

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 2/2026

LA CITTADINANZA «VIRTUALE» DEGLI ORIUNDI ITALIANI: RETROATTIVITÀ, AFFIDAMENTO E *GENUINE LINK* NELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 63 DEL 2026

di Roberto Cherchi

Abstract: Il contributo esamina la sentenza n. 63 del 2026, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili o infondate le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 3-bis della legge n. 91 del 1992, introdotto dal decreto-legge n. 36/2025 e convertito dalla legge n. 74/2025, che ha limitato la trasmissione della cittadinanza italiana iure sanguinis nei confronti dei discendenti di cittadini italiani nati all'estero. L'autore ricostruisce l'impianto argomentativo della decisione, soffermandosi sul rapporto tra cittadinanza, forma di stato costituzionale di diritto, popolo, territorio e principio di effettività. Particolare attenzione è dedicata alla qualificazione della cittadinanza degli oriundi italiani come cittadinanza «virtuale», non ancora accertata e non consolidata, e al conseguente bilanciamento tra affidamento individuale e interesse pubblico al ripristino di un *genuine link* con la Repubblica. Il contributo valuta criticamente la tenuta dello scrutinio di proporzionalità, anche nell'ipotesi alternativa in cui si ritenga inciso un affidamento qualificato. In conclusione, l'autore sostiene che il principio del legame effettivo, se può giustificare la limitazione dello *iure sanguinis*, dovrebbe altresì orientare una riforma inclusiva della cittadinanza, capace di valorizzare lo stabile inserimento sociale, scolastico, lavorativo e culturale degli stranieri nella comunità politica italiana.

Abstract: The article examines judgment no. 63 of 2026, in which the Italian Constitutional Court dismissed the constitutional challenges concerning Article 3-bis of Law no. 91 of 1992, introduced by Decree-Law no. 36 of 2025 and converted into Law no. 74 of 2025, which restricted the transmission of Italian citizenship *iure sanguinis* to descendants of Italian citizens born abroad. The author reconstructs the reasoning of the Court, focusing on the relationship between citizenship, the constitutional State, the people, territory and the principle of effectiveness. Particular attention is paid to the Court's qualification of the citizenship of Italian descendants abroad as a form of «virtual» citizenship, not yet ascertained and not consolidated, and to the consequent balancing between individual legitimate expectations and the public interest in restoring a *genuine link* with the Republic. The article critically assesses the proportionality review, including in the alternative hypothesis in which the new rules are deemed to affect a qualified legitimate expectation. The author concludes that the principle of an effective link, while capable of justifying limitations on *iure sanguinis* citizenship, should also guide an inclusive reform of citizenship law, aimed at recognising the stable social, educational, professional and cultural integration of foreigners within the Italian political community.

LA CITTADINANZA «VIRTUALE» DEGLI ORIUNDI ITALIANI: RETROATTIVITÀ, AFFIDAMENTO E *GENUINE LINK* NELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 63 DEL 2026

di Roberto Cherchi*

SOMMARIO: 1. Il *thema decidendum* nella sentenza Corte cost. n. 63 del 2026. – 2. L'inquadramento storico della disciplina della trasmissione della cittadinanza italiana. – 3. La forma di stato costituzionale di diritto e la cittadinanza. – 4. Il significato delle norme censurate e la loro *ratio*. – 5. I parametri evocati e i motivi di legittimità costituzionale. – 6. Una questione che interroga l'idea di Costituzione. – 7. Gli effetti delle norme retroattive e lo scrutinio di proporzionalità. – 8. Lo scrutinio rigoroso di proporzionalità con riferimento a un ipotetico affidamento "qualificato". – 9. Oltre lo *ius sanguinis*: il *genuine link* come criterio anche inclusivo.

1. Il *thema decidendum* nella sentenza Corte cost. n. 63 del 2026

La sentenza in esame ha a oggetto le nuove norme di cui all'art. 3-*bis*, legge n. 91/1992, introdotto dal decreto-legge n. 36/2025 e convertito dalla legge n. 74/2025. Tali norme restringono l'ambito di applicazione della disciplina legislativa sull'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*, prevedendo che «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», salve alcune eccezioni¹. Il *petitum* del giudice *a quo* era finalizzato a rendere applicabile il nuovo regime giuridico, per effetto di una sentenza ablativa, solo alle persone nate successivamente all'entrata in vigore del d.l. n. 36/2025. Secondo il rimettente, la dichiarazione di illegittimità della Corte avrebbe potuto anche essere accompagnata da un intervento di tipo manipolativo, «con previsione di un meccanismo di diritto intertemporale che garantisca la possibilità (a tutte le persone già nate alla data di entrata in vigore del d.l. n. 36/2025) di presentare una domanda di riconoscimento della cittadinanza entro termini ragionevoli» (punto 2.4 del ritenuto in fatto)².

* Professore ordinario di diritto costituzionale e pubblico nell'Università degli studi di Cagliari.

1. Continuano a essere soggetti alla vecchia disciplina: a) coloro che hanno presentato la domanda per il riconoscimento dello *status*, corredata della necessaria documentazione, all'ufficio consolare o al sindaco competente non oltre il 27 marzo 2025; b) coloro che hanno presentato la domanda, corredata di documentazione, a un appuntamento successivo al 27 marzo 2025, purché comunicato entro la medesima data; c) coloro che hanno ottenuto l'accertamento giudiziale a seguito di domanda processuale presentata entro la medesima data; d) coloro che hanno un ascendente di primo o di secondo grado (genitore o nonno) che possedeva, al momento della morte, esclusivamente la cittadinanza italiana (tale requisito è precisato dalla circolare del Ministero dell'interno n. 26185 del 2025); e) coloro il cui genitore o adottante è stato residente in Italia per almeno due anni continuativi successivamente all'acquisto della cittadinanza italiana e prima della data di nascita o di adozione del figlio.

2. La questione di legittimità costituzionale è stata posta dal Tribunale ordinario di Torino, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, in composizione monocratica, adito da otto cittadini venezuelani, i quali avevano chiesto l'accertamento del loro *status* di cittadini italiani *iure sanguinis*, dopo il 27 marzo 2025, in quanto discendenti del cittadino italiano P.M. D., nato a Torino nel 1837, emigrato in Venezuela e ivi deceduto senza essersi mai naturalizzato cittadino venezuelano, il quale aveva acquistato la cittadinanza italiana per effetto dell'unificazione nel 1861.

Le norme costituzionali che per il rimettente si assumono essere violate sono: gli artt. 2 e 3 Cost., in riferimento ai principi di uguaglianza, ragionevolezza e tutela dell'affidamento nella sicurezza giuridica, sotto due distinti profili: a) l'arbitrarietà della differenziazione tra coloro che hanno chiesto l'accertamento della cittadinanza prima del 28 marzo 2025 e coloro che l'hanno chiesto dopo; b) la lesione dei diritti quesiti, in quanto l'art. 3-*bis* determinerebbe una «revoca implicita della cittadinanza con efficacia retroattiva e senza alcuna previsione di diritto intertemporale». Sono altresì evocati alcuni parametri interposti, in relazione all'art. 117, co. 1, Cost.: gli artt. 9 del TUE e 20 del TFUE, in base ai quali la cittadinanza dell'Unione spetta a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro; l'art. 15, co. 2, della Dichiarazione universale dei diritti umani, secondo il quale «[n]essun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza», e l'art. 3, co. 2, del Prot. n. 4 CEDU, secondo il quale «[n]essuno può essere privato del diritto di entrare nel territorio dello Stato di cui è cittadino»³.

La sentenza in esame presenta un impianto argomentativo didattico ed è caratterizzata da una premessa articolata in tre parti: la prima è dedicata all'inquadramento storico della disciplina della trasmissione della cittadinanza nel nostro ordinamento, in cui la Corte pone in rilievo le peculiarità della situazione italiana (punto 8.1 del considerato in diritto); la seconda esamina l'impatto dell'entrata in vigore della Costituzione rispetto alla cittadinanza (punto 8.2 del considerato in diritto); la terza è diretta a illustrare il significato delle norme censurate e la loro *ratio* (punto 8.3 del considerato in diritto).

2. L'inquadramento storico della disciplina della trasmissione della cittadinanza italiana

La prima parte della premessa è dedicata all'evoluzione della legislazione sulla trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis* (punto 8.1 del considerato in diritto).

La Corte costituzionale definisce la cittadinanza come uno «stato giuridico costituzionalmente protetto e che importa una serie di diritti nel campo privatistico e pubblicistico e inoltre, in particolare, diritti politici» (sentenza n. 87 del 1975). In Italia, in base agli artt. 1, 2 e 3 della legge n. 91/1992, il criterio dominante per il suo acquisto è il rapporto di filiazione. Prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 36/2025, convertito dalla l. n. 74/2025, la trasmissione ai discendenti avveniva senza limiti temporali. La Corte ha altresì precisato, richiamando le Sezioni unite civili della Cassazione, che lo *status civitatis* fondato sul vincolo di filiazione ha carattere «permanente ed è imprescrittibile [e] giustiziabile in ogni tempo in base alla semplice prova della fattispecie acquisitiva integrata dalla nascita da cittadino italiano»⁴.

In base al codice civile del 1865, la trasmissione della cittadinanza poteva aver luogo *iure sanguinis* illimitatamente in linea retta agnaticia, senza limiti generazionali. L'art. 11, co. 1, del codice civile del 1865 integrava uno sfavore rispetto alla doppia cittadinanza: la disposizione, tuttavia, era stata interpretata restrittivamente, per cui la perdita della

3. La tutela multilivello dei diritti fondamentali, laddove il giudice, nell'ipotesi di doppia pregiudizialità, sceglie la strada del giudizio di legittimità costituzionale, come auspicato dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 267 del 2017, può condurre alla proposizione da parte della Corte costituzionale stessa di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, che il Giudice delle leggi ha ritenuto, nel caso di specie, non necessario, richiamando la dottrina dell'*acte clair*: cfr. Corte giust., Grande Sezione, 24.3.2026, causa C-767/23, *Remling*; Corte giust., Grande Sezione, 6.10.2021, causa C-561/19, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi*; Corte giust., 6.10.1982, causa C-283/81, *CILFIT e a.*

4. Cass., SU, sentt. 24.8.2022, nn. 25317 e 25318.

cittadinanza italiana veniva fatta discendere solo dall'acquisto volontario di un'altra cittadinanza (e non per effetto del suo acquisto *iure soli*). Anche la legge n. 555/1912 confermò il modello dell'acquisto della cittadinanza per filiazione e non disincentivò il fenomeno della doppia cittadinanza, in quanto l'art. 7 della legge prevede che la cittadinanza potesse essere perduta solo per rinuncia espressa (modello *opting out*). La massiccia emigrazione verso il continente americano nel periodo compreso tra il 1876 e il 1925, in Paesi nei quali la cittadinanza si acquistava *iure soli*, ha determinato la formazione di estese comunità di discendenti di italiani all'estero e l'ampia diffusione della doppia cittadinanza, «di regola non accertata». L'entrata in vigore della Costituzione ha contribuito all'ampliamento della platea dei soggetti aventi diritto: la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittime le norme in base alle quali la donna italiana perdeva la cittadinanza se acquistava quella del marito straniero *iure communicatione*, e che non attribuivano la cittadinanza per nascita al figlio di una cittadina⁵; per la Corte di cassazione, le norme dichiarate illegittime non avrebbero potuto essere applicate neppure alle fattispecie venute in essere prima dell'entrata in vigore della Costituzione⁶.

L'esito di questa stratificazione normativa e giurisprudenziale è stato, secondo la Corte, la formazione di una cittadinanza «virtuale», in quanto non accertata, costituita da decine di milioni di persone prive di legami effettivi con l'Italia; al contrario, l'esame comparativo ha posto in evidenza come alcuni tra i Paesi europei più affini all'Italia – come Francia, Germania e Regno Unito – abbiano nel tempo posto limiti alla trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis*.

3. La forma di stato costituzionale di diritto e la cittadinanza

La seconda parte della premessa è dedicata al rapporto tra forma di stato costituzionale di diritto e cittadinanza.

L'entrata in vigore della Costituzione ha determinato una mutazione genetica nell'istituto della cittadinanza, che da mero *status civitatis* dello stato monoclasse è divenuto, in correlazione all'affermazione del suffragio universale maschile e femminile, uno *status activae civitatis*, che costituisce la premessa logico-giuridica della partecipazione popolare alla comunità politica democratica. La Corte sottolinea come questa dimensione partecipativa dei cittadini «riuniti nel popolo» discenda, in primo luogo, dall'art. 1, co. 2, Cost., e dai diritti di partecipazione democratica di cui agli artt. 48, 49, 51, 75 e 138 Cost. I cittadini sono quindi, al tempo stesso, destinatari e protagonisti del dominio politico democratico⁷.

5. Corte cost., sentt. nn. 87 del 1975 e 30 del 1983.

6. Cass., SU, n. 4466 del 2009.

7. Sul punto, pare utile richiamare le osservazioni di C. Panzera, A. Rauti, *La cittadinanza tra stato e comunità*, in *Dir. soc.*, n. 3.2025, p. 632 ss., secondo i quali «tale nozione consente di considerare in modo critico una prima forma di possibile "riduzione" della cittadinanza alla mera soggezione all'ordinamento. Se J. Bodin definiva i cittadini come sudditi ("soggetti") liberi e fedeli al monarca – e Kelsen riteneva possibile, all'interno dell'ordinamento, la riduzione normativistica del popolo alla popolazione – l'idea della cittadinanza come (mera) soggezione alla norma, eventualmente caratterizzata dal rapporto di fedeltà con il sovrano, non coglie il *proprium* della cittadinanza democratica. Come anticipato, e guardando in particolare alla Costituzione repubblicana, più che la soggezione in sé – intesa come risvolto del potere statale di condizionare lo *status civitatis* – rileva innanzitutto la partecipazione alla sovranità, come già Rousseau aveva intuito. Ed il *medium*, l'elemento che rende possibile tanto la soggezione quanto la più ampia partecipazione politica è lo stabile rapporto con il territorio, vera e propria preconditione anche per l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà».

Dalla Costituzione deriva che la cittadinanza, in linea di principio, presuppone una relazione stabile con la comunità politica sul territorio nazionale.

Lo si evince in primo luogo dall'art. 1 Cost., che associa nello stesso articolo le parole Italia, sovranità e popolo. Lo confermano, inoltre, l'art. 4, co. 2, Cost. (dovere del cittadino di concorrere con il lavoro al progresso materiale e spirituale della società), l'art. 3, co. 2, Cost. (dovere della Repubblica di rimuovere le disuguaglianze di fatto al fine di assicurare «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»), l'art. 2 Cost. (la Repubblica richiede l'adempimento, in questo caso non solo al cittadino, ma all'uomo, dei doveri di solidarietà), l'art. 1, co. 1, Cost. (la Repubblica è fondata sul lavoro) e l'art. 54 Cost. (dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservarne le leggi). Per la Corte esiste, quindi, un legame tra cittadino e comunità politica; da tale connessione consegue che il cittadino è partecipe dei destini comuni, concorre al progresso sociale e, in funzione di questo legame, è non solo titolare di diritti ma anche di doveri costituzionali (in questo senso si cita Corte cost. sent. n. 137 del 2025, punto 6)⁸.

Come è stato già evidenziato nella nota sentenza n. 192 del 2024 sull'autonomia differenziata (di cui lo stesso Pitruzzella è stato giudice redattore)⁹, il popolo è una comunità politica avente una duplice dimensione, unitaria e pluralistica. Nel disegno costituzionale

8. È interessante anche la prospettiva ricostruttiva di C. Panzera, A. Rauti, *op. cit.*, p. 636 ss., secondo i quali «per quanto formalmente la Costituzione italiana si occupi “poco” di cittadinanza e “molto” dei diritti dei cittadini – non tutti, peraltro, ad essi riservati – crediamo esistano attendibili indici (o quantomeno frammenti) di un possibile modello costituzionale di cittadinanza, secondo cui la cittadinanza democratica nel nostro ordinamento trova il nucleo essenziale di valore, il suo centro irradiante, nel contributo che ciascuno è chiamato a offrire per il progresso materiale e spirituale della società (art. 4, co. 2, Cost.). In fondo, a tale sforzo interpella incessantemente il dovere di fedeltà alla Repubblica (art. 54 Cost.) che è, innanzitutto, fedeltà ai suoi principi basilari, nel solco della partecipazione come strumento di solidarietà, dell'ordito personalista e pluralista della Carta costituzionale, della promessa di rinnovamento sociale che essa diffonde in tutte le pieghe dell'ordinamento. E, come si è già ricordato, la forma *piena* di partecipazione e di solidarietà presuppone un legame di “prossimità” di ogni cittadino con la comunità politica e con il territorio dello Stato. La ricostruzione di tale modello si fonda sulla connessione della cittadinanza con il preciso modo di essere dei doveri costituzionali, a partire dal dovere di contribuire al progresso della collettività, ma considerando anche il dovere tributario (art. 53 Cost.), il dovere di fedeltà alla Repubblica, il dovere di difesa della Patria (art. 52 Cost.), fino al diritto-dovere civico di voto (art. 48 Cost.). L'ultima riflessione parte da un semplice assunto: i doveri costituzionali relativi alla partecipazione, al contributo offerto, alla solidarietà ed alla fedeltà evidentemente implicano in larghissima parte un qualche collegamento con il territorio, inteso non come spazio nudo ma come luogo all'interno del quale si producono le esternalità positive di tali contributi. Realisticamente, i cittadini residenti pagano le imposte in base al principio di territorialità; in caso di invasione militare, solo i primi (e non quelli residenti all'estero) saranno davvero chiamati – a prescindere dalle loro capacità sul campo – a difendere in modo armato la Patria, magari insieme agli stranieri regolarmente residenti. Più in generale, poi, la partecipazione politica dei cittadini, che lo Stato democratico presuppone, si articola nella costruzione quotidiana del vivere comune, senza dunque esaurirsi nelle elezioni cicliche e regolari e, in definitiva, presupponendo l'esistenza di un popolo che vive su un determinato territorio».

9. In questa sentenza si legge che «la Costituzione definisce la Repubblica come “una e indivisibile” (così il medesimo art. 5 Cost.). L'unità e indivisibilità della Repubblica si fondano sul riconoscimento dell'unità del popolo, a cui l'art. 1, secondo comma, Cost. attribuisce la titolarità della sovranità. La Costituzione riconosce e garantisce pienamente il pluralismo politico (artt. 48 e 49 Cost.), sociale (artt. 2, 17, 18, 39, 118, quarto comma, Cost.), culturale (artt. 9, primo comma, 21, 33, primo comma, Cost.), religioso (artt. 8 e 19 Cost.), scolastico (art. 33, terzo comma, Cost.), della sfera economica (art. 41 Cost.). Tuttavia, tale accentuato pluralismo, che si riflette anche sul piano istituzionale (artt. 5 e 114 Cost.), non porta all'evaporazione della nozione unitaria di popolo. La nostra democrazia costituzionale si basa sulla compresenza e sulla dialettica di pluralismo e unità, che può essere mantenuta solamente se le molteplici formazioni politiche e sociali e le singole persone, in cui si articola il “popolo come molteplicità”, convergono su un nucleo di valori condivisi che fanno dell'Italia una comunità politica con una sua identità collettiva. In essa confluiscono la storia e l'appartenenza a una comune civiltà, che si rispecchiano nei principi fondamentali della Costituzione. A tutto ciò si riferisce la stessa Costituzione quando richiama il concetto di “Nazione” (artt. 9, 67 e 98 Cost.)» (punto 4 del considerato in diritto).

coesistono, infatti, la dimensione atomistica dei cittadini individualmente considerati, con la propria sfera di interessi e i propri legami partecipativi nelle formazioni sociali intermedie, e quella unitaria del popolo, che si manifesta in particolare come corpo elettorale. Sia la dimensione unitaria sia quella pluralistica si esplicano nel quadro di una cornice di valori condivisi, in virtù dei quali la collettività dei cittadini non è una massa *informe* ma un *demos*, per cui le decisioni della maggioranza possono essere riconosciute come legittime e tollerabili anche dalla minoranza¹⁰.

La Corte ribadisce quanto già affermato nelle sentenze n. 25 del 2025 e n. 142 del 2025, ossia che in carenza di precisi vincoli costituzionali che non siano quello dell'art. 22 Cost., il legislatore gode di ampia discrezionalità nella regolazione della cittadinanza, ma precisa che non si tratta di una discrezionalità illimitata, in quanto essa deve essere esercitata nel quadro dei valori costituzionali che coniugano cittadinanza, solidarietà, partecipazione politica, crescita materiale e spirituale della società, condivisione dei valori costituzionali fondamentali. Per la Corte la previgente disciplina consentiva l'esercizio dei diritti di partecipazione politica a persone prive di un *genuine link* con il popolo, il territorio, la comunità politica e i valori costituzionali fondamentali, e nondimeno destinate a concorrere all'assunzione di decisioni politiche le cui ricadute in termini di doveri e obblighi non le riguardavano. Essa si collocava, quindi, ai limiti della Costituzione, e tale criticità è stata accentuata dall'entrata in vigore della l. cost. n. 1/2000, che ha attribuito ai cittadini italiani residenti all'estero il diritto di voto. Inoltre, sottolinea la Corte, l'esigenza di un legame effettivo tra il cittadino, il territorio e i valori fondamentali nelle Costituzioni dei Paesi dell'Unione europea è affermata anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia¹¹.

10. La nozione unitaria di popolo è quindi diversa da quella rinvenibile nel pensiero di Schmitt, che evocava solo la dimensione unitaria, secondo una dottrina per la quale la Costituzione è la decisione politica fondamentale «sulla forma concreta di esistenza politica del popolo» (cfr. C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, a cura di A. Caracciolo, Milano, Giuffrè, 1984, p. 48). Per una ricostruzione della prospettiva decisionista di Schmitt, v. P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, Liguori, 1988, p. 13 ss. Nelle due sentenze si avverte l'eco del pensiero del loro estensore, che già in precedenza aveva attribuito due facce alla rappresentanza politica (come «il Dio Giano»), quella della dimensione unitaria (la rappresentazione) e quella della dimensione pluralistica (la rappresentanza in senso stretto), e aveva posto in correlazione queste due «facce» della rappresentanza con il significato ambivalente attribuito alla parola «popolo», che emerge in modo ancora più chiaro dall'*incipit* del preambolo alla Costituzione degli Stati Uniti («we the people»): cfr. G. Pitruzzella, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, Laterza, 1998, pp. 24-25. V. anche V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione (note preliminari)*, in Id., *Stato popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 120 e 144, il quale aveva anticipato questa lettura ambivalente, ritenendo da un lato superato l'argomento secondo cui al popolo non potrebbe essere riconosciuta soggettività, dovendo esso essere qualificato come «figura giuridica soggettiva», da intendersi come «collettività, ossia pluralità di individui presi e considerati, dalla norma, nel loro insieme»; e dall'altro, evidenziando come le istituzioni poggiano «sopra una organizzazione della collettività popolare variamente e concretamente articolata», in quanto «il popolo, il popolo vero, appare poi, alla indagine sociologica, internamente differenziato in classi e gruppi minori, portatori di diversi e contrastanti interessi». Su questa duplice accezione del popolo v. anche G. Brunelli, *Ancora attuale: le ragioni giuridiche della perdurante vitalità della Costituzione*, in *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana. Materiali dall'incontro di studio. Ferrara, 24-25 gennaio 2013*, a cura di G. Brunelli, G. Cazzetta, Milano, Giuffrè, 2013, p. 11 ss.

11. Sul punto la Corte costituzionale richiama le sentenze Corte giust., Grande Sezione, 2.3.2010, causa C-135/08, *Rottmann*; Corte giust., Grande Sezione, 12.3.2019, causa C-221/17, *Tjebbes*; Corte giust., Grande Sezione, 25.4.2024, cause riunite C-684/22, C-685/22 e C-686/22, *Stadt Duisburg* e Corte giust., Grande Sezione, 29.4.2025, causa C-181/23, *Commissione c. Malta*.

4. Il significato delle norme censurate e la loro *ratio*

La terza parte della premessa è dedicata all'esame delle norme censurate e della loro *ratio*.

Il Giudice delle leggi, posto dinanzi all'alternativa tra la tesi dell'ordinanza di rimessione, secondo cui la disciplina in esame sarebbe retroattiva e determinerebbe una revoca implicita e retroattiva della cittadinanza per tutti i suoi destinatari, e quella dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui non vi sarebbe retroattività, ha scelto una terza via. Da un lato, la Corte riconosce la retroattività propria delle nuove norme, in quanto l'art. 3-*bis* oggetto del giudizio attribuisce a fatti precedenti «conseguenze giuridiche diverse da quelle loro proprie nel quadro temporale di riferimento» (sentenza n. 173 del 2019), come peraltro si evince dalla lettera della disposizione, che ricomprende nell'ambito soggettivo chi è nato all'estero «anche prima della data di entrata in vigore». Dall'altro lato, esclude che il nuovo regime giuridico abbia determinato l'effetto di una revoca automatica e generalizzata della cittadinanza. Per la Corte la revoca, nel diritto amministrativo generale e nella legge sulla cittadinanza (art. 21-*quinqies* della l. n. 241/1990; art. 10-*bis* della l. n. 91/1992), produce effetti *ex nunc*; nel caso di specie, invece, la norma ha effetto *ex tunc*, «al fine di far fronte a una situazione assai risalente». Inoltre, la revoca presuppone uno *status* già acquisito: in questo senso, ad avviso della Corte, si spiega l'utilizzo, nel decreto-legge, della formula «è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana», che è ritenuta adeguata «al fatto che per nessuno dei destinatari delle norme lo *status* di cittadino italiano era giuridicamente certo». Peraltro, prosegue la Corte, «anche dal punto di vista "topografico", il d.l. n. 36/2025, come convertito, ha inserito la nuova disciplina (art. 3-*bis* della legge n. 91/1992) subito dopo quella relativa all'acquisto per filiazione (artt. 1, 2 e 3), non nel contesto delle disposizioni dedicate alla revoca (art. 10-*bis*) e alla perdita della cittadinanza (art. 12)».

5. I parametri evocati e i motivi di legittimità costituzionale

Una volta chiarita la propria posizione – le norme oggetto del giudizio sono retroattive, ma non integrano la revoca dello *status*, che non è considerato acquisito prima dell'accertamento amministrativo o giudiziale – la Corte procede a esaminare i motivi di illegittimità costituzionale.

Il giudice *a quo* lamenta la violazione degli artt. 2 e 3 Cost., sotto il duplice profilo dell'irragionevole disparità di trattamento tra chi ha chiesto l'accertamento della cittadinanza non oltre il 27 marzo 2025 e chi lo ha chiesto dopo, e della lesione dei diritti quesiti, che determinerebbero una «revoca implicita della cittadinanza con efficacia retroattiva e senza alcuna previsione di diritto intertemporale».

La Corte ritiene infondati entrambi i profili di censura.

In primo luogo, non appare irragionevole la disparità di trattamento derivante dall'adozione di norme transitorie che prevedono l'applicazione del vecchio regime giuridico ai procedimenti pendenti. La giurisprudenza della Corte riconosce infatti ampia discrezionalità al legislatore nel circoscrivere gli effetti retroattivi delle proprie norme¹². Nel caso di specie, la ragione giustificativa delle norme transitorie è far salvo l'affidamento riposto da chi ha presentato domanda di accertamento dello *status* sull'applicazione delle norme previgenti, domanda che lo differenzia dagli altri in quanto «accresce il peso del suo

12. V. Corte cost., sentt. n. 376 del 2008 e n. 246 del 1992.

affidamento». La Corte, peraltro, evidenzia che vi sono altri soggetti che potrebbero vantare un affidamento qualificato, in quanto titolari di una posizione giuridica soggettiva differenziata: si tratta di chi ha avviato la procedura di riconoscimento della cittadinanza ma non ha ricevuto l'appuntamento entro le 23:59 del 27 marzo 2025. Poiché, tuttavia, il giudizio è circoscritto al *thema decidendum*, la Corte lascia impregiudicata tale questione di legittimità costituzionale.

La Consulta procede altresì allo scrutinio del secondo profilo evocato ex artt. 2 e 3 Cost., ossia la lamentata lesione dei diritti quesiti degli stranieri, anch'essa derivante dalla retroattività delle nuove norme. La Corte ascrive il principio del legittimo affidamento all'art. 3 Cost., e afferma che esso è «soggetto al normale bilanciamento proprio di tutti i principi e diritti costituzionali»¹³. Nello scrutinio di proporzionalità, la Corte ritiene che le nuove norme siano idonee e necessarie, in quanto la soluzione alternativa prospettata (applicare il nuovo regime giuridico solo ai nati dopo l'entrata in vigore del decreto-legge), avrebbe sostanzialmente lasciato la situazione invariata.

Supera il vaglio anche il bilanciamento tra il principio di affidamento sacrificato e l'interesse realizzato. Da una parte la Corte ritiene l'affidamento recessivo e sacrificabile, in quanto non accede a una posizione consolidata (che è propria, invece, di chi ha già ottenuto il riconoscimento della cittadinanza), e neppure incide su quella di chi, avendo già presentato la domanda o ricevuto l'appuntamento, è titolare di un affidamento qualificato. Ciò in quanto, se è vero che la cittadinanza si acquista con la nascita, è altresì vero che, per chi è nato all'estero, è necessario l'accertamento amministrativo o giudiziale, in carenza del quale la persona non può esercitare i diritti, né è tenuta all'adempimento dei doveri che discendono dallo *status*, che di questa «posizione soggettiva composita» costituisce il «baricentro». Sull'altro piatto della bilancia, invece, si colloca l'interesse della Repubblica a circoscrivere la portata applicativa delle norme sull'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*. La Corte considera questo interesse qualificato e dominante, in forza del principio di effettività, che implica «la necessità che la cittadinanza sia riservata a chi è legato da «vincoli effettivi» con la Repubblica». Si evidenzia come anche dal preambolo del decreto-legge emerga che il fine perseguito sia quello di introdurre «limitazioni nella trasmissione automatica della cittadinanza italiana» con riferimento ai discendenti di italiani nati all'estero, «condizionandola a chiari indici della sussistenza di vincoli effettivi con la Repubblica», fermo restando il rispetto del principio di proporzionalità, che impone al legislatore di non provocare una revoca automatica e generalizzata della cittadinanza di chi ha già ottenuto l'accertamento dello *status*, e di non eliminare gli effetti delle norme previgenti con riferimento ai procedimenti in corso. Il criterio del *genuine link*, oltre a essere espressione della Costituzione (come posto in evidenza nel punto 8.2 del considerato in diritto), trova conferma anche nella giurisprudenza di legittimità¹⁴, nell'art. 7, paragrafo 1, lettera e), della Convenzione europea sulla cittadinanza del 6 novembre 1997 (elaborata nell'ambito del Consiglio d'Europa), in base al quale la perdita della cittadinanza è ammessa in caso di «lack of a genuine link between the State Party and a national habitually residing abroad», nonché nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, in decisioni inerenti sia

13. V. Corte cost., sentt. n. 216 del 2023 e n. 169 del 2022.

14. Cfr. Cass., sez. I, sent. 8.2.2024, n. 3564, punto 4; Cass., SU civ., n. 25317 del 2022, punto XI.

all'acquisto della cittadinanza¹⁵ sia alla sua perdita¹⁶; il medesimo criterio emerge anche nella giurisprudenza di altri tribunali costituzionali¹⁷.

Il carattere proporzionato del nuovo regime giuridico viene desunto anche dall'introduzione di nuove norme volte ad agevolare l'ingresso in Italia per lavoro subordinato a favore degli stranieri oriundi italiani, senza limiti generazionali, e la loro naturalizzazione (il periodo di residenza a tal fine necessario viene ridotto da tre a due anni). *A fortiori*, la retroattività è stata giustificata in base alla considerazione che le nuove norme avrebbero carattere correttivo, in quanto strumentali a «disinnescare una situazione causata da una disciplina squilibrata» e a «ripristinare criteri di equità e di ragionevolezza»¹⁸, e in base al fatto che esse non erano imprevedibili¹⁹, considerati non solo la manifesta sperequazione prodotta dalle norme vigenti, ma anche il fatto che disegni di legge volti a limitare l'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis* erano stati presentati sin dal 2024.

In ultima analisi, quindi, per la Corte il bilanciamento tra principi e interessi in gioco è ben temperato: da un lato l'affidamento di chi non ha fatto domanda di accertamento entro il termine previsto, e neppure ha ottenuto a questo fine l'appuntamento, non è qualificato; dall'altro, l'interesse ad assicurare una connessione reale tra cittadino e territorio è consustanziale allo stato costituzionale di diritto, ed esso sarebbe frustrato da una disciplina destinata a operare solo per il futuro.

Una volta affermata la ragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore, la Corte affronta la lamentata violazione di parametri sovranazionali e internazionali interposti, collegati all'art. 117, co. 1 Cost. Su questa base, la Corte ritiene infondata la questione del mancato rispetto dell'art. 9 del TUE e dell'art. 20 del TFUE, su cui si basa l'acquisto della cittadinanza dell'Unione a vantaggio dei cittadini degli Stati membri. In questo senso si richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia sull'esigenza che la cittadinanza nazionale sia fondata su un *genuine link*, e si cita in particolare la sentenza di tale Corte sul caso dei c.d. passaporti d'oro rilasciati da Malta²⁰.

Il rimettente aveva anche richiamato la giurisprudenza della Corte di giustizia per sostenere l'illegittimità delle disposizioni oggetto del giudizio nella parte in cui non recano norme transitorie per «la conservazione della cittadinanza entro termini ragionevoli» (in particolare, mediante l'introduzione di una finestra temporale per la presentazione di una domanda di accertamento amministrativo o giudiziale)²¹. Secondo la Corte, la questione è infondata in quanto la giurisprudenza richiamata fa riferimento a norme privative della

15. Corte giust., *Commissione c. Malta*.

16. Corte giust., *Tjebbes*, punto 35.

17. V. la decisione n. 1130/1131/1132/1133 QPC dell'11.4.2025 del *Conseil constitutionnel*; le sentenze 15.12.2025, nn. 1133 e 1134, del Tribunale costituzionale portoghese; nonché la sentenza 21.10.1987, *Teso*, in BVerfGE 77, 137, del Tribunale costituzionale federale tedesco. Sul principio del *genuine link* come limite alle determinazioni nazionali pregiudizievoli della cittadinanza nella giurisprudenza della Corte EDU (secondo i canoni della legalità e della proporzionalità dell'incisione), in relazione al rispetto del diritto alla vita privata e familiare, v. C. Panzera, A. Rauti, *op. cit.*, p. 627 ss.

18. V. Corte cost., sentt. nn. 182 e 136 del 2022; n. 70 del 2024; n. 145 del 2022; n. 108 del 2019; n. 56 del 1989.

19. Criterio già utilizzato nella sentenza n. 70 del 2024.

20. Corte giust., *Rottmann*, punto 51; Corte giust., *Tjebbes*, punto 31; Corte giust., Grande Sezione, 18.1.2022, causa C-118/20, *Wiener Landesregierung*, punto 52; Corte giust., Grande Sezione, 5.9.2023, causa C-689/21, *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, punto 38; Corte giust., *Commissione c. Malta*, punti 95-97. Sulla controversa legislazione maltese sui c.d. passaporti d'oro e sul relativo arresto della Corte di giustizia, v. C. Panzera, A. Rauti, *op. cit.*, p. 636 ss.

21. Corte giust., *Rottmann*; Corte giust., *Stadt Duisburg*; Corte giust., *Tjebbes*; Corte giust., *Wiener Landesregierung*.

cittadinanza, mentre nel caso italiano le norme *de quibus* hanno inciso su posizioni giuridiche non consolidate.

Inammissibile è invece ritenuta la questione relativa alla violazione dell'art. 15, co. 2, della Dichiarazione universale dei diritti umani (per il tramite dell'art. 117, co. 1, Cost.), in quanto tale atto non è vincolante. Per la Corte resta impregiudicata la questione se tale art. 15, co. 2, della Dichiarazione integri una norma di diritto internazionale consuetudinario, visto che a essere richiamato, come parametro costituzionale, non è stato l'art. 10, co. 1 Cost., ma l'art. 117, co. 1, Cost.

Infine, è altresì reputata inammissibile, per insufficiente motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza, la questione della violazione dell'art. 3, co. 2, del Prot. n. 4 CEDU, in riferimento all'art. 117, co. 1, Cost., in base al quale «[n]essuno può essere privato del diritto di entrare nel territorio dello Stato di cui è cittadino». La Corte precisa che la CEDU «non garantisce un diritto alla cittadinanza», in quanto la norma *de qua* si limita a prevedere il diritto di restare o entrare nel territorio nazionale, non quello di conseguire o conservare la cittadinanza. L'esame della giurisprudenza della Corte di Strasburgo evidenzia come la CEDU non comporti il diritto a conservare o acquisire la cittadinanza²², fermo restando che un suo diniego arbitrario potrebbe ledere il diritto alla vita privata e familiare, da accertarsi in base al diritto nazionale²³.

Alla luce di queste premesse, la Corte nel dispositivo dichiara inammissibili alcune questioni, e non fondate le questioni principali. In conclusione, due sono i passaggi centrali del percorso argomentativo: a) le nuove norme sono considerate retroattive in senso proprio; b) la situazione giuridica soggettiva dell'oriundo italiano, prima dell'accertamento amministrativo o giurisdizionale, è «virtuale», in quanto non è né certa né consolidata.

6. Una questione che interroga l'idea di Costituzione

La sentenza in esame affronta un *hard case*. Non appare azzardato affermare che tanto il dispositivo quanto la motivazione avrebbero potuto essere diversi e comunque, quale che fosse stata la soluzione prescelta, vi sarebbero stati pareri contrastanti. In questa sede si intende evidenziare i principali elementi della *ratio decidendi*, nella parte in cui si intersecano con alcuni concetti fondamentali del diritto costituzionale, per poi procedere a verificarne la solidità.

In primo luogo, vengono in evidenza le tecniche di scrutinio osservate dalla Corte costituzionale. La Corte si trova a conciliare il sindacato deferente, proprio dei giudizi sulle

22. Corte EDU, sent. 21.5.2013, *Fehrer e Dolnik contro Slovacchia*, punto 41. In base alla sentenza Corte EDU, *H.F. e altri contro Francia* (punto 249), potrebbe dirsi che la privazione della cittadinanza inflitta allo scopo di impedire l'ingresso del cittadino nel territorio potrebbe essere problematica con riferimento all'art. 3, co. 2, del Prot. n. 4 CEDU, ma la Corte costituzionale evidenzia che la Corte di Strasburgo aveva giudicato in riferimento a un caso in cui la deprivatione della cittadinanza interessava cittadini che prima dell'adozione dell'atto avevano diritto all'ingresso sul territorio nazionale: un'ipotesi diversa, quindi, rispetto a quella relativa a chi non ha avuto ancora accertata la cittadinanza.

23. Corte EDU, *Fehrer e Dolnik*, punto 41; si vedano anche le sentenze 22.12.2020, *Usmanov contro Russia*, punti 53-54, e 17.9.2024, *Abo contro Estonia*, punti 63-64.

norme relative alla cittadinanza²⁴, con lo scrutinio di proporzionalità applicato con riferimento alle norme retroattive²⁵.

Secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione, lo straniero oriundo italiano è titolare di un diritto soggettivo di cittadinanza, originario, imprescrittibile e giustiziabile in ogni tempo, ragion per cui la sentenza di accertamento dello *status* di cittadino avrebbe natura dichiarativa (e l'attività amministrativa dovrebbe essere qualificata come attività di mero accertamento)²⁶. In questo senso, come è stato evidenziato, esiste un'analogia tra questa giurisprudenza e quella delle Sezioni unite della Cassazione in tema di asilo politico, ove si afferma l'esistenza in capo allo straniero di un «diritto soggettivo perfetto» (Cass., SU, 13.11.2019, n. 29459)²⁷.

Una possibile posizione alternativa, in termini meramente ipotetici, è evocata dall'ordinanza di rimessione del Tribunale di Torino, allorché si afferma che occorre stabilire se il discendente di italiani nato all'estero sia titolare di un diritto o di una «mera aspettativa» alla cittadinanza (punto 5.1 dell'ordinanza di rimessione), nel quadro di un «rapporto giuridico a formazione progressiva» (punto 7 dell'ordinanza di rimessione): dilemma che il giudice *a quo* risolve nel primo senso.

24. Sullo scrutinio deferente in materia di cittadinanza, «secondo canoni di non manifesta irragionevolezza e di proporzionalità rispetto alle finalità perseguite», v. E. Cavasino, *La cittadinanza al tempo delle migrazioni: oltre lo ius sanguinis, ma con ragionevolezza*, in questa *Rivista*, n. 1.2026, p. 7 ss.; v. altresì Id., *Una riforma dello ius sanguinis gravemente problematica: la privazione di massa della cittadinanza con decreto legge ed in via retroattiva*, in *La cittadinanza italiana per discendenza ("ius sanguinis")*, a cura di G. Scarchillo, Pisa, Pacini Giuridica, 2026, pp. 148 e 152, e G. Perin, «*La patria dei padri è la patria dei figli*». Le conseguenze della riforma della cittadinanza sui minori nati all'estero e residenti in Italia, in questa *Rivista*, n. 3.2025, p. 1 ss.

25. Occorre evidenziare che quando lo scrutinio è deferente, in considerazione dell'ampia discrezionalità riconosciuta al legislatore (ad esempio, in materia di immigrazione, di cittadinanza, di diritto processuale), la Corte costituzionale tende ad arrestarsi a un controllo meno intenso, prossimo al test di idoneità, e dichiara illegittime le disposizioni oggetto del giudizio solo per manifesta irragionevolezza o arbitrarietà; quando invece l'approccio non è deferente, prende forma uno scrutinio di proporzionalità, che postula l'applicazione di tutti i test (idoneità, necessità, proporzionalità in senso stretto): su questi test, *ex plurimis*, v. O. Chessa, *Libertà fondamentali e teoria costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 357 ss.

26. Cfr. Cass., SU, sent. 24.8.2022, n. 25318; Cass., sez. I, sent. n. 5518 del 2024. Ancor prima viene in evidenza la decisione – sempre delle SU civili – n. 4466 del 2009, secondo cui «L'affermazione della norma che il riacquisto si ha con la dichiarazione e non per effetto di questa, in nessun caso consente di qualificare tale atto come costitutivo, anche se le autorità amministrative sono tenute a riconoscere con decreto ministeriale, il diritto al recupero della cittadinanza perduta a decorrere dal giorno successivo a quello in cui sono state adempiute tutte le formalità richieste (l. n. 91 del 1992, art. 15). Deve ritenersi che, come previsto per lo stato di apolide, anche per lo stato di cittadino, la ricognizione amministrativa e il decreto del Ministro dell'interno che ad essa consegue (l. n. 91 del 1992, artt. 7 e 8), riguardando un diritto soggettivo, sono atti vincolati che non possono che fondarsi sui documenti prodotti da chi li richiede, in applicazione dei principi d'imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.)». Su questa giurisprudenza, *ex plurimis*, v. G. D'Amico, *La cittadinanza "silente" e la "confessione" del governo legislatore*, in *La cittadinanza italiana per discendenza ("ius sanguinis")*. Riflessioni sugli aspetti di legittimità costituzionale della legge 74/2025, a cura di G. Scarchillo, cit., p. 67 ss., e G. Ferraiuolo, *Note minime sulle questioni di legittimità costituzionale del decreto-legge 36/2025*, in *La cittadinanza italiana per discendenza ("ius sanguinis")*, a cura di G. Scarchillo, cit., p. 77; A. Ciervo, *La nuova legge sulla cittadinanza ius sanguinis: alcuni profili di illegittimità costituzionale a prima lettura*, in *La cittadinanza italiana per discendenza ("ius sanguinis")*, a cura di G. Scarchillo, cit., pp. 88, 91-92.

27. In questa sentenza la Corte di cassazione afferma che, «a differenza di quanto si sostiene con l'ordinanza interlocutoria, secondo cui la protezione umanitaria è «una fattispecie complessa e a formazione progressiva, come chiaramente si desume dal fatto che essa consiste in un permesso del quale l'ordinamento postula che si verifichino i presupposti nell'ambito di un apposito procedimento» (punto 4.3.2), il procedimento non incide affatto sull'insorgenza del diritto, che, se sussistente, è pieno e perfetto e nelle forme del procedimento è soltanto accertato; se insussistente, esso non potrà nascere per effetto dello svolgimento del procedimento» (punto 5.3). Sul parallelismo tra la giurisprudenza in materia di asilo e quella in materia di cittadinanza v. G. D'Amico, *op. cit.*, p. 68.

Una terza qualificazione giuridica è quella che considera il discendente come titolare di un diritto soggettivo il cui esercizio è subordinato a un'attività amministrativa o giudiziale, ancorché vincolata, di accertamento; non a caso, quindi, la giurisdizione è radicata in capo al giudice ordinario²⁸.

Una quarta lettura, ancora diversa, muove dalla premessa secondo cui, se l'interesse al bene della vita è correlato a un'attività amministrativa, e impinge su un diritto fondamentale, si è in presenza non di un diritto soggettivo ma di un interesse legittimo fondamentale (ragion per cui, a rigore, ci si troverebbe innanzi a un'ipotesi di giurisdizione del giudice ordinario avente a oggetto interessi legittimi, ex art. 113, ult. co., Cost.)²⁹.

In ultima analisi, sembra potersi individuare una dicotomia interpretativa tra la prima lettura, espressa dal diritto vivente, che considera la posizione giuridica del richiedente come diritto soggettivo perfetto, e quelle che, quale che sia la qualificazione giuridica dell'interesse a monte, ritengono che si sia in presenza di una fattispecie a formazione progressiva. Il legislatore sembra voler offrire l'interpretazione autentica delle disposizioni che regolano il rapporto tra posizione giuridica dell'interessato e funzione di accertamento, superando quella delle Sezioni unite della Cassazione e facendo propria la seconda lettura³⁰. Che l'intenzione fosse questa lo si evince dalla formula «è considerato non aver mai acquistato la cittadinanza italiana...»; dal preambolo del decreto-legge, in cui si legge 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»; dalla relazione illustrativa, da cui si evince che non si ritiene esistente un diritto di cittadinanza *iure sanguinis* già acquisito al patrimonio giuridico prima del relativo accertamento³¹.

28. Questo approccio è evidente in C. Cudia, *Acquisto della cittadinanza per naturalizzazione e questioni di giurisdizione: alla ricerca della legalità sopita*, in questa Rivista, n. 2.2022, p. 23 ss., per la quale anche in presenza di attività di accertamento complesse, valutative e condizionate da concetti elastici, come accade con riferimento alla cittadinanza per naturalizzazione, il potere non è necessariamente costitutivo o espressione di discrezionalità amministrativa, l'attività amministrativa è da qualificarsi come vincolata e la posizione giuridica dell'interessato è un diritto soggettivo, con conseguente radicamento della giurisdizione in capo al giudice ordinario (in senso analogo v. Id., *Giurisdizione e cittadinanza: questioni di vocabolario? Osservazioni a margine di Cassazione, SU, ord. n. 29297/2021: assenza di discrezionalità, situazioni soggettive, giurisdizione di riferimento*, in *Quest. giust.*, 18.1.2022, pp. 1-3 e 11-13).

29. Sul tema degli interessi legittimi fondamentali, *ex plurimis*, v. N. Pignatelli, *I diritti inviolabili nel riparto di giurisdizione: la resistenza di un "falso" costituzionale*, in *federalismi.it*, www.federalismi.it, n. 12.2020, p. 177 ss., in part. p. 192 ss.; G. Grüner, *Interessi legittimi "fondamentali" o "semplici" interessi legittimi?*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2.2023, p. 161 e *passim*; G. P. Cirillo, *Le scelte eticamente sensibili. Limiti e obblighi della pubblica amministrazione tra diritti e interessi legittimi fondamentali*, in *Giust. insieme*, www.giustiziainsieme.it, 14.12.2023, p. 2 e *passim*; E. Scoditti, *Questioni di giurisdizione e diritti fondamentali*, in *Quest. giust.*, www.questionegiustizia.it, 11.10.2023, p. 1 ss. (v., in part., par. 3 dello scritto).

30. Sul punto, v. altresì G. Ferraiuolo, *op. cit.*, p. 78, secondo il quale «seguendo la lettura proposta, ci si troverebbe di fronte ad un atto che presenta profili di contiguità con le leggi di interpretazione autentica, anch'esse (strutturalmente) retroattive».

31. Diversi passaggi nella relazione illustrativa evocano questa ipotesi ricostruttiva: così nel paragrafo II.1 si legge che «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»; nel paragrafo V si afferma che «la cittadinanza è una situazione attivata a discrezione dell'interessato: può restare dormiente per secoli [...] ed essere riattivata in qualsiasi tempo», e poi ancora che il carattere fondamentale di diversi principi costituzionali «[...] giustifica la limitazione della natura imprescrittibile, attualmente riconosciuta dalla giurisprudenza, al diritto a far valere la cittadinanza acquistata in

Dal canto suo la Corte costituzionale non usa la locuzione «fattispecie a formazione progressiva», ma comunque considera l'accertamento amministrativo o giudiziale come atto di consolidamento della posizione soggettiva a monte. Il Giudice delle leggi ammette che gli oriundi italiani fossero, in base alla legge previgente, titolari dello *status* sin dalla nascita; al tempo stesso, tuttavia, afferma che tale *status*, «baricentro» di una «posizione soggettiva composita», richiede un accertamento amministrativo o giurisdizionale, «in mancanza del quale gli interessati non godono concretamente del regime del cittadino italiano», né sono soggetti ai relativi doveri. Spostando l'attenzione dalla fattispecie acquisitiva originaria al momento del suo accertamento, la Corte esclude che l'art. 3-*bis* incida su diritti quesiti³². Si spiegano così alcune formule utilizzate dalla Corte – «cittadinanza virtuale», *status* non «giuridicamente certo», assenza di una «posizione consolidata» – nonché la qualificazione della domanda di accertamento come atto idoneo a differenziare chi l'ha proposta.

In ultima analisi la Corte, posta dinanzi all'alternativa tra la deferenza al diritto vivente e la deferenza al legislatore, in una materia nella quale a quest'ultimo è riconosciuta ampia discrezionalità, sceglie questa seconda via. Da questa opzione discende la declinazione che viene fatta del principio di irretroattività, del principio di affidamento e della tutela dei diritti quesiti.

7. Gli effetti delle norme retroattive e lo scrutinio di proporzionalità

Data questa premessa – lo *status* degli oriundi italiani rimane uno *status* «virtuale» fino all'accertamento amministrativo o giudiziale – la Corte declina il principio di irretroattività in modo diverso tanto dal giudice *a quo*, quanto dall'Avvocatura dello Stato. Per il giudice *a quo*, le nuove norme sono illegittime in quanto incidono retroattivamente sullo *status* degli oriundi italiani. Secondo l'Avvocatura dello Stato, le nuove norme sono irretroattive in quanto si applicano nel futuro, in occasione dell'esercizio amministrativo del potere (o dell'accertamento giudiziale), in base al principio *tempus regit actum*³³. La tesi della Corte è invece che tali norme, nel momento in cui assumono fatti del passato come presupposto della loro applicazione, sono retroattive in senso proprio («gli effetti giuridici di norme previgenti vengono esclusi *ex tunc*, cioè l'art. 3-*bis* attribuisce a fatti precedenti conseguenze giuridiche diverse da quelle loro proprie nel quadro temporale di riferimento»). Al tempo stesso, per la

virtù di automatismi di legge, quando tale *status* è rimasto dormiente per l'inattività degli interessati e dei loro ascendenti»; nel paragrafo VI, illustrando l'art. 1, co. 1, la relazione dice che «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»; infine, e questo è il passaggio più significativo, nel paragrafo VI si legge 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*».

32. Sulla domanda di accertamento come momento di individualizzazione cfr. G. Mannucci, *Cittadinanza iure sanguinis e affidamento senza posizione: note a margine di Corte costituzionale n. 63 del 2026*, in *ADiM Blog*, maggio 2026, p. 4.

33. Secondo il principio *tempus regit actum*, l'Amministrazione deve applicare la normativa vigente al momento della propria decisione (*ex plurimis*, v. Cons. St., sez. IV, 12.3.2015, n. 1313; Cons. St., sez. IV, 30.7.2024, n. 6848). Secondo un diverso indirizzo, che trova applicazione soprattutto nei procedimenti selettivi, nel procedimento amministrativo si osserva il principio *tempus regit actionem*, secondo il quale «il contenuto dei provvedimenti da emanare entro un termine perentorio deve corrispondere, anche in caso di ritardo, alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della presentazione della domanda, ovvero al tempo in cui l'Amministrazione avrebbe dovuto pronunciarsi» (cfr. Tar Lazio, sez. II-*bis*, sent. 6.11.2013, n. 9474; con specifico riferimento ai procedimenti selettivi, cfr. Tar Lazio, Roma, 5.11.2024, n. 19503).

Corte, è da escludersi che siano stati incisi, con effetto *ex nunc*, diritti soggettivi perfetti degli interessati. Questo passaggio costituisce l'architrave della motivazione³⁴.

Una volta riconosciuta la natura propriamente retroattiva delle nuove norme, la Corte procede a uno scrutinio di proporzionalità volto a verificare la non irragionevolezza del sacrificio imposto.

La Corte distingue gli effetti della retroattività sul piano oggettivo e su quello soggettivo.

Sul piano del diritto oggettivo, il giudice *a quo* lamenta la violazione degli artt. 2 e 3 Cost. sotto i profili della razionalità e coerenza dell'ordinamento, e altresì dell'irragionevole disparità di trattamento tra chi è soggetto alla vecchia disciplina e chi alla nuova. Come si è anticipato, la Corte ribadisce che il legislatore gode di ampia discrezionalità nel regolare gli effetti retroattivi della norma, e che non è singolare che si preveda l'applicazione del vecchio regime giuridico ai procedimenti già avviati.

Quanto al secondo profilo, che atteneva alla frustrazione dell'affidamento correlato alla situazione giuridica soggettiva, per la Corte l'affidamento è un principio, ricavabile dall'art. 3 Cost., suscettibile di bilanciamento, al pari degli altri principi costituzionali³⁵. Nel bilanciamento si confrontano l'affidamento sacrificato e l'interesse pubblico perseguito. Da una parte, l'affidamento correlato a una situazione giuridica soggettiva «virtuale» viene ritenuto debole; dall'altro, l'interesse perseguito a un legame effettivo tra cittadino, territorio e comunità politica è reputato dominante.

La Corte desume il carattere proporzionato della misura anche dal fatto che le norme sono calibrate sull'obiettivo perseguito (misure meno invasive, quali ad esempio la previsione di effetti solo per il futuro, sono ritenute inadeguate), e anche dal fatto che il decreto-legge reca norme volte ad attenuare il sacrificio imposto, agevolando l'ingresso in

34. In questa chiave di lettura della Corte si rinvengono analogie con il pensiero di M. Luciani, *Prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica (Parte Prima)*, in *Giur. it.*, 2007, p. 6 (da leggi d'Italia – legale), che propone di superare la rigida distinzione tra retroattività e irretroattività, e ritiene che il *focus* dell'indagine non debba essere la retroattività, quanto la retrovalutazione giuridica del passato. Per l'autore si possono distinguere gli effetti verso il passato di una norma in quattro categorie: 1) retrotrazione, per cui la norma nuova elimina o modifica gli effetti giuridici già esistenti in base a un fatto pregresso; 2) retroefficacia, per cui la legge non consente che una fattispecie, avviata ma non ancora completata, produca i suoi effetti; 3) retrospettività, per cui la nuova norma incide su una posizione non consolidata per fatto della stessa persona interessata; 4) retrocontemplazione, per cui la nuova norma fa assumere un fatto del passato come ipotetico elemento di una futura fattispecie. L'incidenza sulla certezza del diritto e sull'affidamento del titolare di una situazione giuridica soggettiva sorta nel passato è, nelle quattro ipotesi contemplate, decrescente. Appare evidente che, ritenendo che quello di cittadinanza sia un diritto soggettivo perfetto, il grado dell'affidamento rientra nell'ipotesi *sub* 1), ed è quindi elevato; aderendo alla lettura del rapporto tra posizione soggettiva originaria e accertamento proposta dal legislatore, e considerato che sono fatte salve le posizioni di chi si è già attivato per l'accertamento, il grado di affidamento rientra nell'ipotesi *sub* 3), ed è quindi sensibilmente inferiore. Per un inquadramento del principio di irretroattività e della nozione di retrovalutazione del passato, v. N. Canzian, *Profili di diritto intertemporale del decreto-legge n. 113/2018*, in questa *Rivista*, n. 1.2019, pp. 4-8.

35. Per questa distinzione tra gli effetti della retroattività sul piano oggettivo, incidenti sulla certezza del diritto, e gli effetti sul piano soggettivo, incidenti sull'affidamento correlato a una situazione giuridica soggettiva, v. M. Luciani, *op. cit.*, p. 7. In senso analogo, A. Ciervo, *op. cit.*, p. 89, secondo il quale «il principio della certezza del diritto sarebbe articolato al proprio interno in tre corollari, ossia quello dell'irretroattività degli atti normativi, quello della tutela del legittimo affidamento in senso stretto e, infine, quello della protezione dei diritti quesiti dei singoli soggetti destinatari della norma, tutti e tre evidentemente violati dalla novella». Sul punto v. anche Corte cost., sent. n. 103 del 2013, in cui si legge dell'esistenza di «una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico».

Italia per lavoro subordinato e la naturalizzazione a vantaggio dello straniero oriundo italiano³⁶. Sempre muovendo da questa rilettura del regime giuridico previgente, la Corte ha coerentemente ritenuto infondata, in quanto inconferente, la lamentata violazione delle norme dell'Unione europea (come interpretate dalla Corte di giustizia) per la mancata previsione di un termine per presentare domanda di mantenimento o riacquisto della cittadinanza, perché nel caso di specie non si verifica la perdita di uno *status* riconosciuto e dei diritti correlati³⁷.

Per criticare questo percorso argomentativo occorrerebbe contestare tanto la valutazione dell'affidamento quanto quella dell'interesse perseguito. Per la Corte, l'affidamento di chi non si è attivato è debole. Vi è però chi rovescia questa prospettiva: a essere rimasti inerti non sarebbero stati i cittadini emigrati e i loro discendenti, ma lo Stato italiano «che – inconsciamente ispirandosi al principio “*meno siamo, meglio stiamo*” – ha frapposto infiniti ostacoli al reclamo della cittadinanza, sicché solo negli ultimi due decenni (e soprattutto dopo la modifica dell'art. 48 Cost.) sono cominciate ad affluire le domande in via amministrativa e giudiziaria»³⁸. Quanto al secondo punto, la Corte evoca «una situazione critica dal punto di vista giuridico-costituzionale, per la virtuale spettanza di diritti politici a milioni di persone *del tutto scollegate* dall'Italia, e poi anche dal punto di vista economico-sociale, nel momento in cui i “poli d'attrazione” si sono invertiti e l'Italia è diventata Paese d'immigrazione» (punto 9.2.1 del considerato in diritto). Se è condivisibile la valutazione del potenziale impatto sul piano economico-sociale, merita una riflessione accurata la prospettiva evocata dalla Corte dal punto di vista giuridico-costituzionale. Da un lato, il dato quantitativo è in parte ridimensionato dal fatto che agli italiani residenti all'estero iscritti all'AIRE è riconosciuta non una rappresentanza in Parlamento proporzionale al loro numero, ma un mero diritto di tribuna³⁹. D'altro lato, rimane condivisibile il dato di fondo sul rapporto tra cittadinanza, popolo, territorio e sovranità⁴⁰, e deve essere evidenziato che nel voto

36. Nel senso che un tale regime giuridico sarebbe necessario, in forza del principio di proporzionalità, v. invece G. Ferraiuolo, *op. cit.*, p. 81, per il quale «l'assenza di una qualsiasi disciplina transitoria incide anch'essa sul piano della tutela dell'affidamento, soprattutto in termini di prevedibilità e proporzionalità dell'intervento retroattivo. Per ovviare a tale problema, sarebbe stato necessario prevedere quantomeno la possibilità di mantenere la cittadinanza mediante un'opzione da esercitare entro un termine ragionevole (o al limite di riacquistarla, su semplice richiesta, qualora la perdita fosse ritenuta perfezionata)». Per l'autore, la soluzione auspicata sarebbe stata una sentenza additiva di principio, «dichiarando illegittime le previsioni del decreto *nella parte in cui non prevedono* un congruo termine per l'esercizio della menzionata opzione».

37. Era questa, invece, l'ipotesi che veniva in evidenza nella giurisprudenza citata nell'ordinanza di rimessione (sentenze *Rottmann*, punto 49; *Stadt Duisburg*, punto 36; *Tjebbes*, punto 32; Corte giust., *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, punto 30; *Wiener Landesregierung*, punti 39-41 e 48; Corte giust., Grande Sezione, 8.3.2011, causa C-34/09, *Ruiz Zambrano*, punto 42).

38. Così V. Zeno Zencovich, *Cittadinanza ed emigrazione italiane nel contesto del passato e del presente*, in *La cittadinanza italiana per discendenza (“iure sanguinis”)*, a cura di G. Scarchillo, cit., pp. 1-9.

39. Sul diverso peso del voto degli italiani residenti all'estero rispetto al voto dei cittadini residenti sul territorio nazionale nella formazione della rappresentanza politica, cfr. V. Desantis, «*Sviamenti*» della cittadinanza e voto degli italiani all'estero. Tre percorsi di riflessione, in *Dir. pubbl.*, n. 1.2023, pp. 265-268; C. Panzera, A. Rauti, *op. cit.*, p. 633. Merita comunque di essere considerato che nella XV legislatura i senatori a vita e quelli eletti nella circoscrizione Estero si sono rivelati decisivi nelle vicende politiche della maggioranza: cfr. D. Paris, *Il diritto di voto preso sul serio. La partecipazione dei cittadini residenti all'estero alle elezioni politiche*, Milano, Bocconi University Press, 2025, p. 134.

40. Nel senso di uno stretto legame tra cittadinanza, popolo e Stato, è utile richiamare A. Rauti, *Diritto degli stranieri e modelli di cittadinanza*, in *Immigrazione e diritti fondamentali*, a cura di F. Astone, R. Cavallo Perin, A. Romeo, M. Savino, Torino, Università di Torino, 2019, pp. 212-215 e A. Morrone, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quad. cost.*, n. 2.2015, pp. 306-307, 314, che criticano la tesi secondo la quale si potrebbe configurare una cittadinanza costituzionale,

referendario i cittadini residenti all'estero sono perfettamente equiparati ai cittadini residenti in Italia (dato che incide sia sul raggiungimento del quorum costitutivo che di quello deliberativo)⁴¹. Merita altresì di essere ricordato che, secondo quanto previsto dal disegno di legge costituzionale A.S. 935, XIX legislatura (modifiche alla parte seconda della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica), approvato in prima deliberazione dal Senato il 18 giugno 2024, nell'elezione diretta del Presidente del Consiglio il voto di un cittadino italiano residente all'estero ha un peso specifico uguale a quello del cittadino residente in Italia⁴².

In conclusione, una volta assunta la premessa secondo cui la cittadinanza dell'oriundo, prima dell'accertamento, ha carattere «virtuale» e non ancora consolidato, l'esito del giudizio di proporzionalità appare internamente coerente. La forza dell'interesse pubblico al ripristino del *genuine link* finisce infatti per prevalere su un affidamento che la Corte qualifica come debole⁴³.

8. Lo scrutinio rigoroso di proporzionalità con riferimento a un ipotetico affidamento “qualificato”

La ricostruzione del rapporto tra posizione soggettiva originaria e funzione di accertamento evocata dal legislatore non è di per sé arbitraria. La disciplina della cittadinanza in Italia ha valorizzato, con la legge n. 91/1992, la volontà individuale nei procedimenti di acquisto, perdita e riconoscimento della cittadinanza. Tutti questi procedimenti sono a istanza di parte. Esemplare, ancor prima dell'entrata in vigore delle nuove norme, è il caso di due fratelli, entrambi figli dello stesso genitore italiano, dei quali solo uno abbia richiesto il riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis*: si esclude che l'amministrazione possa d'ufficio procedere al riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* dell'altro⁴⁴. Un secondo argomento deriva dalla considerazione che si può distinguere tra diverse figure di diritto soggettivo. Vi sono infatti alcuni diritti – segnatamente il diritto alla vita, alla libertà personale e all'asilo – che appartengono all'uomo

delineata solo con riferimento alla titolarità di diritti e doveri (in questo senso v. invece L. Ronchetti, *La cittadinanza costituzionale degli stranieri: una questione d'efficacia costituzionale*, in *La Repubblica e le migrazioni*, a cura di L. Ronchetti, Milano, Giuffrè, 2014, p. 25 ss.).

41. Sul voto referendario, v. D. Paris, *op. cit.*, p. 134 ss., in cui l'autore evidenzia che nell'unica tornata referendaria degli ultimi venticinque anni in cui si è raggiunto il *quorum* previsto dall'art. 75 Cost. (nel 2011), la minor partecipazione dei cittadini residenti all'estero ha fatto sì che il *quorum* effettivo per i residenti in Italia si sia elevato dal 50% al 51,8%. Molto rilevante è anche il dato relativo ai referendum costituzionali del 2006, del 2016 (e, anche se non esaminato dall'autore, del 2026), nei quali ha prevalso il no in Italia, ed è stato invece maggioritario il sì all'estero.

42. Sul punto v. R. Calvano, *Testo per l'audizione sul DDL Modifiche costituzionali per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, AS n. 935 e n. 830*, tenuta il 16 aprile 2024 presso la Commissione affari costituzionali del Senato, pp. 3-4.

43. Nel senso che il bilanciamento nella sentenza è stato ridotto a una mera verifica della non arbitrarietà del fine e della non irragionevolezza del mezzo prescelto, v. G. Mannucci, *Cittadinanza iure sanguinis e affidamento senza posizione*, cit., p. 7 s.; sul rischio che l'affidamento, ove non collegato a una situazione giuridica soggettiva, si traduca in una generica aspettativa di conservazione del quadro normativo favorevole, *ivi*, p. 8 ss.

44. Sul punto v. P. Morozzo della Rocca, *Fragili volontà, dignità sociale e accesso alla cittadinanza*, in questa *Rivista*, n. 3.2024, p. 3 ss., il quale critica la sopravvalutazione del requisito della volontà dell'interessato, che deve essere considerato come posto a protezione della libertà di pensiero della persona, se viene portato all'estrema conseguenza di escludere l'incapace in fatto o in diritto, laddove invece la dichiarazione potrebbe essere posta in essere, nel suo interesse, dal rappresentante legale.

in quanto tale, vedono il proprio ambito soggettivo e oggettivo definito dalla Costituzione e implicano l'esistenza originaria di facoltà o diritti ancillari immediatamente esercitabili (ad esempio, il diritto all'ingresso del richiedente asilo), per cui l'attività amministrativa a essi correlata può essere ragionevolmente qualificata come di mero accertamento⁴⁵. Diversamente, nell'ipotesi della cittadinanza, non esistendo una norma costituzionale che ne disciplini i modi di acquisto e di perdita (se non il limite negativo della sua deprivatione per motivi politici *ex art. 22 Cost.*⁴⁶), il legislatore gode di ampia discrezionalità. Di conseguenza, almeno nei confronti dei nati all'estero, era ed è incontroverso che i diritti politici e di incolato sono esercitabili solo dopo l'avvenuto riconoscimento della cittadinanza, previo accertamento della sussistenza dei suoi presupposti legali. In questi termini, l'attività amministrativa può ragionevolmente essere riqualficata, in via legislativa, come di accertamento (e non di mero accertamento), pur senza configurare un potere discrezionale in capo all'amministrazione.

Questa è una possibile ipotesi ricostruttiva.

Cionondimeno, una rilettura così radicale non ripristina un significato più vicino a quello originariamente inteso dal legislatore, e si pone in conflitto con un consolidato diritto vivente. Considerata anche la distanza temporale tra le disposizioni oggetto di interpretazione e le nuove norme, queste ultime potrebbero anche essere qualificate non

45. Sul punto v. le osservazioni di N. Canzian, *op. cit.*, p. 19, che evidenzia come, ancor prima della sentenza Cass., SU, 13.11.2019, n. 29459, «secondo l'opinione prevalente in dottrina e giurisprudenza, l'istituto legislativo della protezione umanitaria dava esecuzione a obblighi di natura costituzionale e internazionale, concorrendo alla piena attuazione del diritto d'asilo previsto dall'art. 10, co. 3, Cost.; questo istituto disciplinava così un "diritto umano fondamentale", come tale protetto anche dall'art. 2 della Costituzione, nei confronti del quale "il provvedimento giurisdizionale non ha natura costitutiva, ma dichiarativa". In altre parole, il diritto di ingresso e soggiorno per godere di tale protezione si consolidava in capo allo straniero che faceva ingresso nel territorio italiano in ragione della sola impossibilità al rimpatrio derivante dall'esistenza di seri motivi di carattere umanitario o dalla sussistenza di uno degli obblighi costituzionali e internazionali; il procedimento amministrativo e l'eventuale procedimento giurisdizionale relativi alla domanda di protezione non riconoscevano il diritto, ma erano (e sono) limitati all'accertamento della sua sussistenza».

46. Nel senso che dall'art. 22 Cost. non possa evincersi l'invalidità delle norme oggetto del giudizio, v. G. D'Amico, *op. cit.*, p. 65, secondo il quale «nel merito, non pare particolarmente convincente l'argomentazione sviluppata in relazione all'art. 22 Cost. e al concetto di "motivi politici". Il rischio di un'interpretazione particolarmente estensiva è infatti quello che si perda il senso autentico di quella disposizione costituzionale, introdotta in ragione della tragica esperienza degli Stati autoritari»; in senso analogo v. G. Ferraiuolo, *op. cit.*, p. 79. In senso contrario a questi autori v., invece, E. Cavasino, *Ridisegnare il confine tra "noi" e "loro": interrogativi sulla perdita della cittadinanza*, in questa *Rivista*, n. 1.2019, p. 7; Id., *Una riforma dello ius sanguinis gravemente problematica*, cit., pp. 141 e 152; Id., *La cittadinanza al tempo delle migrazioni: oltre lo ius sanguinis, ma con ragionevolezza*, cit., p. 4 s.; v. anche E. Grosso, *Limitare per legge l'acquisto della cittadinanza "iure sanguinis"? Obiettivo condivisibile, metodo discutibile*, in *Quad. cost.*, n. 3.2025, p. 700; M. Falcon, *Brevi note sull'art. 22 Cost.*, in *La cittadinanza italiana per discendenza ("iure sanguinis")*, a cura di G. Scarchillo, cit., pp. 171-191, spec. pp. 185-186, secondo il quale «appare ragionevole che, così come il singolo non può essere privato della cittadinanza in ragione della sua soggettiva convinzione politica (primo significato dei "motivi politici"), così ugualmente la soggettiva convinzione politica dei governanti (secondo significato dei "motivi politici") non possa costituire fondamento della medesima privazione». Nello stesso senso A. Ciervo, *op. cit.*, p. 88, per il quale «la novella sembra ledere persino il diritto all'identità personale dello "straniero" richiedente la cittadinanza *iure sanguinis*, oltre che una violazione della sua vita privata e familiare: si tratta di una lesione che si fonda sulla lettura in combinato disposto degli artt. 2, 3 e 22 Cost.»; sulla lesione del diritto alla vita privata e familiare v. anche E. Cavasino, *Una riforma dello ius sanguinis gravemente problematica*, cit., p. 141. Sulla possibilità di esperire il sindacato di legittimità costituzionale sulle scelte discrezionali in tema di cittadinanza, con specifico riferimento a Corte cost., sent. n. 25 del 2025, v. G. Arconzo, F. Sammali, *La conoscenza della lingua italiana nella legge sulla cittadinanza*, in questa *Rivista*, n. 1.2026, p. 3 ss. Sull'art. 22 Cost. come indice di una non completa decostituzionalizzazione della cittadinanza, con conseguente possibilità di fondare, «unitamente al vincolo derivante da documenti di diritto internazionale e sovranazionale, una *teoria costituzionale normativa* della cittadinanza», v. A. Rauti, *Diritto degli stranieri e modelli di cittadinanza*, cit., p. 199.

come norme di interpretazione autentica, ma come norme propriamente innovative del regime giuridico previgente. In questa ipotesi, l'effetto retroattivo investirebbe non solo, come affermato, i fatti pregressi, ma anche il diritto soggettivo all'accertamento dello *status*; l'affidamento inciso dovrebbe essere ritenuto qualificato e non debole, e lo scrutinio di proporzionalità dovrebbe essere uno scrutinio particolarmente rigoroso⁴⁷.

Proviamo a muoverci in questa seconda prospettiva e a ipotizzare quale avrebbe potuto essere la soluzione della controversia. Ad avviso di chi scrive, non è scontato che l'esito sarebbe stato una dichiarazione di fondatezza⁴⁸.

In primo luogo, è ben vero che esiste un filone giurisprudenziale nel senso dell'illegittimità degli automatismi legislativi⁴⁹, ma, come è stato evidenziato, gli automatismi sui modi di acquisto della cittadinanza «sono sempre stati e saranno sempre

47. Occorre evidenziare che, con riferimento alle leggi retroattive e alle leggi di interpretazione autentica, non esiste univocità nella giurisprudenza. È infatti dato ravvisare tre indirizzi nella giurisprudenza costituzionale, cui corrispondono diverse declinazioni dello scrutinio di proporzionalità. In certi casi si è ritenuto che una legge interpretativa, per essere legittima, debba risolvere un conflitto interpretativo in giurisprudenza, evitando applicazioni differenti delle stesse disposizioni. Secondo un diverso approccio, non è necessaria l'esistenza di conflitti interpretativi in giurisprudenza, essendo sufficiente che l'interpretazione autentica (a effetti retroattivi) esprima uno dei possibili significati della disposizione; secondo un terzo approccio, la legge apparentemente interpretativa, ma in realtà innovativa e quindi propriamente retroattiva, non è di per sé illegittima, ma è soggetta allo scrutinio stretto cui sono sottoposte le leggi retroattive. In questo senso, muovendo dalla prospettiva della terza ipotesi, sarebbe stato necessario uno scrutinio particolarmente rigoroso: cfr., *ex plurimis*, Corte cost., sent. n. 103 del 2013. Per una ricostruzione degli indirizzi della giurisprudenza costituzionale in tema di retroattività, v. G. Ferraiuolo, *op. cit.*, p. 78 ss.

48. In questo senso si esprime E. Cavasino, *Una riforma dello ius sanguinis gravemente problematica*, cit., p. 140, secondo la quale «la misura della perdita generalizzata ed *ipso iure* della cittadinanza (art. 3-bis l. n. 91 del 1992), per come è formulata, comporta la radicale eradicazione di tutte le situazioni giuridiche soggettive connesse al possesso dello *status* di cittadino euro-nazionale ed è dunque sproporzionata rispetto ai fini perseguiti, oltreché irrazionale, perché introduce nuove e generalizzate presunzioni e nuovi e generalizzati automatismi che consentono di ritenere sussistente o meno il legame effettivo fra chi viene considerato cittadino dal legislatore e la Repubblica». In senso analogo v. G. Ferraiuolo, *op. cit.*, p. 81, secondo il quale «La Corte di giustizia ha in più occasioni ribadito che la perdita *ipso iure* della cittadinanza di uno Stato membro è incompatibile con il principio di proporzionalità, qualora la normativa nazionale non consenta, in alcun momento, una valutazione individuale delle conseguenze che tale perdita determina, per i soggetti interessati, alla luce del diritto dell'Unione. Nel caso del decreto-legge n. 36, tale valutazione è del tutto assente, considerando il perentorio automatismo che fa venir meno la possibilità di riconoscimento della cittadinanza, indipendentemente dal se sia stata già acquisita (la prospettiva del diritto vivente e dei rimettenti) o ci si muova in una fattispecie a formazione progressiva non ancora perfezionatasi (la prospettiva del legislatore)». V. anche E. Cavasino, *La cittadinanza al tempo delle migrazioni: oltre lo ius sanguinis, ma con ragionevolezza*, cit., p. 5 e, con riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, pp. 14-17. Sul carattere generalizzato e l'effetto automatico di revoca della cittadinanza v. anche E. Grosso, *op. cit.*, p. 697 ss.; G. Perin, *op. cit.*, p. 4 ss.; S. Laganà, *Brevi note sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis della legge 5 febbraio 1992, n. 91. Osservazioni sull'ordinanza del Tribunale di Torino del 25 giugno 2025 ed all'ordinanza del Tribunale di Mantova del 23 ottobre 2025*, in *La cittadinanza italiana per discendenza ("ius sanguinis")*, a cura di G. Scarchillo, cit., p. 125 ss.; M. Dicosola, *La revoca della cittadinanza tra dignità umana e sovranità statale*, in *La cittadinanza italiana per discendenza ("ius sanguinis")*, a cura di G. Scarchillo, cit., pp. 157-170. M. Borraccetti, *Le misure di revoca della cittadinanza nazionale e il controllo di proporzionalità: la prospettiva europea*, in questa *Rivista*, n. 3.2019, p. 205, evidenzia come, in base alla sentenza *Tjebbes*, se la perdita della cittadinanza «interviene *ipso iure*, l'ordinamento dovrà tuttavia prevedere che agli interessati sia riconosciuta la possibilità di richiedere una valutazione individuale della propria situazione, con eventuale riviviscenza *ex tunc* del loro *status civitatis*».

49. Cfr. M. Cartabia, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana. Relazione alla Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola*, Roma, Palazzo della Consulta, 24-26 ottobre 2013, disponibile in www.cortecostituzionale.it, p. 12 ss.

necessariamente presenti», essendo essi funzionali ad assicurare «la continuità dell'elemento personale dello Stato, l'esistenza e la continuità del popolo»⁵⁰.

In secondo luogo, le uniche norme retroattive sicuramente illegittime sono quelle penali sfavorevoli. Al di fuori di questo ambito, è sempre necessario esperire uno scrutinio di proporzionalità, ancorché stretto. Pur nella difficoltà di costruire queste categorie giuridiche, sembra di poter dire che nella giurisprudenza della Corte costituzionale lo scrutinio stretto sulle leggi retroattive è uno scrutinio di proporzionalità particolarmente rigoroso, pur non essendo certo che in esso ci si muova da una presunzione di illegittimità costituzionale, come accade alla Corte Suprema degli Stati Uniti⁵¹. La formula scrutinio stretto richiama, almeno sul piano lessicale, la categoria dello *strict scrutiny* elaborata in base alla giurisprudenza della Corte Suprema statunitense. In tale giurisprudenza, lo *strict scrutiny* consente la salvezza della norma di dubbia legittimità solo se essa persegue un fine non illegittimo – ad esempio, discriminare non è mai un fine legittimo – e se tale fine integra un *compelling governmental interest*, sempre che la misura sia *narrowly tailored* rispetto alla sua realizzazione⁵². Nel contesto italiano si parla talvolta di bilanciamento di interessi, talaltra di bilanciamento di principi o di valori⁵³. Nella sentenza in esame, la Corte costituzionale sembra fondere le due prospettive: da un lato, qualifica l'affidamento come principio da bilanciare; dall'altro, valuta il “peso” dell'affidamento sacrificato e quello degli interessi costituzionali perseguiti. Seguendo queste coordinate, si può quindi provare ad applicare uno scrutinio stretto di proporzionalità.

Per il legislatore, come per la Consulta, sembra esistere un *compelling governmental interest* di rilievo costituzionale: la disciplina del 1912 avrebbe infatti creato una platea eccezionalmente ampia di «potenziali cittadini italiani ... la cui entità era (ed è) ignota allo stesso Stato italiano»⁵⁴. Per la Corte si tratta sia di preservare la funzionalità degli uffici

50. Sul punto v. E. Cavasino, *Una riforma dello ius sanguinis gravemente problematica*, cit., p. 150, secondo la quale «se è vero che nella definizione dei modi d'acquisto della cittadinanza italiana, gli automatismi che hanno consentito l'acquisto a titolo originario o la configurazione di un diritto soggettivo al riconoscimento della cittadinanza (*iuris communicatio*) sono sempre stati e saranno sempre necessariamente presenti, perché ciò, senza dubbio, assicura la continuità dell'elemento personale dello Stato, l'esistenza e la continuità del popolo, gli automatismi legislativi sono però altamente problematici, perché implicitamente assumono che la presenza di una data circostanza configuri una sorta di presunzione *iuris et de iure* di appartenenza alla comunità e (o) la connessione con il territorio».

51. Nel senso della presunzione di illegittimità v. G. Scaccia, *Gli “strumenti” della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 95; in senso contrario v., invece, A. Turturro, *Scrutinio stretto e presunzione di illegittimità nel controllo sulle leggi*, in Associazione gruppo di Pisa, www.gruppodipisa.it, p. 2 ss., il quale ritiene che il primo autore sia influenzato dalla suggestione della giurisprudenza della Corte Suprema statunitense.

52. Non a caso, tale scrutinio è stato definito *strict in theory and fatal in fact*: cfr. G. Gunther, *The Supreme Court, 1971 Term – Foreword: In Search of Evolving Doctrine on a Changing Court: A Model for a Newer Equal Protection*, in *Harvard Law Review*, vol. 86, 1972, p. 8. Sempre nella giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti è invece sufficiente un *important governmental objective* (e mezzi *substantially related* rispetto al fine) nell'*intermediate scrutiny* e un *legitimate governmental interest* (e mezzi *rationally related* rispetto al fine) nella *rational basis review*.

53. Sulle diverse tecniche di interpretazione costituzionale e di bilanciamento dei diritti nella dottrina e nella giurisprudenza della Corte costituzionale, v. O. Chessa, *op. cit.*, p. 357 ss.

54. Nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione del decreto-legge, a p. 17, si afferma che «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-discendenti, 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 ascendente

consolari all'estero di fronte a un afflusso eccezionale di domande⁵⁵, sia di porre un limite al riconoscimento della cittadinanza capace di alterare la funzionalità dello stato costituzionale di diritto⁵⁶. Sullo sfondo, quindi, rimane il relevantissimo tono costituzionale dell'interesse perseguito, il che spiega, nella struttura della sentenza, la lunga premessa dedicata al rapporto tra cittadinanza e forma di stato.

Vi è da chiedersi se questo *compelling interest* giustifichi il sacrificio di un affidamento qualificato. In questo senso la Corte sviluppa argomenti tesi a ridimensionare l'effetto sfavorevole delle nuove norme e a mitigare l'incidenza sull'affidamento. Così si pone in evidenza che è stato facilitato l'ingresso degli oriundi italiani per motivi di lavoro e il successivo acquisto della cittadinanza; che il rinnovamento del regime giuridico era prevedibile e previsto⁵⁷; che sono fatte salve le posizioni di coloro che hanno procedimenti di accertamento in corso. Infine la Corte, lasciando impregiudicata la questione della legittimità delle nuove norme con riferimento alla posizione di chi aveva chiesto un appuntamento agli uffici competenti, ma non lo aveva ancora ottenuto, ha lasciato aperta la prospettiva della più ampia valorizzazione possibile del comportamento attivo degli oriundi italiani, in conformità alla giurisprudenza della Corte EDU che richiede la non applicazione delle norme retroattive ai procedimenti pendenti⁵⁸.

Rimane quindi da considerare se la misura sia *narrowly tailored*, confezionata cioè su misura dell'interesse perseguito e non eccedente quanto necessario. In base a questo test di necessità e proporzionalità, sempre nell'ipotesi qui assunta per argomento (che si tratti di norme retroattive che incidono su diritti soggettivi perfetti), la legittimità delle nuove norme è dubbia. Va infatti evidenziata la mancata previsione di una finestra temporale o di una

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».

55. Interesse che G. Ferraiuolo, *op. cit.*, p. 80, considera recessivo, in quanto «si produrrebbe, aderendo a questa giustificazione dell'intervento governativo, una paradossale funzionalizzazione della garanzia dei diritti all'efficienza degli apparati pubblici, e non viceversa».

56. Sul punto, v. le osservazioni di C. Panzera, A. Rauti, *op. cit.*, p. 633, secondo i quali «tale cambio di prospettiva riguarda certamente la scelta dei criteri di acquisto della cittadinanza, su cui si ritornerà più avanti, ma pone una questione non facilmente eludibile anche per la condizione di chi è già cittadino italiano. Sotto questo aspetto, infatti, costituisce certamente una criticità l'enorme mole di cittadini italiani residenti all'estero che non hanno mai risieduto in Italia, non sono più persone di lingua e cultura italiane e, almeno tendenzialmente, *non sono soggetti ai doveri costituzionali*. Di fatto, non pagano le imposte, non possono essere chiamati ad adempiere l'obbligo militare (ove ripristinato nei casi indicati dall'art. 1929 cod. ord. mil.) se possiedono un'altra cittadinanza e, specie quando non hanno famiglia in Italia, di rado contribuiscono al progresso materiale e spirituale della società italiana. In un certo senso, siamo di fronte a una diversa forma di "riduzione" della cittadinanza, caratterizzata dalla perdita di un adeguato legame dei suoi titolari con la comunità politica e con il territorio italiano e, conseguentemente, *dalla mancanza di una piena soggezione all'ordinamento italiano*».

57. Uno spunto in questo senso lo si ricava dalla giurisprudenza della Corte di giustizia sulla retroattività impropria, in cui, con riferimento ai rapporti di durata, l'affidamento è declinato come prevedibilità, e la prevedibilità di un intervento normativo riduce l'intensità dello stesso. Questo ragionamento, pur formulato con riferimento alla retroattività impropria, conserva rilievo anche nel caso di specie, poiché la cittadinanza costituisce il presupposto per la titolarità e l'esercizio di ulteriori diritti in una dimensione temporale non istantanea. Su questa giurisprudenza, v. G. Mannucci, *L'affidamento nel rapporto amministrativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, p. 58 ss.

58. Sulla giurisprudenza della Corte EDU in tema di retroattività ed effetti sui procedimenti pendenti, v. R. Bin, G. Pitruzzella, *Le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 267. L'esigenza di una graduazione dell'affidamento nell'ipotesi di norme retroattive – *rectius*, di retrovalutazione giuridica del passato – è avanzata anche da M. Luciani, *op. cit.*, p. 7, secondo il quale nel giudizio di legittimità costituzionale occorre valutare quanto la nuova norma incide sul passato, la gravità del danno per il beneficiario, il grado di meritevolezza dell'aspettativa dell'interessato, oltre che, in uno schema di bilanciamento, l'esistenza o meno di ragioni costituzionali giustificative della norma.

procedura *ad hoc* per il riacquisto della cittadinanza, che consenta di verificare, caso per caso, l'esistenza o l'assenza del *genuine link*, reputata dalla Corte infondata perché non sarebbero stati incisi diritti quesiti discendenti da uno *status* accertato⁵⁹. In quest'ottica, per sostenere la salvezza delle nuove norme bisognerebbe asserire che la previsione di una simile finestra temporale avrebbe ugualmente rischiato di frustrare la realizzazione di un interesse reputato di particolare intensità, di rilievo non solo costituzionale, ma anche eurounitario⁶⁰. La prospettiva di un numero eccezionale di nuovi cittadini privi di *genuine link*, titolari di un diritto di voto uguale a quello dei cittadini residenti in Italia in occasione dei referendum abrogativi e, in particolare, di quelli costituzionali, deporrebbe in questo senso, pur se è difficile quantificare quanti, tra i cittadini "virtuali" – decine di milioni, secondo la relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione del decreto-legge – avrebbero fatto istanza per divenire cittadini "reali". Si sarebbe trattato, comunque, del passaggio argomentativo più problematico⁶¹.

9. Oltre lo *ius sanguinis*: il *genuine link* come criterio anche inclusivo

Si può dunque concludere che l'esito nel senso dell'infondatezza è condivisibile, se si muove dalla premessa secondo cui l'oriundo, prima dell'accertamento, non è titolare di un

59. In questo senso v. E. Cavasino, *La cittadinanza al tempo delle migrazioni: oltre lo ius sanguinis, ma con ragionevolezza*, cit., pp. 20 e 23. Nella stessa prospettiva sembra muoversi P. Bonetti, *Italiani si nasce e si diventa (ieri, oggi e domani)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, p. 4, che mette in evidenza le peculiarità dell'Italia, Paese storicamente di emigrazione, e mette in dubbio la negazione *a priori* dei legami degli oriundi italiani con l'Italia: «davvero i cittadini italiani residenti all'estero non saprebbero nulla dell'Italia? Ma allora soltanto per costoro non vale la capillare diffusione (anche in Paesi poveri) della TV via satellite, dei giornali (a parte le decine di quotidiani italiani editi nel mondo i maggiori giornali italiani sono da tempo teletrasmessi ogni giorno in molte parti del globo) e anche di Internet? Davvero costoro sono tutti anziani emigrati più di trent'anni fa o non ritornano da decenni in Italia? Chi sono allora i ricercatori e tecnici in California o i tecnici della City di Londra o gli imprenditori che oggi lavorano in Paesi europei dell'Est e i muratori siciliani che negli anni '90 hanno contribuito alla ricostruzione di Berlino o i funzionari italiani impiegati negli organismi europei a Bruxelles o a Strasburgo?». In senso analogo, sull'appartenenza *iure sanguinis* come patrimonio storico-personale dei discendenti da emigranti italiani, v. M. Carducci, *L'appartenenza iure sanguinis come patrimonio storico dei discendenti da emigranti italiani*, in *La cittadinanza italiana per discendenza ("iure sanguinis")*, a cura di G. Scarchillo, cit., pp. 49-55.

60. In quest'ultimo senso viene in evidenza la giurisprudenza della Corte di giustizia sui c.d. passaporti d'oro. Su questa vicenda v., in particolare, C. Panzera, A. Rauti, *op. cit.*, p. 635, i quali evidenziano che «per quanto non costituisca l'unico caso (v., ad esempio, Bulgaria e Cipro), l'esempio della Repubblica maltese è particolarmente emblematico, in quanto la relativa legislazione in materia consentiva l'acquisto della cittadinanza *senza la condizione di una residenza effettiva* – previo rilascio di un permesso di soggiorno elettronico di dodici mesi – a chi effettuasse una donazione al Fondo nazionale di sviluppo di almeno 650.000 euro, affittasse immobili di valore o acquistasse azioni, obbligazioni o veicoli per una ingente somma. Nella successiva Relazione sui *Programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori nell'Unione europea* del 23 gennaio 2019, la Commissione europea rimarca ulteriormente: "dal momento che a norma dell'articolo 20 del TFUE la cittadinanza dell'Unione è una conseguenza automatica del possesso della cittadinanza di uno Stato membro e che uno Stato membro ospitante non può limitare i diritti dei cittadini dell'Unione naturalizzati per il fatto che essi hanno acquisito la cittadinanza di un altro Stato membro senza alcun legame con il Paese che l'ha concessa, ciascuno Stato membro deve assicurarsi che la cittadinanza non venga concessa in assenza di un legame effettivo con il Paese o i suoi cittadini". Il caso maltese è certo diverso, in quanto lì veniva in evidenza l'acquisizione della cittadinanza "a pagamento", mentre nel caso italiano si trattava di acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*. Tuttavia, quel che emerge dalla sentenza *Commissione c. Malta* è che la competenza nazionale sulla cittadinanza deve rispettare il diritto dell'Unione, che impone l'esistenza di un *genuine link* tra cittadino e Paese. Un argomento non secondario visto che, come è stato evidenziato, nell'attuale contesto l'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis* è divenuto in molti casi uno strumento per conseguire un passaporto UE: su quest'ultimo punto v. C. Panzera, *Cittadinanza*, in *Dizionario dei diritti degli stranieri*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 96.

61. V. *supra*, par. 7.

diritto soggettivo perfetto; questo esito diviene invece più incerto, ma possibile, nell'ipotesi opposta, che implica un affidamento più consistente. È comunque condivisibile, in quanto costituzionalmente orientato, il fine perseguito, ossia conformare il regime giuridico dell'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis* al principio del *genuine link*. Resta, tuttavia, una criticità di fondo. Se il principio di effettività consente di ritenere costituzionalmente orientate le nuove norme, esso dovrebbe anche ispirare una revisione della disciplina dell'acquisto della cittadinanza, valorizzando la posizione di chi, pur privo di ascendenza italiana, partecipa stabilmente alla comunità sociale, scolastica, lavorativa e culturale del Paese.

Come è stato osservato anche all'indomani della sentenza n. 142 del 2025, è proprio il percorso argomentativo che valorizza il rapporto tra la cittadinanza e il principio di effettività a dare risalto all'esigenza di ampliare i modi di acquisto *iure soli* e *iure scholae*⁶². Partecipazione, solidarietà e connessione reale con la comunità sono, per la Corte, elementi consustanziali alla visione costituzionale della cittadinanza, «che comporta l'esistenza di un insieme effettivo di relazioni, legature sociali, condivisione di esperienze e di responsabilità, che costituiscono la base della comunità di destini politici»⁶³. Alla luce della precedente giurisprudenza costituzionale⁶⁴, neppure gli stranieri regolarmente e stabilmente soggiornanti sono esclusi da questo impegno attivo⁶⁵. Sarebbe quindi costituzionalmente orientata una disciplina della cittadinanza che, anche sul versante della naturalizzazione, favorisca la costruzione di un legame effettivo con la comunità politica. In questa prospettiva, l'acquisto dello *status* non dovrebbe essere concepito solo come esito finale di un meccanismo selettivo. Soprattutto, con riferimento a chi è nato in Italia o vi è arrivato in giovane età, sarebbe coerente assumere l'acquisto *iure soli*, anche in forma temperata, come regola generale, oppure riconoscere la cittadinanza in seguito al completamento di percorsi scolastici, dando così al criterio del *genuine link* una forma giuridica adeguata al XXI secolo⁶⁶.

62. In questo senso si veda anche G. Ferraiuolo, *op. cit.*, p. 74, secondo il quale ciò che lega i *petita* delle sentenze n. 142 del 2025 e n. 63 del 2026 «è la pressione del fatto sull'ordinamento: le proporzioni assunte dai fenomeni migratori rendono sempre più evidente (in positivo: a chi si riconosce la cittadinanza; e in negativo: a chi la si nega) l'inadeguatezza di una normativa integralmente imperniata sullo *iure sanguinis* e indifferente ai legami sostanziali. Di fronte all'inerzia del legislatore nel mettere mano organicamente alla disciplina, le domande di aggiornamento della stessa si scaricano sulla Corte costituzionale, assumendo i contenuti più diversi: ora la valorizzazione del c.d. *genuine link*, ora la rimozione di incoerenze sistemiche generate da interventi normativi disorganici e poco meditati».

63. In queste parole si avverte l'eco delle tradizionali caratteristiche attribuite al legame effettivo tra individuo e Stato a partire dalla sentenza *Nottebohm*, quali la residenza abituale, il centro degli interessi, i legami familiari, la partecipazione alla vita pubblica e l'attaccamento mostrato verso un determinato Paese: cfr. Corte internazionale di giustizia, 6.4.1955, *Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)*, I.C.J. Reports 1955; elementi, questi, ribaditi nella sentenza *Commissione c. Malta* sui c.d. passaporti d'oro (Corte giust., *Commissione c. Malta*).

64. Si vedano, in particolare, Corte cost., sent. n. 172 del 1999, relativa al servizio militare dell'apolide, e Corte cost., sent. n. 119 del 2005, sull'accesso al servizio civile. Su queste decisioni ci si consenta di rinviare a R. Cherchi, *Il sindacato di legittimità costituzionale sulla condizione giuridica dello straniero e sull'immigrazione*, in *Asilo e immigrazione tra tentativi di riforma e supplenza dei giudici: un bilancio. Atti del V Convegno dell'Accademia di Diritto e Migrazioni (ADiM) 17 e 18 novembre 2022*, a cura di M. Savino, D. Vitiello, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, p. 177.

65. Sul punto v. A. Rauti, *La cittadinanza tra "sostanza", mercato e persona*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2.2019, p. 496, secondo il quale, facendo riferimento all'art. 54 Cost., «sostanzialmente è cittadino chiunque partecipi alla vita della comunità politica ed assolva il dovere di fedeltà alla Repubblica».

66. Sull'inadeguatezza dell'attuale regime giuridico, in ragione di uno squilibrio tra il regime di acquisto della cittadinanza *iure sanguinis* e quello di acquisto *iure soli* che non valorizza il legame effettivo, *ex plurimis*, v. E. Grosso, *op. cit.*, p. 701; G. Milani, *Ius linguae e status civitatis: verso un nuovo paradigma della cittadinanza italiana?*, in questa *Rivista*, n. 2.2019, pp. 111-113; A. Rauti, *Diritto degli stranieri e modelli di cittadinanza*, cit., p. 215 s.; Id., *La cittadinanza tra "sostanza",*

mercato e persona, cit., p. 499 s.; C. Panzera, *Cittadinanza*, cit., p. 134 s.; Id., *La cittadinanza come diritto e come problema nello Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2024, pp. 32-35; E. A. Ferioli, *L'acquisto della cittadinanza italiana per matrimonio al vaglio della Corte costituzionale. Nota a Corte cost., sent. 26.07.2022, n. 195*, in questa *Rivista*, n. 3.2023, p. 3 s.; V. Desantis, *op. cit.*, pp. 271-274; P. Morozzo della Rocca, *op. cit.*, pp. 16-18; G. Ferraiuolo, *op. cit.*, p. 82; E. Cavasino, *La cittadinanza al tempo delle migrazioni: oltre lo ius sanguinis, ma con ragionevolezza*, cit., pp. 11-13; G. Perin, *op. cit.*, p. 20 s.; G. Scarchillo, *Il diritto di cittadinanza: modelli di integrazione culturale e politica*, in *La cittadinanza italiana per discendenza ("ius sanguinis")*, a cura di G. Scarchillo, cit., pp. 11-23. Sulla cittadinanza concepita non come punto di arrivo di un processo di integrazione, ma come tappa intermedia di un processo di integrazione *in itinere* sorretto da adeguati indici di stabilità futura, v. A. Schillaci, *La riforma della legge sulla cittadinanza*, in *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza. Atti del convegno di Roma, 2-3 febbraio 2011*, a cura di F. Angelini, M. Benvenuti, A. Schillaci, Napoli, Jovene, 2011, p. 333 ss. e A. Rauti, *Diritto degli stranieri e modelli di cittadinanza*, cit., p. 217.