nascita, matrimonio ed eventuale morte di tutte le generazioni interessate fino ai richiedenti e ai loro figli minorenni. In sintesi, l'operatore consolare (come il giudice) deve ricostruire un vero e proprio "albero genealogico".

Per verificare il possesso ininterrotto dello *status civitatis* italiano occorre anche acquisire prova agli atti che l'avo emigrato dall'Italia non si sia volontariamente naturalizzato straniero prima della nascita della seconda generazione ovvero che non abbia rinunciato alla cittadinanza italiana, in virtù di quanto disposto dall'articolo 8 della legge n. 555/1912 e prima ancora dall'articolo 11, primo comma, numero 2, del codice civile del 1865 (interpretato secondo i canoni della citata sentenza n. 25317/2022 delle Sezioni Unite della Cassazione). In sede amministrativa, occorre poi anche verificare che non siano intervenute ulteriori cause di interruzione della linea di trasmissione della cittadinanza, quale la naturalizzazione del padre durante la minore età del figlio.

Al riconoscimento consegue la richiesta di trascrizione degli atti di nascita (ed eventualmente matrimonio) dei richiedenti e dei loro figli minorenni, inviati dal consolato ad un comune della Repubblica (di solito, il comune di ultima residenza dell'ascendente emigrato dall'Italia).

Il procedimento amministrativo è assai simile a quello giurisdizionale, salva la diversa articolazione dell'onere della prova. In sede amministrativa, è il richiedente a dover dimostrare il mancato verificarsi di effetti interruttivi della trasmissione o del mantenimento della cittadinanza: deve ad esempio dimostrare documentalmente che non ci sono state volontarie naturalizzazioni straniere prima del 15 agosto 1992. In sede amministrativa, la prova è esclusivamente documentale.

Infine, è diverso l'effetto del riconoscimento amministrativo rispetto all'accertamento giurisdizionale. Il riconoscimento amministrativo è sempre reso allo stato degli atti: eventuali circostanze interruttive, anche non sopravvenute, che dovessero essere scoperte dopo il riconoscimento, non evidenziate (o anche semplicemente erroneamente considerate) al momento del riconoscimento amministrativo possono dare luogo ad una revisione, in qualsiasi tempo, della decisione di riconoscimento. Ciò in quanto il riconoscimento dello stato di cittadinanza non è né un'autorizzazione né un'attribuzione di vantaggi economici e non si applica quindi il termine di cui all'articolo 21-*novies*, comma 1, della legge n. 241/1990. Non esiste del resto nel nostro ordinamento

alcuna disposizione analoga all'articolo 18 del codice civile spagnolo¹⁰ o al paragrafo 3(2) della legge tedesca sulla cittadinanza del 1913¹¹. In altri termini, l'ordinamento italiano non attribuisce alcun effetto acquisitivo della cittadinanza al trattamento di fatto di una persona come cittadino. Conseguentemente, il riconoscimento come cittadino da parte dell'amministrazione anche per lungo tempo non equivale a un "possesso di stato" idoneo a consolidare il diritto. Questo rende necessario fare chiarezza anche sull'applicazione intertemporale delle norme e di eventuali pronunce di incostituzionalità, in merito alla quale sussistono ancora differenze significative tra l'interpretazione dell'amministrazione e quella giurisprudenziale (anche in virtù del fatto che la sentenza delle Sezioni Unite n. 4466/2009 ha espressamente accordato al giudice una facoltà di disapplicare in via interpretativa la legge, negando questa stessa facoltà all'amministrazione).

IV. Effetti dell'assenza di limiti al riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis*

Al di là di marginali differenze, l'interpretazione giurisprudenziale e quella amministrativa favoriscono entrambe la più ampia possibilità per i discendenti degli emigrati italiani di presentare istanza di riconoscimento della stessa. L'ampiezza di tale fenomeno ha portato nel corso degli anni ad un aumento esponenziale delle richieste di riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis* da parte di cittadini stranieri che possono annoverare almeno un avo italiano. Le conseguenze sulla composizione della popolazione di cittadinanza italiana residente all'estero sono riassunte nella seguente tabella, desunta dall'elenco unificato dell'anagrafe degli italiani residenti all'estero e degli schedari consolari, compilato ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 459/2001.

| | Totale cittadini residenti all'estero | Nati in Italia | Nati all'estero |
|---------------|---------------------------------------|----------------|-----------------|
| dicembre 2013 | 4.482.115 | 1.507.627 | 2.974.488 |
| dicembre 2014 | 4.636.647 | 1.548.974 | 3.087.673 |
| dicembre 2015 | 4.811.163 | 1.600.965 | 3.210.198 |
| dicembre 2016 | 4.973.942 | 1.651.090 | 3.322.852 |
| dicembre 2017 | 5.114.469 | 1.687.125 | 3.427.344 |
| dicembre 2018 | 5.288.281 | 1.727.790 | 3.560.491 |
| dicembre 2019 | 5.486.081 | 1.781.433 | 3.704.648 |
| dicembre 2020 | 5.652.080 | 1.816.566 | 3.835.514 |
| dicembre 2021 | 5.806.068 | 1.835.431 | 3.970.637 |
| dicembre 2022 | 5.933.418 | 1.843.884 | 4.089.534 |
| dicembre 2023 | 6.134.100 | 1.862.954 | 4.271.146 |

¹⁰ *La posesión y utilización continuada de la nacionalidad española durante diez años, con buena fe y basada en un título inscrito en el Registro Civil, es causa de consolidación de la nacionalidad, aunque se anule el título que la originó [Il possesso e l'utilizzo continuato della nazionalità spagnola per dieci anni, in buona fede e sulla base di un titolo iscritto nei registri dello stato civile, è causa di "consolidamento" della nazionalità, ancorché si annulli il titolo che vi ha dato origine]*

¹¹ *Die Staatsangehörigkeit erwirbt auch, wer seit zwölf Jahren von deutschen Stellen als deutscher Staatsangehöriger behandelt worden ist und dies nicht zu vertreten hat. Als deutscher Staatsangehöriger wird insbesondere behandelt, wem ein Staatsangehörigkeitsausweis, Reisepass oder Personalausweis ausgestellt wurde. Der Erwerb der Staatsangehörigkeit wirkt auf den Zeitpunkt zurück, zu dem bei Behandlung als Staatsangehöriger der Erwerb der Staatsangehörigkeit angenommen wurde. Er erstreckt sich auf Abkömmlinge, die seither ihre Staatsangehörigkeit von dem nach Satz 1 Begünstigten ableiten. [Acquista altresì la cittadinanza chi per 12 anni è trattato come cittadino tedesco da autorità tedesche in base a circostanze al di là del suo controllo. In particolare, è trattato come cittadino tedesco colui al quale è stato rilasciato un certificato di cittadinanza, un passaporto o un documento di identità. L'acquisto della cittadinanza opera dal momento in cui l'acquisto della cittadinanza è stato accettato mediante il trattamento come cittadino. L'acquisto si estende ai discendenti cui compete la cittadinanza in base al comma 1.]*

| | | | |
|---------------|-----------|-----------|-----------|
| dicembre 2024 | 6.412.752 | 1.916.455 | 4.496.297 |
|---------------|-----------|-----------|-----------|

In 11 anni, i nati all'estero sono aumentati del 51% (incremento di 1,5 milioni da un valore iniziale di meno di 3 milioni), mentre i nati in Italia, nello stesso periodo di riferimento, sono aumentati del 27% (incremento di circa 410.000 unità rispetto a un valore iniziale di poco più di 1,5 milioni). Dei cittadini residenti all'estero a fine 2024 oltre il 70% erano nati all'estero, con una quota crescente in numero assoluto e in percentuale. La tabella presumibilmente sottostima il numero dei residenti all'estero nati fuori dall'Italia, perché non ricomprende le posizioni non allineate (ad esempio i cittadini i cui procedimenti di riconoscimento di cittadinanza presso i consolati sono già definiti ma i cui atti di nascita non risultano ancora trascritti presso i registri AIRE tenuti dai Comuni). Negli schedari consolari al dicembre 2024 il numero di cittadini italiani residenti all'estero nati all'estero sale infatti a 5.178.336 persone.

È particolarmente significativo il caso del Sud America, dove si sono dirette ondate massicce di emigrazione italiana dalla fine dell'800, con picchi nei primi del '900 e nei due dopoguerra. Per i discendenti di italiani, che possiedono tutti *iure soli* la cittadinanza del Paese di nascita, il possesso di una cittadinanza europea comporta significativi vantaggi. Il passaporto italiano consente di vivere e lavorare liberamente in qualsiasi Paese dell'Unione europea (inclusi i Paesi iberici, che sono da tempo diventati Paesi di immigrazione, anche in virtù dell'affinità linguistica). Inoltre, il passaporto italiano consente il libero ingresso senza visto non solo nei Paesi dell'Unione europea, ma anche negli Stati Uniti e in molti altri Paesi che ai passaporti sudamericani impongono l'obbligo di visto. Le rilevazioni effettuate annualmente in applicazione della legge n. 459/2001 restituiscono il quadro dell'incremento esponenziale dei cittadini italiani residenti in Sud America. In occasione della prima rilevazione, i residenti in America meridionale erano 818.481¹². Nell'ultima rilevazione disponibile, i residenti in America meridionale erano 2.073.614¹³. I dati statistici dell'ISTAT non manifestano movimenti migratori significativi dall'Italia verso l'America meridionale.

La tabella di seguito, aggiornata al 31 dicembre 2024, indica la composizione delle comunità di cittadini italiani residenti in Brasile, Argentina e Venezuela.

| Cittadini italiani scritti negli schedari consolari al 31/12/2024 | | | |
|---|-----------|----------------|-------------------|
| | Totale | Nati in Italia | Nati all'estero |
| Brasile | 873.962 | 33.335 (3,8%) | 840.609 (96,2%) |
| Argentina | 1.213.779 | 100.947 (8,3%) | 1.112.832 (91,7%) |
| Venezuela | 159.788 | 23.515 (14,7%) | 136.273 (85,3%) |

Il caso della Spagna è invece emblematico della progressiva tendenza, da parte di molti doppi cittadini sudamericani, ad utilizzare il passaporto italiano come "piano B" per emigrare in Paesi diversi dall'Italia. In Spagna si è passati dai 54.000 italiani residenti nel 2004, ai 144.000 italiani residenti nel 2014 agli oltre 318.000 nel 2024, con un incremento di oltre il 100% ogni decennio. Pur essendoci stato un movimento migratorio dall'Italia verso la Spagna, due terzi del totale degli italiani oggi residenti in Spagna (214.031 su 318.132) sono nati fuori dall'Italia.

L'enorme mole di richieste di accertamento della cittadinanza italiana *iure sanguinis* presentate agli uffici consolari soprattutto in Sudamerica (ma anche in alcuni Paesi europei, come la Spagna) ha creato lunghe liste di attesa e ha generato ricadute negative sull'erogazione dei servizi consolari. Il riconoscimento della cittadinanza non è infatti fine a sé stesso: comporta la richiesta di servizi. Ad esempio, circa tre quarti dei passaporti italiani emessi negli anni 2022, 2023 e 2024 dagli uffici consolari (1.187.553 su 1.598.129) sono stati rilasciati in favore di cittadini italiani nati all'estero.

¹² DM 18 marzo 2005, pubblicato nella Gazzetta ufficiale - Serie generale n. 70 del 25 marzo 2005.

¹³ DM 27 gennaio 2025, pubblicato nella Gazzetta ufficiale - Serie generale n. 25 del 31 gennaio 2025.

La saturazione dei calendari di appuntamenti presso le sedi diplomatico-consolari ha generato una sorta di “turismo di cittadinanza”: molti richiedenti, per accelerare l’*iter* amministrativo, stabiliscono temporaneamente la propria residenza in Italia al solo fine di presentare la propria istanza di riconoscimento del loro *status civitatis* agli uffici dello stato civile dei comuni italiani in luogo delle autorità consolari italiane competenti nei loro paesi di origine, ai sensi dell’articolo 7, comma 1, della legge n. 91 del 1992. Altri si sono rivolti direttamente al giudice ordinario in Italia per vedersi riconosciuta la cittadinanza per via giudiziale (vedi *infra* il caso del Brasile), fatto che ha determinato un notevole incremento del contenzioso in materia di cittadinanza. Negli ultimi tre anni, i procedimenti giudiziari pendenti sono passati da 23.654 (di cui 19.486 sopravvenuti) nel 2022 a 61.628 (di cui 48.232 sopravvenuti) nel 2024, con un aumento di 37.974 pendenze (più del 160% rispetto al 2022) e di 28.746 nuove domande (più del 147% rispetto al 2022). Queste pendenze, peraltro, non rispecchiano necessariamente il numero dei ricorrenti, i quali possono promuovere una domanda congiunta e, anzi, fino a quest’anno risultava economicamente vantaggioso farlo, essendo richiesto il pagamento di un unico contributo unificato (l’articolo 1, comma 814, della legge n. 207/2024 ha introdotto il requisito del pagamento del contributo unificato da parte di ciascun ricorrente). Inoltre, malgrado tali controversie siano disciplinate con il rito semplificato di cognizione – e, quindi, teoricamente con un modulo procedimentale accelerato – le pendenze hanno un tasso di crescita superiore alle domande sopravvenute, contribuendo significativamente all’aumento dell’arretrato giudiziario soprattutto in alcuni tribunali distrettuali (in particolare, quelli di Venezia e di Brescia).

Qualsiasi stima del bacino potenziale di riconoscimenti della cittadinanza italiana *iure sanguinis* è puramente congetturale. Nel 2011 da alcune fonti era stimata in oltre 60 milioni di italo-discendenti¹⁴, ma esso è una proiezione sulla base del dato delle migrazioni nel primo secolo di storia unitaria (circa 27 milioni di cittadini emigrati, con punte massime nei due decenni anteriori allo scoppio della prima guerra mondiale). Altre stime parlano di oltre 30 milioni di potenziali cittadini italiani solo in Brasile (che, a parte il decennio 1891-1900, non è mai stato il primo Paese di destinazione dell’emigrazione italiana transoceanica). Poiché agli effetti della determinazione della cittadinanza, è sufficiente avere un solo discendente anche remoto che sia stato cittadino, più passa il tempo più aumenta la possibilità che un qualsiasi abitante dei Paesi a più alta emigrazione italiana (Argentina, Brasile, Uruguay, oltre a Stati Uniti, Canada, Australia, Venezuela...) possa reclamare la cittadinanza italiana e, in concreto, possa vantare di essere già stato riconosciuto come cittadino. Nell’ambito della popolazione dei Paesi esteri storicamente destinatari di emigrazione italiana (che attribuiscono tutti indistintamente la propria cittadinanza *iure soli*), la percentuale di cittadini italiani potenziali (e spesso anche attuali) non è fissa, ma crescente. Già oggi, ad esempio, quasi il 3% della popolazione argentina è in possesso del passaporto italiano (1,2 milioni di cittadini italiani riconosciuti su 46 milioni di abitanti). Nel 2000 la percentuale era la metà (1,5%, corrispondenti a circa 550.000 cittadini italiani riconosciuti su meno di 37 milioni di abitanti). E questo non solo come effetto del ritmo dei nuovi riconoscimenti in via amministrativa e giurisdizionale, ma anche come portato automatico della normale dinamica demografica naturale che aumenta la probabilità che i nuovi nati abbiano la goccia di sangue italiano sufficiente a giustificare la trasmissione della cittadinanza italiana.

Secondo l’annuario statistico 2024 del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale¹⁵, nel 2023 erano iscritti negli schedari consolari 6.986.510 italiani (+4,2% rispetto al 2022 e +7,4% rispetto al 2021). Solo nel 2023 le sedi diplomatico-consolari del MAECI hanno erogato, in favore delle comunità di italiani residenti all’estero, un totale di 1.128.149 atti consolari. Per ciò che concerne la cittadinanza, nel 2023 le rappresentanze diplomatico-consolari italiane hanno emesso 92.539 atti di cittadinanza (rispetto ai 89.791 atti emessi nel 2022, ai 70.703 atti emessi nel

¹⁴ Cfr., tra gli altri, Mons. Giancarlo Perego, *Rapporto Migrantes - Italiani nel Mondo*, ed. 2011, Fondazione Migrantes, al <https://www.migrantes.it/wp-content/uploads/sites/50/2019/05/intervento-Perego.pdf>

¹⁵ Archivio dell’Annuario Statistico del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, disponibile al https://www.esteri.it/it/sala_stamp/publicazioni-e-book/archivio_annuario/

2021 e ai 69.217 atti del 2019). Le istanze di cittadinanza positivamente definite nel 2023 sono state 69.056, mentre risultano pendenti 135.197 istanze. Rispetto alla ricognizione effettuata nel 2022, si registra un incremento di circa il 27% di istanze definite (54.180 nel 2022) e del 112% delle istanze in lista d'attesa (63.598 nel 2022).

La crescita esponenziale dei riconoscimenti di cittadinanze italiane *iure sanguinis*, sia per via amministrativa che per via giurisdizionale, ha effetti anche sulla composizione del corpo elettorale italiano, circostanza suscettibile di influenzare sempre più il processo decisionale politico italiano (ad esempio, rendere sempre più difficile il raggiungimento del *quorum* in caso di referendum).

Un caso rappresentativo del livello attuale e potenziale di domanda dei servizi di cittadinanza è quello del Brasile, con particolare riferimento alla maggiore circoscrizione, quella di San Paolo (dove oggi circa è iscritto circa il 44% degli oltre 800.000 cittadini italiani residenti in Brasile, ovvero oltre 373.000 persone). Negli ultimi anni, il numero di cittadini nella circoscrizione consolare di San Paolo è aumentato del 4% nel 2020; del 7% nel 2021; dell'8% nel 2022 e del 12% nel 2023. Oltre il 90% di coloro che oggi chiedono il riconoscimento della cittadinanza italiana sono italo-discendenti di quarta o quinta generazione, che non parlano né comprendono la lingua italiana e che sono prive di qualsivoglia legame con l'Italia al di là del mero vincolo di discendenza da un emigrato italiano (oltre che da persone delle origini più diverse). La cittadinanza è accordata anche a persone che non hanno alcun ascendente italiano, perché i coniugi dei cittadini residenti all'estero possono chiedere, dopo tre anni di matrimonio, una naturalizzazione facilitata (di fatto mai negata), trasmettendo la cittadinanza anche a loro eventuali figli minorenni che non hanno alcun legame neanche di sangue con l'Italia.

Un altro dato importante che si ricava dall'esperienza di San Paolo è la crescita della percentuale di richieste di riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* per via giudiziaria rispetto alle richieste per via amministrativa. Se le cittadinanze ottenute per via giudiziale nel luglio 2023 erano il 29% rispetto al totale dei cittadini di nuovo riconoscimento, nel giugno 2024 sono diventate il 45% del totale, corrispondenti a 1.700 nuovi cittadini ogni mese per un totale di circa 9.500 in 10 mesi.

V. Il bilanciamento dei valori costituzionali e il confronto internazionale

Dalla ricostruzione sopra effettuata emergono i seguenti elementi rilevanti:

- a) una parte significativa della giurisprudenza si orienta per una ricostruzione dello stato di cittadinanza come una situazione permanente, imprescrittibile e azionabile in qualsiasi tempo anche a nome di persone decedute che non si sono mai comportate come cittadini italiani, senza alcuna verifica sulla sussistenza di legami effettivi con l'Italia o sull'assenza di situazioni di pregiudizio per la sicurezza nazionale;
- b) l'acquisto della cittadinanza si produce istantaneamente, ma è considerato per lo più perdurante nei suoi effetti per l'interessato e per i discendenti, senza limiti, anche in relazione a situazioni anteriori all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana;
- c) la cittadinanza è una situazione attivata a discrezione dell'interessato: può restare dormiente per secoli (evitando conseguenze svantaggiose, come imposte, servizio militare, obblighi di registrazione) ed essere riattivata in qualsiasi tempo (concretamente, quando ciò comporti conseguenze vantaggiose: l'elettorato attivo e passivo, la possibilità di soggiornare e lavorare in qualsiasi Paese dell'Unione europea e dello Spazio Schengen, l'ingresso negli Stati Uniti per turismo o affari senza visto, l'assistenza sanitaria pubblica in Italia, gli altri servizi della pubblica amministrazione, la protezione diplomatica...);
- d) a partire dalla fine del XIX secolo l'ordinamento ha avuto una tendenza quasi costantemente espansiva dei casi di acquisto o mantenimento dello stato di cittadinanza (per via legislativa e per via giurisprudenziale), con una tendenza progressiva all'estensione anche retroattiva di

- norme favorevoli allo stabilimento della cittadinanza e a limitare interpretativamente quelle che dispongono la perdita o la non acquisizione dello status;
- e) conseguentemente, qualsiasi discendente dei 27 milioni di emigrati nel primo secolo di storia unitaria può reclamare in qualsiasi momento la cittadinanza;
 - f) il numero di possessori “dormienti” della cittadinanza italiana è indeterminabile e crescente nel tempo (più passa il tempo, più cresce la probabilità per qualsiasi persona che risiede all'estero di avere nel proprio patrimonio genetico la “goccia di sangue” italiano sufficiente ad acquistare la cittadinanza);
 - g) permangono infine molte incertezze nell'applicazione intertemporale delle norme, delle pronunce di incostituzionalità e degli orientamenti mutevoli della giurisprudenza.

Nell'ultimo cinquantennio, le decisioni sia della Corte costituzionale sia dei tribunali ordinari (riguardanti essenzialmente l'interpretazione delle norme precostituzionali) ha portato all'espansione continua del diritto. Sintomatici sono i richiami a principi costituzionali contenuti nelle sentenze n. 4466/2009 e n. 25317/2022 più volte citate: l'articolo 22 della Costituzione che vieta di privare della cittadinanza “*per motivi politici*” viene ad esempio invocato come “*diritto soggettivo permanente e imprescrittibile*” al possesso della cittadinanza italiana; dagli articoli 4 e 16 ss. della Costituzione che conferiscono una serie di diritti ai cittadini si desume il fatto che la cittadinanza italiana debba essere garantita nei termini più ampi e che la rinuncia possa essere solo “*volontaria ed esplicita*”. Nessuna rilevanza è data al decorso del tempo né al disinteresse perdurante da parte degli aventi diritto e dei loro danti causa. Nessuna rilevanza è data alle conseguenze pratiche, che di fatto portano a rendere sostanzialmente indeterminato il “*popolo*” cui è attribuita la sovranità. Nessuna rilevanza è data alla circostanza che si attribuisce pienezza di diritti anche politici a decine di milioni di persone che con il territorio soggetto alla sovranità italiana e con la comunità nazionale non hanno alcun contatto, consentendo loro di scegliere se e quando sottostare ai doveri.

Invero, i principi costituzionali maggiormente invocati nella materia di cui si tratta non sono peculiari all'ordinamento italiano. Essi sono patrimonio comune degli ordinamenti dei Paesi europei (che hanno tutti conosciuto, in misura o maggiore, significativi fenomeni emigratori). I maggiori Paesi europei prevedono limitazioni alla trasmissione della cittadinanza per discendenza a persone nate e residenti all'estero e in possesso di altra cittadinanza. Si vedano ad esempio:

- gli articoli 17, lettera a)¹⁶ e 20, comma 1,¹⁷ 22, comma 1, lettere b) e f),¹⁸ del codice civile spagnolo (la prima generazione di nati all'estero subordinatamente a una formale opzione, per la generazione successiva possibilità di naturalizzazione facilitata con un anno di residenza in Spagna);
- il paragrafo 4(4) della vigente legge sulla cittadinanza tedesca del 1913¹⁹ (i nati all'estero figli di genitori nati all'estero acquistano la cittadinanza tedesca solo se registrati entro il termine perentorio di un anno dalla nascita);

¹⁶ *Son españoles de origen:*

a) *Los nacidos de padre o madre españoles; [...]*

¹⁷ *Tienen derecho a optar por la nacionalidad española:*

a) *Las personas que estén o hayan estado sujetas la patria potestad de un español;*

b) *Aquellas cuyo padre o madre hubiera sido originariamente español y nacido en España; [...]*

¹⁸ 1. *Para la concesión de la nacionalidad por residencia se requiere que ésta haya durado diez años. [...]*

2. *Bastará el tiempo de residencia de un año para: [...]*

b) *El que no haya ejercitado oportunamente la facultad de optar; [...]*

f) *El nacido fuera de España de padre o madre, abuelo o abuela que originariamente hubieran sido españoles.*

¹⁹ 4. *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 innerhalb eines Jahres nach der Geburt des Kindes ein Eintrag nach §36 des Personenstandsgesetzes auf Beurkundung der Geburt im Geburtenregister gestellt wird; zur Fristwahrung genügt es auch, wenn der Antrag in dieser Frist bei der zuständigen Auslandsvertretung*

- l'articolo 23-6 del codice civile francese, che tempera l'assenza di limiti generazionali nella trasmissione all'estero della cittadinanza, con la seguente declinazione del principio di effettività: *“La perdita della cittadinanza francese può essere accertata con sentenza quando l'interessato, di origine francese per discendenza, non ha alcuna presunzione legale dello status francese e non ha mai avuto la residenza abituale in Francia, se gli ascendenti, dai quali lui deriva la nazionalità francese, non hanno essi stessi né presunzione legale dello status francese, né residenza in Francia per mezzo secolo. La sentenza determina la data in cui è stata persa la cittadinanza francese. La sentenza può stabilire che la cittadinanza è stata persa dai danti causa dell'interessato e che quest'ultimo non è mai stato francese”*²⁰.

In tutti i Paesi considerati vi sono stati problemi intertemporali derivanti dall'evolversi della sensibilità sociale, per esempio nella rimozione delle disparità di genere quanto alla trasmissione della cittadinanza. In nessuno dei tre Paesi è stata prevista un'illimitata retroattività dell'equiparazione.

Per i figli nati nel matrimonio la legge tedesca del 1913 prevedeva la prevalenza della cittadinanza del padre. Per i nati dal 1 gennaio 1975 si è prevista la perfetta equiparazione della linea paterna e materna per i figli nati nel matrimonio. Per i figli di madre tedesca nati tra il 1 aprile 1953 e il 31 dicembre 1974 si è prevista una facoltà di chiedere l'ottenimento della cittadinanza tedesca con una dichiarazione da presentare nel termine entro il 31 dicembre 1977. Per i figli nati fuori dal matrimonio la legge tedesca del 1913 prevedeva la prevalenza della cittadinanza della madre. I figli nati fuori dal matrimonio da padre tedesco sono equiparati a quelli di padre tedesco solo se nati dal 1 luglio 1993. Per i nati fino al 30 giugno 1993, era possibile l'acquisto della cittadinanza solo con tre anni di residenza in Germania e con una dichiarazione da presentare entro il compimento del 23 anno di età. La quarta modifica della legge sulla cittadinanza in vigore dal 20 agosto 2021 ha accordato un termine di 10 anni per i nati dopo il 23 maggio 1949 (data di entrata in vigore della Costituzione federale che sancisce l'uguaglianza dei sessi) per presentare una dichiarazione di acquisto della cittadinanza tedesca, nei casi in cui la legge vigente al momento della loro nascita contenesse discriminazioni in base al sesso (concretamente, figli legittimi di madre tedesca nati tra il 23 maggio 1949 e il 31 dicembre 1974; figli nati tra il 23 maggio 1949 e il 31 marzo 1953 da madre tedesca che avesse perso la cittadinanza per matrimonio con uno straniero; cittadini tedeschi per nascita che avessero perso la cittadinanza per legittimazione da parte di padre straniero tra il 23 maggio 1949 e il 31 marzo 1953). La dichiarazione può essere presentata anche dai discendenti e comporta l'acquisto *ex tunc* della cittadinanza. Si tratta cioè di una naturalizzazione facilitata, subordinata al possesso dei requisiti previsti per la naturalizzazione (inclusa l'assenza di condanne penali di durata superiore a due anni). L'articolo 3 della Costituzione tedesca prevede, in termini, largamente coincidenti con l'articolo 3 della Costituzione italiana il principio di uguaglianza, con una specifica menzione dell'uguaglianza tra donne e uomini²¹. In sintesi, in presenza di una previsione costituzionale identica, l'ordinamento tedesco ha “controllato” in via legislativa gli effetti, evitando la creazione a posteriori di un numero di cittadini indeterminato che per decenni non hanno esercitato né diritti né doveri né avevano un

eingeht Sind beide Elternteile deutsche Staatsangehörige, so tritt die Rechtsfolge des Satzes 1 nur ein, wenn beide di dort genannten Voraussetzungen erfüllen.

²⁰ *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.*

²¹ (1) *Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.*

(2) *Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.*

(3) *Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.*

particolare legame con la Germania (se fossero stati residenti in Germania, ben avrebbero potuto fare domanda di naturalizzazione).

La legge spagnola ha sempre previsto fin dal testo originario del codice civile del 1889 la derivazione della cittadinanza in via paterna o materna. L'articolo 22 del codice civile (nel testo vigente fino al 5 agosto 1954) prevedeva che la moglie seguisse la cittadinanza del marito, sancendo quindi la perdita della cittadinanza spagnola per la donna sposata con uno straniero del quale acquistasse la cittadinanza. La recente legge n. 20/2022 ("Legge di memoria democratica")²² ha previsto, per i soli figli nati all'estero di donne spagnole che avessero perso la cittadinanza per matrimonio con uno straniero prima dell'entrata in vigore della Costituzione del 1978, la possibilità, nel termine di due anni, di optare per la cittadinanza spagnola. L'opzione tuttavia ha un'efficacia limitata ai figli, in quanto ai loro figli la cittadinanza è accordata solo per naturalizzazione facilitata con un anno di residenza in Spagna.

La legge francese regola espressamente l'applicazione intertemporale delle modifiche delle leggi sulla cittadinanza. L'articolo 17-1 del codice civile (introdotto nel 1993)²³ prevede che le nuove che attribuiscono la cittadinanza per nascita si applicano solo alle persone ancora minorenni alla data della loro entrata in vigore, senza pregiudizio per i diritti acquisiti dai terzi e senza che la validità degli atti posti in essere anteriormente possa essere contestata in ragione della nazionalità. La norma è stata espressamente qualificata come di interpretazione autentica. L'articolo 17-2²⁴ stabilisce espressamente che la cittadinanza è determinata dalla legge vigente al momento in cui l'atto o il fatto sono avvenuti. A titolo di interpretazione autentica, è espressamente indicato che la norma si applica alle leggi vigenti prima del 19 ottobre 1945 (data dell'ordinanza con cui fu emanato il nuovo codice della nazionalità dopo la seconda guerra mondiale, di poco anteriore all'entrata in vigore della Costituzione della IV Repubblica che ha disposto l'equiparazione piena tra donne e uomini). Ora, la legge francese vigente prima del 1945 (legge sulla nazionalità del 10 agosto 1927) consentiva la derivazione della cittadinanza francese da entrambi i genitori ma solo in caso di filiazione nel matrimonio e di nascita in Francia. Negli altri casi, dal 1927 la cittadinanza poteva essere ottenuta anche in via materna ma con alcune limitazioni e differenze rispetto alla trasmissione per via paterna. La differenza per i nati all'estero fu eliminata con il codice della nazionalità del 1945, che consentì solo un diritto di opzione ai francesi *iure sanguinis*, da esercitare nei sei mesi anteriori al compimento della maggiore età. Le residue differenze tra linea paterna e materna furono eliminate solo con la

²² *Disposición adicional octava. Adquisición de la nacionalidad española.*

1. Los nacidos fuera de España de padre o madre, abuelo o abuela, que originariamente hubieran sido españoles, y que, como consecuencia de haber sufrido exilio por razones políticas, ideológicas o de creencia o de orientación e identidad sexual, hubieran perdido o renunciado a la nacionalidad española, podrán optar a la nacionalidad española, a los efectos del artículo 20 del Código Civil. Igualmente, podrán adquirir la nacionalidad española las personas que se encuentren en los siguientes supuestos:

a) Los hijos e hijas nacidos en el exterior de mujeres españolas que perdieron su nacionalidad por casarse con extranjeros antes de la entrada en vigor de la Constitución de 1978.

b) Los hijos e hijas mayores de edad de aquellos españoles a quienes les fue reconocida su nacionalidad de origen en virtud del derecho de opción de acuerdo a lo dispuesto en la presente ley o en la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre.

2. En todos los supuestos, esta declaración deberá formalizarse en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la presente ley. Al terminar este plazo, el Consejo de Ministros podrá acordar su prórroga por un año.

²³ *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, sans préjudicier aux droits acquis par des tiers et sans que la validité des actes passés antérieurement puisse être contestée pour cause de nationalité.*

Les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent à titre interprétatif, aux lois sur la nationalité d'origine qui ont été mises en vigueur après la promulgation du titre Ier du présent code.

²⁴ *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.*

Les dispositions de l'alinéa qui précède règlent, à titre interprétatif, l'application dans le temps des lois sur la nationalité qui ont été en vigueur avant le 19 octobre 1945.

legge del 9 agosto 1973. In base agli articoli 17-1 e 17-2 del codice civile, il tempo della nascita determina quindi ancora oggi la cittadinanza, anche quando la determinazione avviene secondo principi oggi non più attuali.

In sintesi, quindi, è oggi necessario che il legislatore intervenga per introdurre nella disciplina dell'acquisto della cittadinanza un bilanciamento dei valori costituzionali aderente alle esigenze della realtà sociale attuale. Il "popolo" individuato dall'articolo 1 della Costituzione come detentore della sovranità non può essere un'entità indeterminabile, sciolta da ogni vincolo con il territorio nazionale su cui si esercita la sovranità. Al contempo, un diritto tendenzialmente universale di cittadinanza con pienezza di diritti civili e politici - attivabile in qualsiasi momento a discrezione di una platea di decine di milioni di persone nate e cresciute all'estero e cittadini di altri Stati ai quali devono vincoli di fedeltà - non assicura parità di trattamento con le persone che, vivendo e lavorando nel territorio nazionale, partecipano appieno al complesso di diritti e di doveri nel quale si sostanzia una società democratica. Il carattere fondamentale di questi principi, radicati negli articoli 1 e 3 della Costituzione, giustifica la limitazione della natura imprescrittibile, attualmente riconosciuta dalla giurisprudenza al diritto a far valere la cittadinanza acquistata in virtù di automatismi di legge, quando tale status è rimasto dormiente per l'inattività degli interessati e dei loro ascendenti, derivante da un legame più forte con altro Stato. In altri termini, la giustiziabilità senza limiti della cittadinanza *iure sanguinis* di persone viventi presuppone che sia giustiziabile senza alcun limite anche l'accertamento della cittadinanza degli ascendenti da cui il ricorrente dichiara di derivare il diritto di cittadinanza, anche se tali ascendenti non sono mai stati preventivamente riconosciuti come cittadini. Il risultato è che attribuisce *a posteriori* lo stato di cittadino a persone da lungo tempo decedute e che in vita non hanno mai ritenuto di esercitare diritti e doveri inerenti a tale stato. La giustiziabilità all'infinito dello stato di cittadinanza di generazioni passate trasforma lo stato di cittadino in una situazione che può essere attivata in qualsiasi momento da parte di una platea indefinita di persone nate e residenti all'estero e in possesso della cittadinanza di altri Paesi con i quali hanno vincoli di cultura e di fedeltà palesemente più stretti rispetto a quelli che possono avere con l'Italia. Conferire a questa platea vastissima di persone lo stato di cittadini allo stesso modo di persone nate e residenti in Italia o comunque in possesso della sola cittadinanza italiana e quindi effettivamente vincolate al territorio e alla cultura del nostro Paese confligge con principi elementari di ragionevolezza, configurando un trattamento identico di situazioni marcatamente differenziate. Conseguentemente, l'illimitata giustiziabilità di situazioni passate ampiamente esaurite nella loro portata pratica (qual è l'attribuzione *post mortem* dello stato di cittadinanza o comunque l'attribuzione della stessa a persone che non hanno esercitato né eserciteranno mai diritti e doveri ad essa inerenti) comporta una modalità irragionevole di formazione del "popolo" cui spetta la sovranità a mente dell'articolo 1 della Costituzione e, conseguentemente, del corpo elettorale che tale sovranità esercita con le modalità proprie di un ordinamento democratico qual è quello italiano. È quindi necessario intervenire per limitare la giustiziabilità all'infinito di situazioni passate, ponendo ad esse dei limiti che tengano adeguatamente conto dell'obiettiva rilevanza del decorso di lunghi periodi di tempo senza che siano avvenuti contatti con l'Italia volti a stabilire in maniera anche formale i vincoli giuridici cui è assoggettato il cittadino.

La possibilità di un tale bilanciamento legislativo è riconosciuta dalla citata sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 25317/2022, secondo cui "*il principio di effettività si sostanzia in una constatazione dalle implicazioni specifiche: vale a dire che spetta a ciascuno Stato determinare le condizioni che una persona deve soddisfare per essere considerata investita della sua cittadinanza ... Ciò col limite, puramente negativo, rappresentato dall'esistenza di un collegamento effettivo tra quello Stato e la persona di cui si tratta. Spetta alla legislazione nazionale stabilire quale sia questo collegamento. Sicché l'effettività designa il confine della libertà degli Stati di accordare l'acquisto della cittadinanza a chi non presenti alcun vero punto di collegamento con l'insieme di rapporti nei quali si esprime la cittadinanza effettiva (o sostanziale). La ragione è che il nesso di cittadinanza non*

può mai esser fondato su una fictio. Il principio implica, in conclusione, che esista un vincolo reale tra lo Stato e l'individuo sulla base di indici idonei a far risaltare la cittadinanza al di là del dato formale". A sua volta, la giurisprudenza costituzionale ha suggerito sin dagli anni '80 che la cittadinanza *iure sanguinis* non forma un diritto illimitato né insensibile ai legami di fatto tra l'individuo e la comunità statale. Da un lato, pur non potendosi contestare "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", ha riconosciuto che non esiste "un diritto dei genitori di trasmettere ai figli i rispettivi status civitatis", ma "è sempre l'ordinamento statale a prevedere le fattispecie nelle quali si realizza l'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*". Dall'altro, ha osservato che "più che porre in rilievo la volontà del soggetto ... ciò che si valorizza è l'esigenza di una assimilazione giuridica nella comunità statale di coloro che vengono considerati, effettivamente o potenzialmente, integrati nella realtà socio-politica che l'ordinamento deve regolare" (sentenza n. 30 del 1983). Coerentemente con queste indicazioni, le Sezioni Unite della Cassazione hanno riconosciuto che "[n]essun 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" (sentenza n. 4466 del 2009).

Con specifico riferimento ai parametri del giudizio di eguaglianza/ragionevolezza ex articolo 3 della Costituzione, la Corte costituzionale ha statuito che: "Il principio di eguaglianza comporta che a una categoria di persone, definita secondo caratteristiche identiche o ragionevolmente omogenee in relazione al fine obiettivo cui è indirizzata la disciplina normativa considerata, deve essere imputato un trattamento giuridico identico od omogeneo, ragionevolmente commisurato alle caratteristiche essenziali in ragione delle quali è stata definita quella determinata categoria di persone. Al contrario, ove i soggetti considerati da una certa norma, diretta a disciplinare una determinata fattispecie, diano luogo a una classe di persone dotate di caratteristiche non omogenee rispetto al fine obiettivo perseguito con il trattamento giuridico ad essi riservato, quest'ultimo sarà conforme al principio di eguaglianza soltanto nel caso che risulti ragionevolmente differenziato in relazione alle distinte caratteristiche proprie delle sottocategorie di persone che quella classe compongono [...] Il principio di eguaglianza pone al giudice di costituzionalità l'esigenza di verificare che non sussista violazione di alcuno dei seguenti criteri: a) la correttezza della classificazione operata dal legislatore in relazione ai soggetti considerati, tenuto conto della disciplina normativa apprestata; b) la previsione da parte dello stesso legislatore di un trattamento giuridico omogeneo, ragionevolmente commisurato alle caratteristiche essenziali della classe (o delle classi) di persone cui quel trattamento è riferito; c) la proporzionalità del trattamento giuridico previsto rispetto alla classificazione operata dal legislatore, tenendo conto del fine obiettivo insito nella disciplina normativa considerata: proporzionalità che va esaminata in relazione agli effetti pratici prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita" (sentenza n. 163 del 1993). Orbene, riconoscere gli stessi diritti a chi ha solo un vincolo biologico con una persona emigrata dal nostro Paese in epoca antica senza mantenere più alcun contatto con la comunità nazionale ed a un cittadino nato e cresciuto in Italia, che vi ha frequentato le scuole e che contribuisce attivamente allo sviluppo economico e sociale della Repubblica, in effetti prospetta una violazione del principio di uguaglianza, sotto i profili della proporzionalità e della ragionevolezza del trattamento, proprio in ragione degli effetti pratici prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita.

Parallelamente, la Corte costituzionale ha anche riconosciuto quale elemento significativo nel giudizio di eguaglianza il trascorrere del tempo, affermando che "gli eventi sui quali incide il fluire del tempo sono caratterizzati da peculiarità, che li diversificano da situazioni analoghe, oggetto di comparazione" (sentenza n. 6 del 1988) giacché "il succedersi del tempo di fatti ed atti può di per sé

rendere legittima l'applicazione di una determinata disciplina rispetto ad altra". Sotto quest'ultimo punto di vista non può negarsi che, nel corso del tempo, i vincoli sociali, culturali ed economici con il Paese di emigrazione si attenuano e, correlativamente, i vincoli con il Paese di radicazione diventino sempre più forti, fino a diventare pressoché esclusivi nel corso delle successive generazioni.

Accanto all'abbandono dell'assoluta imprescrittibilità dello stato di cittadinanza (che non trova, come sopra ricordato, praticamente alcun parallelo nella normativa di altri Paesi vicini a noi per cultura e tradizione giuridica), appare più in linea con il principio di effettività tornare ad attribuire ai fatti e situazioni cui la legge riconduce l'acquisto o il mutamento dello stato di cittadino l'"effetto istantaneo" ricordato dalla sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 12061/1998. Ciò in aderenza prima di tutto al tenore letterale della legge. Il codice civile del 1865 non attribuiva affatto, come si sostiene, rilevanza alla filiazione, ma alla nascita: l'articolo 4 va infatti letto in combinato disposto con gli articoli 5 e 6 (che attribuivano rilevanza agli eventi di cittadinanza del padre o, in virtù dell'articolo 7, della madre occorsi "*prima del nascimento del figlio*"), con l'articolo 10, ultimo comma (che stabilisce il principio della *iuris communicatio* in caso di naturalizzazione), con gli articoli 11 e 14 (che definiscono in modo preciso il momento della perdita della cittadinanza) e soprattutto con l'articolo 15 ("*L'acquisto o il riacquisto della cittadinanza nei casi precedentemente espressi non ha effetto se non dal giorno successivo a quello in cui furono adempiute le condizioni e le formalità stabilite*"). La legge n. 555/1912 ha confermato tale impianto: al di là della corrispondenza pressoché esatta delle sue disposizioni specifiche con quelle abrogate del codice civile del 1865, l'articolo 19 sottolinea il suddetto effetto istantaneo ("*Lo stato di cittadinanza acquisito anteriormente alla presente legge non si modifica, se non per fatti posteriori all'entrata in vigore di questa*"), consentendo solo per un breve periodo la possibilità di far valere la cittadinanza conferita dalla legge del 1912 e precedentemente negata dal codice civile del 1865. Di talché, in assenza di tali manifestazioni di volontà, non si giustifica un'interpretazione retroattiva dell'articolo 7 della medesima legge n. 555/1912 (quanti erano in possesso di una cittadinanza straniera acquisita *iure soli* non potevano, in base all'articolo 11 del codice civile del 1865, godere di quella italiana acquisita *iure sanguinis*, come del resto, secondo la più recente interpretazione della Corte di Cassazione, non potevano mantenerla ove il genitore l'avesse persa per naturalizzazione). La legge n. 91/1992 (articoli 15 e 20) riproduce sostanzialmente le previsioni della legge n. 555/1912 (articoli 13 e 19), confermando quindi la cristallizzazione e irretrattabilità di fatti e situazioni anteriormente prodottesi. Tale interpretazione sembra più aderente al corretto bilanciamento dei valori costituzionali, ammettendo nel "*popolo*" indicato dall'articolo 1 della Costituzione solo coloro che, anche sottoponendosi alle formalità previste dalla legge, dimostrano di volerne far parte con un esercizio attivo di diritti e di doveri. Verifica che sarebbe invero impossibile effettuare in relazione a coloro che sono già deceduti nel momento in cui i discendenti palesano l'interesse ad avere il riconoscimento degli effetti (per lo più esclusivamente positivi) dell'appartenenza alla comunità nazionale italiana.

Fuori dall'ordinamento nazionale, l'attribuzione della cittadinanza italiana ha conseguenze anche alla luce del diritto dell'Unione Europea, stante l'articolo 9 del Trattato sull'Unione Europea, secondo cui "*L'Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce*". La cittadinanza di uno Stato membro è quindi il presupposto giuridico per la titolarità della cittadinanza europea. In questo senso, sin dalle sentenze *Airola* (1975) e *Micheletti* (1992), la Corte di Giustizia dell'Unione europea è intervenuta sull'argomento, stabilendo il principio generale per cui "*la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di*

*ciascuno Stato membro, competenza che deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario*²⁵. Pertanto, la condotta degli Stati membri con riguardo alle modalità di concessione o revoca della cittadinanza nazionale, è assoggettabile al vaglio della Corte di Giustizia dell'Unione europea in relazione al profilo del rispetto del diritto dell'Unione.

Spingendosi ancora oltre, con la sentenza *Tjebbes*²⁶, la Corte di Giustizia dell'UE ha statuito che *“nell'esercizio della propria competenza a definire i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza, è legittimo per uno Stato membro considerare che la cittadinanza sia espressione di un legame effettivo tra se stesso e i propri cittadini e collegare, di conseguenza, all'assenza o alla cessazione di un siffatto legame effettivo la perdita della sua cittadinanza”*. La perdita della cittadinanza di uno Stato membro basata sull'assenza di un legame effettivo tra il cittadino e lo Stato è stata anche oggetto della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 5 settembre 2023, *Udlaendinge- og Integrationsministeriet (Perte de la nationalité danoise)*, Causa C-689/21. In questa sentenza la Corte di Lussemburgo, nel richiamare il consolidato principio secondo cui la determinazione dei modi di acquisizione e perdita della cittadinanza spettano, conformemente al diritto internazionale, alla competenza di ciascuno Stato membro e che, in situazioni ricadenti nell'ambito del diritto UE, la suddetta competenza deve essere esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione, ha ribadito la legittimità dell'obiettivo di una legislazione nazionale volta a tutelare il rapporto di solidarietà e lealtà tra uno Stato membro e i suoi cittadini e la reciprocità di diritti e doveri che costituiscono il fondamento della cittadinanza.

Più in generale, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che le competenze degli Stati in materia di cittadinanza debbano essere esercitate nel rispetto del principio di proporzionalità (articolo 5, paragrafo 4, TUE). Giova inoltre segnalare che, pur nel doveroso rispetto delle prerogative e della sovranità degli Stati membri, le singole normative nazionali in materia di cittadinanza devono comunque essere conformi al principio di leale collaborazione fra gli Stati, di cui all'articolo 4, paragrafo 2, TUE, con il quale confligge l'attribuzione della cittadinanza europea a un numero di cittadini di Paesi terzi indeterminato e indeterminabile, ma comunque quantificabile in decine di milioni di persone. Come sopra si è detto, altri ordinamenti europei riconoscono espressamente il principio di effettività in materia di cittadinanza e non sono stati finora oggetto di censure a livello europeo.

VI. Illustrazione dell'intervento normativo

L'**articolo 1, comma 1**, contiene una disposizione sostanziale che modifica le regole di trasmissione della cittadinanza, conciliando diverse esigenze, espressione a loro volta di valori costituzionali differenti di cui è necessario effettuare il bilanciamento: mantenimento dei legami con l'Italia e incoraggiamento dell'immigrazione di ritorno dei discendenti degli emigrati italiani e, nel contempo, affermazione dell'esigenza che l'acquisto e il mantenimento della cittadinanza italiana siano ancorati a vincoli effettivi con la Repubblica e con il suo territorio, evitando per il futuro riconoscimenti di cittadinanza a persone, anche nate in precedenza, che non rispondano alle esigenze attuali della comunità nazionale. Invero, la misura dà concreta attuazione nel nostro ordinamento al principio

²⁵ Corte di giustizia dell'Unione Europea, sentenza 20 febbraio 1975, 21/74, *Airola*, e Corte di giustizia dell'Unione Europea, sentenza 7 luglio 1992, C-369/90, *Micheletti*. In particolare con tale ultima pronuncia la CGUE ha affermato che non spetta «alla legislazione di uno Stato membro limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato».

Sulla sindacabilità delle modalità di revoca della cittadinanza nazionale, e quindi della cittadinanza europea, cfr. Corte di giustizia dell'Unione Europea, 2 marzo 2010, C-135/08, *Rottmann*.

²⁶ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 12 marzo 2019, C-221/17, *Tjebbes*.

internazionale del “legame effettivo” (*genuine link*), che non consente l’opponibilità di una cittadinanza acquistata senza un vincolo effettivo con il Paese che la conferisce. Tale disposizione si rende necessaria per consentire un’esatta determinazione del “popolo” cui l’articolo 1 della Costituzione attribuisce la sovranità, ancorando tale nozione al territorio della Repubblica o comunque ad un ininterrotto e oggettivo legame con essa. Ciò vale anche ad attuare il principio di leale collaborazione nei rapporti internazionali e con l’Unione europea. L’acquisto della cittadinanza italiana comporta l’acquisto automatico della cittadinanza europea in base all’articolo 4 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, con la conseguenza che nessuno Stato membro è completamente libero di conferire la propria cittadinanza a una platea di milioni di abitanti di Paesi extra europei. In altri termini, il conferimento della cittadinanza italiana non ha effetti limitati all’ordinamento italiano, ma richiede di essere pienamente riconosciuto dagli altri Stati e *in primis* quelli dell’Unione europea. Tale conferimento deve essere pertanto aderente al principio, enunciato dalla Corte internazionale di giustizia fin dalla sentenza nel caso *Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)* del 6 aprile 1955: “*per essere suscettibile di essere invocata nei confronti di un altro Stato, la cittadinanza deve corrispondere alla situazione di fatto*” e, conseguentemente, “*la cittadinanza è un legame giuridico che ha come base un fatto sociale di collegamento, una solidarietà effettiva d’esistenza, di interessi, di sentimenti unita a una reciprocità di diritti e di doveri*”.

L’articolo 1, comma 1, introduce il nuovo articolo 3-bis della legge n. 91/1992, il quale concretizza il principio del legame effettivo limitando il riconoscimento della cittadinanza per coloro che sono nati e residenti all’estero.

La disposizione trova collocazione dopo l’articolo 3 della legge, in quanto non si tratta di un caso di perdita della cittadinanza italiana ulteriore rispetto a quelli previsti dall’articolo 13, ma di una preclusione, operante *ex tunc*, all’acquisto automatico della cittadinanza. La disposizione pertanto troverà applicazione in tutti i casi in cui, in futuro, l’amministrazione o il giudice saranno chiamati a decidere sul riconoscimento di un acquisto della cittadinanza, reclamato sulla base della mera operatività di automatismi di legge ma senza che nel corso del tempo siano stati compiuti da parte dei richiedenti o dei loro aventi causa atti idonei a concretizzare un reale vincolo con l’Italia in termini di esercizio di diritti e compimento dei doveri connessi con il possesso dello stato di cittadinanza. La possibilità di una tale valutazione anche per persone già nate al momento dell’entrata in vigore della disposizione in commento è garantita dall’antica vigenza del principio internazionale del legame effettivo: la sentenza della Corte internazionale di giustizia sul caso *Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)* ha indicato che già nel 1955 sussisteva una cospicua prassi internazionale a sostegno della vigenza di tale principio. Del resto, va rilevato che la “ricostruzione” di uno stato di cittadinanza latente da lungo tempo, mai reclamato spesso nel corso di intere generazioni, è comunque un’operazione che ha effetti essenzialmente per il futuro. Prima del riconoscimento come cittadini, gli interessati non hanno goduto di tale status e quindi è ragionevole, nel bilanciamento degli interessi costituzionali sottesi alla nozione stessa di cittadinanza, verificare l’attualità ed effettività del legame con la comunità nazionale da parte di coloro che aspirano all’ottenimento di una cittadinanza fondata meramente sul fatto biologico della discendenza.

Poiché la trasmissione della cittadinanza deve basarsi su presupposti chiari, opponibili in giudizio, la disposizione tipizza, quali espressioni di vincolo effettivo, alcune circostanze oggettive, desumibili da atti concreti che indicano un reale e solido legame giuridico con l’Italia, risultante da pubblici registri italiani (i registri dello stato civile, dei passaporti, delle carte di identità): non si tratta solo di una limitazione dei mezzi di prova, ma anche di una condizione sostanziale. La disposizione è quindi un’ulteriore attuazione legislativa ai principi enunciati dalla suddetta sentenza *Nottebohm*, che accorda prevalenza, nella determinazione della cittadinanza, alla “*cittadinanza effettiva, quella che concorda con la situazione di fatto, quella che si basa su un più forte legame di fatto tra l’interessato e lo Stato*”. Si è inoltre tenuto conto dell’esigenza che il vincolo effettivo sia un legame formale con lo Stato italiano, non un mero legame etnico o biologico, in aderenza al concetto internazionalmente riconosciuto di cittadinanza, come riassunto articolo 2, lettera a, della Convenzione del 1997 del

Consiglio d'Europa (“*la nazionalità è il vincolo giuridico con uno Stato e non indica l'origine etnica di una persona*”).

Nel dettaglio, il nuovo articolo 3-*bis* tratta in maniera uniforme e secondo i nuovi principi di effettività del vincolo sia l'attribuzione della cittadinanza *iure sanguinis* ai nati in futuro sia il riconoscimento futuro della cittadinanza a persone nate prima dell'entrata in vigore della disposizione. Questo è chiarito dalla menzione che la disposizione deroga espressamente agli articoli 1, 2, 3, 14 e 20 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, 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. Come sopra accennato, si tratta di un'ipotesi di mancato acquisto *ex tunc* della cittadinanza e non di perdita della stessa: la persona nata all'estero sia prima che dopo l'entrata in vigore del nuovo articolo 3-*bis* della legge n. 91/1992 sarà considerata non aver mai acquistato la cittadinanza, nel caso in cui si trovi nelle condizioni previste dalla medesima previsione normativa. Ciò al fine di non creare irragionevoli disparità di trattamento tra le persone nate dopo l'entrata in vigore della presente riforma e quelle nate anteriormente, ma che, al momento dell'entrata in vigore della modifica, non avevano mai esercitato alcun diritto né adempiuto alcun dovere ad essa inerente. Infatti, dal momento in cui la definizione della comunità nazionale è subordinata ad un vincolo (identificato dalla norma nel numero di generazioni trascorse dall'emigrazione), sarebbe irragionevole continuare a riconoscere cittadinanze a chi tale vincolo non possiede. L'articolo 1, comma 1, pertanto, introduce un nuovo articolo 3-*bis* nella legge n. 91/1992, in base al quale l'acquisto automatico della cittadinanza per discendenza o per adozione o per altra causa (come ad esempio quella prevista dall'articolo 10, secondo comma, della legge n. 555/1912 prima dell'entrata in vigore della legge n. 123/1983) è considerato non essersi mai prodotto in capo alla persona nata prima o dopo l'entrata in vigore della riforma che si trova nelle situazioni di seguito descritte.

In primo luogo, l'alinea introduce il nuovo principio fondamentale: la cittadinanza non si trasmette automaticamente ai nati all'estero e si preclude il riconoscimento della stessa anche ai nati all'estero prima dell'entrata in vigore della disposizione stessa. Vi sono eccezioni a tale nuovo principio, stabilite nell'alinea stesso e nelle lettere da a) ad e). E' sufficiente che ricorra una sola di tali eccezioni affinché la cittadinanza si trasmetta automaticamente anche a chi nasce all'estero.

La prima eccezione è stabilita dallo stesso alinea: in aderenza alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla prevenzione dei casi di apolidia (ratificata e resa esecutiva in Italia ai sensi della legge 29 settembre 2015, n. 162), il nuovo articolo 3-*bis* della legge n. 91/1992 opererà solo per i nati all'estero in possesso di altra cittadinanza. Non ci saranno quindi limitazioni generazionali nella trasmissione della cittadinanza italiana *iure sanguinis* per i nati all'estero che non acquistino, a qualsiasi titolo, una diversa cittadinanza al momento della nascita (ad esempio *iure soli*, se così prevede la legge dello Stato di nascita, oppure *iure sanguinis*, nel caso in cui uno dei genitori sia in possesso di un'altra cittadinanza che si comunichi automaticamente ai figli).

Le lettere a) e b) stabiliscono due eccezioni alla preclusione stabilita dall'alinea, riferite al diretto interessato. La lettera a) fa salvo il caso della persona riconosciuta cittadina dall'autorità consolare o dal sindaco competenti sulla base di domanda presentata entro il 27 marzo 2025 (ore 23:59, ora di Roma, indipendentemente dal luogo in cui è avvenuta la presentazione della domanda): in questo modo si conferisce rilevanza non già al fatto casuale della nascita prima o dopo la data di entrata in vigore della disposizione in esame, ma alla circostanza che prima di quest'ultima data il soggetto si sia o meno attivato. La disposizione chiarisce quindi che l'eccezione opera soltanto per i riconoscimenti legittimamente effettuati a seguito di domanda a tal fine presentata: tale espressa delimitazione è volta a dare necessaria certezza alle ipotesi di acquisto della cittadinanza, prevedendo che siano rilevanti solo decisioni amministrative espressamente tese al riconoscimento della

cittadinanza o dalla stessa direttamente conseguenti. Non varrà pertanto una domanda di appuntamento o altra generica manifestazione di interesse. Si evita, infine, che l'interessato possa invocare un provvedimento amministrativo di qualsivoglia natura, che menziona lo stato di cittadino in via meramente indiretta o incidentale, senza che vi sia stato un riconoscimento nelle forme previste dalla legge e nel rispetto dei relativi requisiti. La disposizione precisa inoltre che le domande presentate entro le ore 23:59, ora di Roma, del 27 marzo 2025 saranno decise sulla base della normativa applicabile al 27 marzo 2025.

La lettera b) prevede un'ulteriore eccezione riferita al diretto interessato. In aderenza ai principi generali e per evitare l'ulteriore dilatarsi dei tempi processuali, si prevede la salvezza degli accertamenti giudiziali di cittadinanza a seguito di procedimenti instaurati con domanda giudiziale presentata prima del 27 marzo 2025, ore 23:59 (ora di Roma). Il diverso trattamento rispetto ai procedimenti amministrativi si giustifica nell'intrinseca diversità dell'accertamento per via giurisdizionale rispetto al riconoscimento amministrativo, nonché per l'esigenza di evitare l'accumularsi di un ulteriore arretrato giudiziario civile, in discrasia rispetto agli obiettivi del PNRR. La disposizione precisa inoltre che le domande presentate entro le ore 23:59, ora di Roma, del 27 marzo 2025 saranno decise sulla base della normativa applicabile al 27 marzo 2025.

Le lettere c) e d) sono eccezioni riferite ai genitori o agli adottanti. Affinché non operi la preclusione alla trasmissione della cittadinanza stabilita dall'alinea è sufficiente che uno dei genitori cittadini sia nato in Italia oppure sia stato residente in Italia per almeno due anni continuativi prima della data di nascita dell'interessato. Nel caso in cui entrambi i genitori siano cittadini, basterà che uno soltanto dei genitori cittadini abbia il requisito di nascita o di residenza previsto dalla legge. Se uno solo dei genitori è cittadino, rileverà solo se quest'ultimo sia nato o sia stato residente in Italia per il periodo minimo di due anni, mentre la nascita o la residenza in Italia del genitore straniero non consentiranno al figlio che si trova nelle condizioni previste dall'alinea dell'articolo 3-bis di acquistare la cittadinanza italiana per nascita. Tale residenza "qualificata" dalla durata pari ad almeno due anni continuativi si pone in linea con il quadro normativo internazionale. L'articolo 7, lettera e, della Convenzione del Consiglio d'Europa del 1997 sulla nazionalità impiega la nozione di "residenza abituale". Detta Convenzione non è in vigore per l'Italia, ma, essendo stata ratificata da ben 21 Stati del Continente, costituisce un termine di riferimento importante su cui basare una riforma della legge nazionale sulla cittadinanza che tenga conto dei rilevanti effetti sul piano internazionale della questione. Ora, nel diritto italiano (articolo 43, secondo comma, del codice civile) la residenza è già qualificata come "dimora abituale". Tuttavia, non mancano sia nell'ordinamento internazionale che in quello europeo casi in cui la residenza è ulteriormente qualificata. Trattandosi di una condizione che assume una rilevanza significativa per l'acquisto o meno della cittadinanza italiana, la residenza, effettiva ed accertata dalla competente autorità nei modi di legge, dovrà avere una durata minima. Non basterà quindi a eliminare la limitazione prevista dal nuovo articolo 3-bis, della legge n. 91/1992 lo stabilimento per qualche tempo della residenza anagrafica in Italia per dimostrare la sussistenza dei vincoli effettivi, principio ispiratore di tutto l'impianto della riforma. Ma, di converso, sarà necessaria una residenza in Italia, concretizzata in un periodo di tempo sufficientemente lungo (due anni continuativi).

Per completezza, si evidenzia che il figlio nato all'estero di cui uno dei genitori si trovi fuori dal territorio nazionale essendovi stato inviato per ragioni di servizio allo Stato non rientra nell'ambito di applicazione del nuovo articolo 3-bis della legge n. 91/1992. Infatti, il genitore in questione non potrà essere considerato residente all'estero, in quanto gli è vietato iscriversi all'anagrafe degli italiani residenti all'estero dall'articolo 1, comma 9, lettera b), della legge 27 ottobre 1988, n. 470 (*"Non sono altresì iscritti nelle stesse anagrafi [...] i dipendenti di ruolo dello Stato in servizio all'estero e le persone con essi conviventi, i quali siano stati notificati alle autorità locali ai sensi delle convenzioni di Vienna sulle relazioni diplomatiche e sulle relazioni consolari, rispettivamente del 1961 e del 1963, ratificate con legge 9 agosto 1967, n. 804"*).

La lettera e), infine, stabilisce un'ulteriore eccezione alla preclusione alla trasmissione della cittadinanza italiana stabilita dall'alinea del nuovo articolo 3-bis. Affinché tale preclusione non operi sarà sufficiente che uno solo degli ascendenti cittadini di primo grado dei genitori o degli adottanti cittadini sia nato in Italia.

Si evidenzia che le lettere c), d) ed e) prevedono che i requisiti della nascita e della residenza siano valutati solo con riguardo agli ascendenti cittadini (rispettivamente, a genitori e nonni per la nascita e a genitori per la residenza): tale scelta è motivata dall'esigenza di legare la trasmissione automatica della cittadinanza alla sussistenza di un legame effettivo con l'Italia, sia in capo agli ascendenti cittadini che al discendente al quale è trasmessa la cittadinanza.

Ai figli riconosciuti, dichiarati giudizialmente o non riconoscibili, si applicano gli stessi criteri previsti in generale dall'articolo 1 della legge n. 91/1992, in virtù di quanto disposto dall'articolo 2 della medesima legge. Anche ai figli adottivi si applica la medesima disciplina, come espressamente previsto dal nuovo articolo 3-bis della legge.

Il nuovo articolo 3-bis è ispirato a principi comuni alla legislazione di vari Paesi europei, segnatamente quella spagnola (articolo 20, comma 1, lettera b), del codice civile, che limita la trasmissione addirittura ad una sola generazione e non in forma totalmente automatica, essendo imposto l'obbligo di una dichiarazione entro il compimento del ventesimo anno di età) e quella tedesca (paragrafo 4, comma 4, della legge sulla cittadinanza del 1913, nel testo oggi vigente, che non consente ai nati all'estero a partire dal 1 gennaio 2000 di trasmettere automaticamente la cittadinanza tedesca ai loro figli ugualmente nati all'estero, salva richiesta di registrazione entro un anno dalla nascita). Rispetto agli esempi spagnolo e tedesco, si è preferito ampliare il numero di generazioni (da una sola a due) nelle quali continuerà ad operare la trasmissione automatica della cittadinanza italiana anche in caso di nascita all'estero, in quanto nella legislazione italiana per la prima volta si introducono limitazioni generazionali. Al contempo, si è evitato di imporre oneri amministrativi di dichiarazione, mantenendo per il momento il principio dell'assoluta automaticità della trasmissione, pur adesso con limitazioni di generazione.

In virtù di quanto previsto dal **comma 2** l'onere di provare l'insussistenza della preclusione all'acquisto sancita dal nuovo articolo 3-bis della legge n. 91/1992 incombe sul richiedente il riconoscimento della cittadinanza e non sono ammessi come prova il giuramento e la prova testimoniale.

In particolare, il nuovo comma 2-ter dell'articolo 19-bis del decreto legislativo n. 150/2011 prevede una specifica disciplina dell'onere della prova nell'ambito delle controversie in materia di cittadinanza. In base alla sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 25317/2022, chi reclama il possesso della cittadinanza *iure sanguinis* ha solo l'onere di provare il vincolo di discendenza, essendo assegnato allo Stato (rappresentato usualmente dall'Amministrazione dell'Interno) l'onere di provare la sussistenza di eventuali cause interruttive ostative all'acquisto o al mantenimento della cittadinanza. Tale distribuzione dell'onere della prova non è adeguata alla realtà concreta delle controversie in materia di cittadinanza, nella quale coloro che chiedono l'accertamento sono gli unici ad avere accesso ai fatti e ai documenti rilevanti. Invero, la legge ha previsto (almeno fino al 15 agosto 1992) significativi eventi interruttivi dell'acquisto o del mantenimento della cittadinanza, tutti riconducibili a situazioni venute in essere in ordinamenti stranieri (trasferimenti di residenza, acquisti volontario di cittadinanza straniera, esercizio volontario di diritti politici a seguito dell'acquisto non volontario di cittadinanza straniera). Non è in tale contesto ragionevole imporre allo Stato l'onere (anche finanziario) della ricerca in archivi stranieri di tali fatti e situazioni, peraltro assai risalenti nel tempo. In effetti, la distribuzione dell'onere della prova delineata dalla suddetta pronuncia stabilisce

un indebito vantaggio nei confronti dei ricorrenti e un irragionevole onere finanziario a carico dello Stato italiano, premiando in maniera irragionevole situazioni di prolungata inerzia degli interessati.

L'**articolo 2** prevede l'entrata in vigore del provvedimento.

RELAZIONE TECNICA

L'articolo 1, comma 1, introduce un nuovo articolo 3-*bis* nella legge 5 febbraio 1992, n. 91. La disposizione introduce una limitazione nella trasmissione della cittadinanza per nascita (cioè la cittadinanza acquisita in modo automatico per discendenza da cittadino o cittadina italiani). I figli di padre o di madre cittadini nati all'estero nati prima o dopo l'entrata in vigore della disposizione, quando i loro ascendenti di primo e di secondo grado sono anch'essi nati all'estero, non saranno più automaticamente cittadini, salvo le ipotesi tassativamente previste dalla norma (persone non in possesso di altra cittadinanza; persone di cui uno dei genitori cittadini è stato residente in Italia per almeno due anni prima della loro nascita; persone che hanno validamente presentato una documentata domanda in sede amministrativa o giudiziale prima del 27 marzo 2025).

La disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Benché riduca la platea teorica delle persone che possono chiedere il riconoscimento della cittadinanza presso gli uffici diplomatico-consolari, non si ascrivono alla disposizione effetti di minore gettito del diritto consolare previsto dall'art. 7-bis della tabella consolare allegata al decreto legislativo n. 71/2011 (pari a 600 euro in base a quanto disposto, da ultimo, con l'articolo 1, comma 639 della legge di bilancio 2025). Ad oggi, infatti, la quantità di domande che gli uffici consolari possono ricevere è nettamente inferiore rispetto alla domanda. Nel primo secolo di storia unitaria sono emigrati circa 27 milioni di cittadini italiani. Una stima conservativa calcola in oltre 60 milioni gli italo-discendenti. Tra questi il numero di coloro che possiedono almeno un ascendente di secondo grado (nonno) nato in Italia è ancora particolarmente elevato, in considerazione del fatto che l'emigrazione transoceanica di massa è durata fino a ben dopo la Seconda guerra mondiale. La stima della platea residua è stata ricavata da alcuni indici presuntivi sulla base dell'andamento dell'attività degli uffici consolari negli ultimi anni. Le istanze di cittadinanza definite dagli uffici consolari nel 2023 sono state 69.056, mentre risultavano pendenti 135.197 domande. Rispetto ai dati del 2022, si registra un incremento di circa il 27% di istanze definite (54.180 nel 2022) cui corrisponde però il 112% di incremento delle domande in lista d'attesa (63.598 nel 2022). La proiezione matematica dei dati relativi al confronto tra il 2022 ed il 2023, due anni che possono essere considerati significativi dal punto di vista della trattazione delle domande in quanto si è assistito ad una piena ripresa dell'attività consolare rispetto al biennio 2020-2021 caratterizzato dagli impedimenti legati alla pandemia, mostra che la "forbice" tra la domanda potenziale e la concreta capacità di lavorazione da parte dei consolati, a condizioni costanti, è destinata ad ampliarsi a dismisura. Su una proiezione a 10 anni, infatti, stimando un incremento percentuale costante del numero di istanze lavorate, pari al 27% annuo, ed un incremento di domande del 112% annuo, si avranno 186.451 domande lavorate a fronte di ben 1.514.206 domande in attesa di essere lavorate. Si tratta peraltro di una ipotesi che sovrastima l'ampliamento della capacità operativa del servizio poiché si basa sull'assunto di un incremento costante della attività di lavorazione da parte dei consolati cosa che, a risorse umane e strumentali costanti, è invece molto difficile che si verifichi nella realtà e per di più su un periodo temporale così lungo. Peraltro, anche nel caso in cui si assumesse un incremento delle domande presentate con un andamento meno accentuato rispetto alla percentuale del 112% di cui all'esempio precedente, rimane confermata la situazione di impossibile gestione di tutte le richieste pervenute da parte dei consolati in quanto superiori alla capacità operative di gestione delle pratiche. Ne consegue, che dalla riduzione della platea potenziale causata dalla limitazione delle fattispecie acquisitive della cittadinanza *iure sanguinis*, come quella prevista dall'articolo 1, comma 1 del presente provvedimento, non potrà derivare, in un orizzonte temporale anche medio-lungo, una riduzione del numero di domande effettivamente ricevute dagli uffici consolari. Ciò in quanto lo iato tra domanda e offerta del servizio in questione è di tale portata per cui, pur con una riduzione degli aventi diritto, la platea di richiedenti sarà in prospettiva comunque superiore alle capacità massime di lavorazione delle pratiche da parte dei consolati. Si osserva inoltre che il contributo è dovuto per la trattazione della domanda e non per l'effettivo riconoscimento della



cittadinanza: non si possono infatti escludere, soprattutto nel primo periodo, numerosi casi di domande presentate comunque anche in assenza dei requisiti di legge. Inoltre, il fatto che la legge ora limiti il numero di generazioni attraverso le quali la cittadinanza può trasmettersi per i nati all'estero, comporta che i procedimenti di riconoscimento della cittadinanza degli oriundi saranno in futuro più semplici (essendo escluse in futuro le lunghe catene di trasmissione oggi previste). In questo modo, è possibile che la disposizione comporti, almeno in un orizzonte temporale di breve-medio periodo (alcuni anni), un aumento delle domande che gli uffici consolari potranno ricevere e trattare, essendo richiesto per ciascuna pratica un tempo di trattazione approssimativamente proporzionale al numero di passaggi generazionali da "ricostruire" nell'ambito del procedimento.

Per quanto riguarda invece il contributo amministrativo fino a 600 euro che i comuni possono richiedere per le domande di riconoscimento *iure sanguinis* ai sensi dell'articolo 1, comma 636 della legge di bilancio 2025, si ricorda che, a differenza di quanto previsto per il contributo di pari importo riscosso dagli uffici consolari, la disposizione in questione prevede in capo ai comuni una mera facoltà e non un obbligo di legge di introdurre il contributo. La disposizione inoltre è di recente introduzione e non ha ancora prodotto effetti significativi sui bilanci comunali. Peraltro, nel contesto della legge di bilancio 2025 non sono stati prudenzialmente ascritti effetti finanziari favorevoli alla disposizione. Alla variazione nella platea teorica dei potenziali richiedenti non possono quindi ascrivere effetti sui saldi di finanza pubblica.

Si precisa che le norme istitutive dei contributi amministrativi a favore dei consolati e dei comuni (articolo 7-bis della tariffa consolare allegata al decreto legislativo n. 71/2011 e articolo 1, commi 636 e 637 della legge di bilancio 2025) prevedono espressamente che i contributi siano dovuti per la trattazione della domanda e non per il riconoscimento della cittadinanza: essi sono incamerati anche in caso di rigetto della domanda, ivi incluso per norme sopravvenute.

Il **comma 2** contiene disposizioni di carattere processuale che non sono suscettibili di generare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Si regola, in particolare, l'onere della prova nell'ambito dei procedimenti di accertamento della cittadinanza.





*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

VERIFICA DELLA RELAZIONE TECNICA

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito Positivo.

Il Ragioniere Generale dello Stato

Firmato digitalmente

Daria Perrotta

28/03/2025



DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È convertito in legge il decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, recante disposizioni urgenti in materia di cittadinanza.

2. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 73 del 28 marzo 2025.

Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87, quinto comma, della Costituzione;

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante « Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri » e, in particolare, l'articolo 15;

Visto il codice civile approvato con regio decreto 25 giugno 1865, n. 2358, e in particolare gli articoli da 4 a 15;

Vista la legge 13 giugno 1912, n. 555, recante disposizioni « Sulla cittadinanza italiana »;

Vista la legge 21 aprile 1983, n. 123, recante « Disposizioni in materia di cittadinanza »;

Vista la legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante « Nuove norme sulla cittadinanza »;

Visto il decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, recante « Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69 » e in particolare l'articolo 19-bis;

Considerato che le disposizioni successivamente adottate in materia di cittadinanza a partire dalla riunificazione nazionale sono state finora interpretate nel senso di accordare alle persone nate all'estero una facoltà di chiedere il riconoscimento della cittadinanza senza alcun limite temporale o generazionale né oneri di dimostrare la sussistenza o il mantenimento di vincoli effettivi con la Repubblica;

Considerato che tale assetto normativo determina la crescita continua ed esponenziale della platea di potenziali cittadini italiani che risiedono al di fuori del territorio nazionale e che, anche in ragione del possesso di una o più cittadinanze diverse da quella italiana, sono prevalentemente legati ad altri Stati da vincoli profondi di cultura, identità e fedeltà;

Considerato che la possibile assenza di vincoli effettivi con la Repubblica in capo a un crescente numero di cittadini, che potrebbe raggiungere una consistenza pari o superiore alla popolazione residente nel territorio nazionale, costituisce un fattore di rischio serio ed attuale per la sicurezza nazionale e, in virtù dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, degli altri Stati membri della stessa e dello Spazio Schengen;

Considerato che, in applicazione del principio di proporzionalità, è opportuno prevedere il mantenimento della cittadinanza italiana e, conseguentemente, europea in capo alle persone nate e residenti all'estero alle quali lo stato di cittadini è già stato validamente riconosciuto;

Considerato che è opportuno prevedere l'applicazione della normativa sostanziale previgente alle controversie giurisdizionali e ai procedimenti amministrativi instaurati in data anteriore alla deliberazione del Consiglio dei ministri del presente decreto;

Ritenuta pertanto la straordinaria necessità ed urgenza di introdurre limitazioni nella trasmissione automatica della cittadinanza italiana a persone nate e residenti all'estero, condizionandola a chiari indici della sussistenza di vincoli effettivi con la Repubblica;

Ritenuta pertanto la straordinaria necessità ed urgenza di operare un bilanciamento tra i principi di cui agli articoli 1 e 3 della Costituzione, applicando le suddette limitazioni a tutti i futuri riconoscimenti di cittadinanza italiana ed evitando l'intrinseca irragionevolezza di riconoscimenti della cittadinanza italiana secondo criteri diversi a seconda di un fattore casuale e non indicativo di vincoli effettivi con la Repubblica, quale la nascita dei richiedenti, in luogo dell'effettivo esercizio di diritti o adempimento di doveri connessi con lo stato di cittadino;

Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di introdurre misure per evitare, nelle more dell'approvazione di una riforma organica delle disposizioni in materia di cittadinanza, un eccezionale e incontrollato afflusso di domande di riconoscimento della cittadinanza, tale da impedire l'ordinata funzionalità degli uffici consolari all'estero, dei comuni e degli uffici giudiziari;

Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 28 marzo 2025;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dell'interno, di concerto con i Ministri della giustizia e dell'economia e delle finanze;

EMANA

il seguente decreto-legge:

Articolo 1.

(Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza)

1. Alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, dopo l'articolo 3 è inserito il seguente:

« Art. 3-bis - 1. 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 seguenti condizioni:

a) lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti non oltre le 23:59, ora di Roma, della medesima data;

b) lo stato di cittadino dell'interessato è accertato giudizialmente, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda giudiziale presentata non oltre le 23:59, ora di Roma, della medesima data;

c) un genitore o adottante cittadino è nato in Italia;

d) un genitore o adottante cittadino è stato residente in Italia per almeno due anni continuativi prima della data di nascita o di adozione del figlio;

e) un ascendente cittadino di primo grado dei genitori o degli adottanti cittadini è nato in Italia. ».

2. All'articolo 19-*bis* del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la rubrica è sostituita dalla seguente: « Controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia e di cittadinanza italiana »;

b) dopo il comma 2 sono aggiunti i seguenti:

« 2-*bis*. 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.

2-*ter*. 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. ».

Articolo 2.

(Entrata in vigore)

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 28 marzo 2025

MATTARELLA

MELONI, *Presidente del Consiglio dei ministri*

TAJANI, *Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale*

PIANTEDOSI, *Ministro dell'interno*

NORDIO, *Ministro della giustizia*

GIORGETTI, *Ministro dell'economia e delle finanze*

Visto, *il Guardasigilli*: NORDIO

€ 4,00