



6 NOVEMBRE 2024

# Italiani all'estero ed elezione del Premier

di Mario Midiri

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università LUMSA



# Italiani all'estero ed elezione del Premier\*

di **Mario Midiri**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università LUMSA

**Abstract [It]:** In base alla revisione costituzionale del 2000 l'effettività del voto degli Italiani all'estero è assicurata nel rispetto del principio di regolarità del procedimento elettorale e dei requisiti di eguaglianza, libertà, personalità e segretezza del voto. Vi è il rischio che questi principi possano essere elusi: lo dimostrano le indagini sul voto per corrispondenza e su condotte fraudolente per acquisire la cittadinanza. Per evitare che questi abusi possano compromettere la legittimazione del Premier eletto secondo la riforma in discussione, occorrono interventi correttivi della legislazione, avvalendosi delle indicazioni della Corte costituzionale e della Corte di giustizia UE.

**Title:** Italians abroad and the election of the Prime Minister

**Abstract [En]:** According to the 2000 constitutional revision, effectiveness of the vote of Italians abroad must be ensured while respecting the regularity of the electoral process and the requirements of equality, freedom, personality and secrecy of the vote. However, these principles could be circumvented in practice, as shown by investigations into postal voting and fraudulent conduct to acquire Italian citizenship. In order to prevent unlawful conduct from undermining the legitimacy of the elected Prime Minister, corrective legislation is needed, in line with the case law of the Constitutional Court and the EU Court of Justice.

**Parole chiave:** cittadinanza, residenti all'estero, diritto di voto, premierato

**Keywords:** citizenship, Italians living abroad, right to vote, prime ministerial government

**Sommario:** 1. Italiani all'estero, un voto che potrà pesare. 2. Diritto di voto e principio di effettività: l'«invenzione» della Circoscrizione estero. 3. Comunità nazionale e meccanismi elettorali: la discrezionalità legislativa secondo la giurisprudenza costituzionale. 3.1. Residenti all'estero e quorum di validità dell'elezione: il caso Friuli-Venezia Giulia. 3.2. L'opposta norma del TUEL. 4. Cittadinanza e legami: *Nottebohm*. 5. Persistenza e genuinità del legame cittadino-Stato: condotte abusive e perdita della cittadinanza secondo la giurisprudenza UE. 6. La cittadinanza “per investimento”: il *genuine link* nella causa Commissione UE c. Malta. 7. Pensando all'elezione del Premier: un'agenda di possibili interventi. 8. Perché occorre provvedere.

## 1. Italiani all'estero, un voto che potrà pesare

Nel dibattito sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio che si è concluso al Senato e prosegue ora Montecitorio, è emersa la questione del voto degli Italiani all'estero. Il tema ha avuto fin qui scarso rilievo nella politica nazionale, visto il ridotto numero dei seggi della Circoscrizione estero<sup>1</sup>, ma nell'elezione del

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> La Circoscrizione estero per l'elezione delle Camere ha tratti peculiari rispetto alle comuni circoscrizioni elettorali, essendovi sempre la possibilità del voto in Italia: i cittadini residenti all'estero non sono necessariamente incardinati in detta circoscrizione, che è congegnata come strumento per incentivare l'esercizio del diritto di voto, e così garantire la sua effettività (questo punto sarà ripreso fra breve al n. 2). Sulla integrazione dell'art. 48 Cost. di cui alla legge cost. 17 gennaio 2000, n. 1, e sulle modifiche agli artt. 56 e 57 apportate dalla legge cost. 23 gennaio 2001, n. 1, E. GROSSO, *sub* Articolo 48, in *Commentario della Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Torino, Utet, 2006, I, 961 ss.; C. FUSARO, M. RUBECHI, *sub* Articolo 56, *ivi*, II, 1129, 1141; R. CALVANO, voce *Italiani all'estero (voto degli)*, in *Diz. dir. pubblico*, diretto da S. CASSESE, Milano, Giuffrè, 2006. La Circoscrizione estero è suddivisa in quattro ripartizioni: Europa, compresi i territori asiatici della Federazione russa e della Turchia; America meridionale; America settentrionale e centrale; Africa, Asia, Oceania e Antartide. Cfr. l. 27/12/2001, n. 459.

Presidente del Consiglio i residenti all'estero esprimerebbero pienezza di voto, incidendo sia sull'elezione di detto organo, sia sull'attribuzione del premio di maggioranza<sup>2</sup>.

La loro modesta partecipazione elettorale (su 5 milioni circa vota un quarto) ridimensiona solo in parte la questione<sup>3</sup>. L'elezione del Presidente del Consiglio – contestuale a quella delle Camere e con prevedibile mediatizzazione della contesa tra i candidati – potrebbe incentivare la partecipazione al voto, che nella circoscrizione estero avviene per corrispondenza<sup>4</sup>.

I dubbi già emersi sulla garanzia della personalità, libertà e segretezza del voto così espresso, potrebbero riproporsi in termini ancora più seri<sup>5</sup>, tanto più che gli iscritti nelle liste AIRE crescono: dai 2,3 milioni del 2001 agli attuali 6 milioni, con una tendenza confermata dall'aumento delle domande di riconoscimento e dal contenzioso che pende innanzi alle corti<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Il premierato elettivo delineato dal testo approvato dal Senato si basa, com'è noto, sulla contestuale elezione a suffragio universale e diretto delle Camere e del Presidente del Consiglio, con assegnazione di un premio di maggioranza su base nazionale – la cui entità sarà determinata dalla legge elettorale nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche – per garantire in ciascuna Camera la maggioranza dei seggi alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio eletto: v. il testo di revisione costituzionale approvato dal Senato in prima lettura in data 18/06/2024, ora atto Camera dep., XIX legisl., n. 1921, in part. art. 5 (che novella l'art. 92 Cost.), e prima i d.d.l. Senato nn. 935 (Governo) e 830 (Renzi e al.), su cui v. il testo proposto dalla 1<sup>a</sup> Commissione del Senato in data 24/04/2024, n. 935-830-A. Sulle questioni sottese alla riforma e sul dibattito in corso, A. POGGI, *Le "virtù" del premierato. Sistema politico e forma di governo in Italia*, Torino, Giappichelli, 2024. Sull'*iter* parlamentare dei progetti cit., v. *L'Osservatorio* in questa *Rivista* a cura di F. FABRIZZI e G. PICCIRILLI (con F. MICARI e F. SEVERA); Cfr. inoltre i dossier del Senato, Servizio studi, nn. 191, 215, 215/1, in <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/dossier/57694>, e quello del Servizio studi della Camera dei deputati n. 319 del 4/07/2024 sui progetti XIX leg. nn. 1354 e 1921, <http://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/AC0243.pdf>, e le audizioni informali che si sono svolte innanzi alla 1<sup>a</sup> Commissione Affari costituzionali del Senato ([https://www.senato.it/3572?current\\_page\\_29825=2](https://www.senato.it/3572?current_page_29825=2)) e a quella della Camera dei deputati (<https://www.camera.it/leg19>).

<sup>3</sup> I cittadini iscritti nell'Anagrafe nazionale sono 65 milioni e 925.274, di cui 59 milioni 595.417 residenti in Italia e 6 milioni 329.857 residenti all'estero iscritti alla Anagrafe dei residenti all'estero (AIRE): dati aggiornati al 17-08-2024. Nelle elezioni politiche del 2022, su 4 milioni 743 980 aventi diritto, hanno votato 1 milione e 250 481, pari al 26 per cento circa (v. Archivio storico delle elezioni, in [elezionistorico.interno.gov.it](http://elezionistorico.interno.gov.it); ulteriori dati in <https://www.anagrafenazionale.interno.it>).

<sup>4</sup> Questa modalità di voto è prevista, salva diversa opzione degli aventi diritto, per le elezioni politiche e i referendum abrogativi e confermativi, sempre che non sussistano fattori di insicurezza dello Stato di residenza. Non è ammessa per l'elezione dei Consigli regionali, comunali e provinciali, né per i referendum locali: v. l. 27/12/2001, n. 459 e regolamento attuativo d.P.R. 2 aprile 2003, n. 104; v. anche *infra* nel testo, n. 2.

<sup>5</sup> Cfr. Corte cost., ord. n. 63/2018, cit. che, pur adottando un dispositivo d'innammissibilità della questione di costituzionalità, evidenzia «oggettive criticità della normativa», e G. TARLI BARBIERI, *Il voto degli italiani all'estero alla prova delle elezioni del 2022*, in *Nomos*, 3/ 2022, p. 1 ss.

<sup>6</sup> Gli iscritti all'AIRE (prevista dalla legge 27/10/1988, n. 470) sono cresciuti dopo la l. cost. 17 gennaio 2000, n. 1 e la l. 27/12/2001, n. 459 che consente il voto per corrispondenza. Sono 2.353.000 nel 2001 e passano a 3.996.000 circa nel 2010, fino ai 6 milioni abbondanti attuali: cfr. la relazione della Commissione di esperti (pres. F. Bassanini) sulla partecipazione dei cittadini al voto, Roma, 2022, p. 43. Questo incremento è avvenuto anche per effetto del riconoscimento della cittadinanza in base alle ascendenze familiari. Cfr. la relazione di apertura dell'anno giudiziario 2024 presso la Corte d'appello di Venezia, pp. 50 ss., [https://ca-venezia.giustizia.it/it/archivio\\_anno\\_giudiziario\\_2024](https://ca-venezia.giustizia.it/it/archivio_anno_giudiziario_2024): nell'Ottocento, numerosi veneti emigrarono in Brasile, e i discendenti chiedono ora a migliaia il riconoscimento della cittadinanza; (alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione e protezione internazionale sono attribuite le cause in materia di riconoscimento di cittadinanza italiana di persone residenti all'estero: v. art. 1, comma 36, l. n. 206/2021, che integra l'art. 4, comma 5, d.l. n. 13/2017, conv. in l. n. 46/2017). Le domande, in non pochi casi, potrebbero essere mosse da un intento opportunistico: acquisire,

Dinanzi a questi elementi, si pone la questione del nesso tra *taxation* e *representation*<sup>7</sup>, visto che i connazionali da lungo tempo residenti all'estero li svolgono la loro attività economica e li assolvono gli obblighi tributari (fatta salva l'imposizione fiscale su eventuali immobili in Italia). Tra i doveri di solidarietà del cittadino v'è anche – e non secondaria – la condivisione dell'obbligo tributario<sup>8</sup>.

Posto il problema, sono state ipotizzate soluzioni di segno diverso: dalla “pesatura” del voto per il Premier conformandolo al rapporto di fatto tra elettori e seggi della Circoscrizione estero – che è cinque volte inferiore rispetto a quello delle ordinarie circoscrizioni elettorali – alla revisione delle liste elettorali degli iscritti all'AIRE (l'anagrafe dei residenti all'estero) o della stessa legge sulla cittadinanza<sup>9</sup>. Tra i dubbi non sciolti vi è pure quello del rango dei rimedi: se occorra una norma costituzionale, o basti una previsione di legge ordinaria. Tuttavia, prima di discutere del *modus*, bisogna chiarire quali siano i nodi di ordine costituzionale effettivamente esistenti, distinguendoli dalle valutazioni di opportunità politico-istituzionale. L'intreccio dei due piani dovrebbe essere evitato. E allora, con riserva di tornare sui rimedi proposti, occorre fare un passo indietro e inquadrare le novelle del 2000-2001 nel sistema di garanzia costituzionale delle situazioni soggettive di elettorato attivo e passivo.

## 2. Diritto di voto e principio di effettività: l'«invenzione» della Circoscrizione estero

Alla fine del secolo scorso, le forze politiche si sono trovate innanzi alla motivata richiesta, avanzata dai comitati dei cittadini residenti all'estero e dal loro Consiglio generale<sup>10</sup>, di un intervento normativo in grado di superare una situazione di fatto escludente. Ai residenti all'estero è sempre stato riconosciuto il diritto di iscrizione nelle liste elettorali del comune di nascita. Tuttavia, la difficile mobilità in occasione delle elezioni nella prassi ha ostacolato l'esercizio del diritto di voto (importanti comunità di connazionali risiedono in aree geografiche extraeuropee assai distanti dall'Italia: America meridionale; America settentrionale e centrale, Australia)<sup>11</sup>.

---

grazie alla cittadinanza italiana, quella europea, che assicura la libertà di circolazione in ambito UE *ex art.* 20.2, lett. a), TUE, e minori aggravii burocratici per entrare negli Stati Uniti.

<sup>7</sup> L'importanza di questo nesso è richiamata dall'ex presidente del Senato M. PERA, *Fermate subito i falsi italiani*, *Il Tempo*, 14/05/2024; v. altresì G. VEGAS, *Il premierato e il potere degli italiani all'estero*, *Il Messaggero*, 27/04/2024.

<sup>8</sup> E. FORSTHOFF, *Stato di diritto in trasformazione* (1964), trad. it. a cura di C. Amirante, Milano, Giuffrè, 1973, 24 ss., 149 ss., sulla posizione di responsabilità del cittadino nello Stato di diritto, che si legittima anche attraverso le prestazioni rese,

<sup>9</sup> V. *infra* nel testo al n. 7.

<sup>10</sup> V. la relazione al progetto di legge cost. d'iniziativa del dep. Tremaglia volto a modificare gli artt. 56 e 57 Cost., atto Camera dep. XIII leg., n. 4979 (10/06/1998) e *ivi* il richiamo al ruolo del Consiglio generale degli italiani all'estero. Sulla istituzione dei Comitati dell'emigrazione italiana (COEMIT), v. l. 8 maggio 1985, n. 205; detti comitati sono stati successivamente denominati Comitati degli italiani all'estero (COMITES): l. 23 ottobre 2003, n. 286. Sul Consiglio generale degli Italiani all'estero, v. l. 6 novembre 1989, n. 368, modif. da ult. da d.l. 24 aprile 2014, n. 66, conv. in l. 23 giugno 2014, n. 89.

<sup>11</sup> Dati dettagliati riferiti al 2022 (da aggiornare al rialzo) nel sito del Ministero dell'interno, Ufficio centrale di statistica, <https://ucs.interno.gov.it/ucs/contenuti/8067961.htm>.

Matura così in Parlamento un ampio consenso per trovare una soluzione efficace senza alterare gli assetti politico-istituzionali.

Nel 1988 è istituita l'Anagrafe dei cittadini italiani residenti all'estero (AIRE)<sup>12</sup>. Segue il riconoscimento dei comitati di rappresentanza (Comites) e del Consiglio generale degli italiani all'estero (CGIE), organo di consulenza del Governo e del Parlamento<sup>13</sup>. Con legge cost. n. 1 del 2000 è posta espressa garanzia di effettività dell'esercizio di voto (terzo comma dell'art. 48 Cost., come novellato). Poco dopo, la legge cost. n. 1 del 2001 integra gli artt. 56 e 57 Cost. con la previsione di una circoscrizione elettorale a sé stante rispetto alle altre e con un numero di parlamentari, fissato dalla norma costituzionale, che non varia secondo il numero degli aventi diritto<sup>14</sup>. Questo peculiare meccanismo elettorale – che non esaurisce la garanzia di effettività del voto – si discosta dal criterio ordinario basato sul rapporto tra la popolazione e i seggi assegnati alla circoscrizione o regione<sup>15</sup>.

Il legislatore ordinario ha ritenuto, con la legge n. 459 del 2001, di attuare la novella costituzionale introducendo il voto per corrispondenza quale modalità ordinaria di voto dei residenti all'estero<sup>16</sup> che, però, non sono necessariamente ristretti in detta circoscrizione, mantenendo – come si è visto – piena

---

<sup>12</sup> Legge 27 ottobre 1988, n. 470, e regolamento approvato con d.P.R. 6 settembre 1989, n. 323. Ancor prima, v. la legge 7 febbraio 1979, n. 40, con la quale è disposta l'iscrizione d'ufficio nelle liste elettorali dell'ultimo comune di residenza dei cittadini italiani già cancellati dal registro della popolazione residente per emigrazione definitiva all'estero. Sul *favor* legislativo per l'esercizio del diritto di voto, già prima della novella costituzionale del 2000, v. la relazione della 1<sup>a</sup> Commissione Affari costituzionali della Camera dep. sui progetti di modifica dell'art. 48 Cost. (relatore Cerulli Irelli), XIII leg., n. 105-982-A, presentata il 26/05/1997.

<sup>13</sup> V. le già citate leggi n. 205/1985 e n. n. 368/1989, e succ. modif. Come si legge nel sito ministeriale (<https://www.esteri.it/it/servizi-consolari-e-visti/italiani-all-estero/organismirappresentativi/cgie>), il Consiglio generale degli Italiani all'estero trae legittimità rappresentativa dall'elezione diretta da parte dei componenti dei Comites nel mondo; esso è qualificato come organismo essenziale per il collegamento permanente delle collettività italiane nel mondo con l'Italia e le sue istituzioni. Il CGIE è presieduto dal Ministro degli affari esteri e, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge 89/2014, si compone di 63 consiglieri, di cui 43 in rappresentanza delle comunità italiane all'estero e 20 di nomina governativa.

<sup>14</sup> Sulle leggi cost. n. 1/2000 e n. 1/2001 v. i commenti riportati *supra* e la relazione illustrativa del progetto di legge cost. Tremaglia, cit. Non intendendosi sopprimere la facoltà del voto in Italia, si conveniva sull'esigenza di specificare in norma costituzionale un numero fisso di seggi in ragione della peculiarità della situazione. Il progetto Tremaglia proponeva 20 deputati e 10 senatori; il testo approvato assegna alla circoscrizione estero 12 deputati e 6 senatori, oggi ridotti, come si è detto, rispettivamente a otto e quattro per effetto della diminuzione del numero dei parlamentari disposta da l. cost. 19 ottobre 2020, n. 1.

<sup>15</sup> Rapporto che, invero, risulta già temperato dalla previsione – caldeggiata da Mortati in Assemblea costituente – di un numero minimo di senatori, al fine di rafforzare il peso politico delle piccole regioni di fronte alle grandi. Sulla posizione di Mortati, cfr. Ass. cost., seduta pom. 8/10/1947, stenogr., 1009.

<sup>16</sup> L'opzione per votare in Italia è da comunicare entro il termine fissato dalla legge; ove la esercitino, i residenti all'estero votano presso le sezioni elettorali del Comune nelle cui liste elettorali sono iscritti per i candidati nelle circoscrizioni ordinarie del territorio nazionale. Cfr. art. 1, legge n. 459/2001, cit.; art. 11, d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223 - T.U. leggi per la disciplina dell'elettorato attivo, modif. da l. 16/01/1992, n. 15. Come anticipato, il voto all'estero non è previsto per l'elezione dei Consigli regionali, comunali e provinciali, né per i referendum locali. Cfr. pure legge 24/01/1979, n. 18, art. 7, e d.l. 24/06/1994 n. 408, conv. in l. 3/08/1994, n. 483, sul voto per l'elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo, che per gli elettori italiani residenti negli Stati membri della UE ha luogo presso le rappresentanze diplomatiche e consolari italiane in detti Stati (formula che andrebbe forse estesa: v. *infra* nel testo al n. 7): v. <https://www.interno.gov.it/it/temi/elezioni-e-referendum/voto-italiani-al-lestero>, nonché <https://www.esteri.it/it/servizi-consolari-e-visti/italiani-all-estero/votoestero>.

facoltà di votare in Italia, unica strada percorribile nell'ipotesi degli Stati con cui l'Italia non intrattiene relazioni diplomatiche, o nei quali la situazione politica o sociale sia tale da non garantire l'esercizio del voto per corrispondenza in condizioni di eguaglianza, di libertà e di segretezza<sup>17</sup>.

Il voto per corrispondenza non è quindi una scelta costituzionalmente necessaria. Oltre tutto, questa modalità è ammessa soltanto per le elezioni politiche e i referendum abrogativi e confermativi. Nulla esclude allora che possa esservi una nuova ponderazione per affrontare le criticità emerse nella prassi<sup>18</sup>. La garanzia di effettività potrebbe d'altronde giustificare altro genere di misure, come il rimborso di una quota significativa delle spese di viaggio per votare in Italia, da riconoscersi per tutte le consultazioni elettorali e, ovviamente, non ai soli residenti all'estero: non è superfluo ricordare che l'art. 48 apre il titolo IV della parte I della Costituzione e riguarda la generalità dei rapporti politici<sup>19</sup>.

### **3. Comunità nazionale e meccanismi elettorali: la discrezionalità legislativa secondo la giurisprudenza costituzionale**

La scelta di politica costituzionale compiuta nel 2000-2001 presuppone un sentimento di favore per gli scambi economici e di cultura con le comunità italiane all'estero. Le loro istanze partecipative erano, per le forze politiche, il segno del perdurante legame con la comunità nazionale<sup>20</sup>, in coerenza con i tratti essenziali della cittadinanza, acquisita *iure sanguinis* e imprescrittibile<sup>21</sup>, e con il valore del lavoro quale tratto identitario della Repubblica, proiettato anche sull'attività degli italiani emigrati all'estero (di cui si

<sup>17</sup> Legge n. 459/2001, art. 20, comma 1-*bis*, inserito dall'art. 2, l. 6/05/2015, n. 52.

<sup>18</sup> V. *infra* nel testo al n. 7.

<sup>19</sup> Già ora, in presenza delle situazioni previste dal citato art. 20, comma 1-*bis*, l. n. 459/2001 (ove si fa riferimento anche alle situazioni di pregiudizio per il mantenimento del posto di lavoro), gli elettori residenti negli Stati considerati da detta disposizione hanno diritto al rimborso del 75 per cento del costo del biglietto di viaggio: art. 20, comma 2, l. n. 459/2001, come modif. da l. n. 52/2015, cit.

<sup>20</sup> Valutazioni largamente condivise nella XIII legislatura (1996-2001): cfr. la relazione Cerulli Irelli, Camera n. 105-982-A e quanto esposto nel già citato progetto di legge cost. Camera n. 4979.

<sup>21</sup> Sulla acquisizione automatica della cittadinanza italiana per filiazione (e così per i discendenti), v. Cass., Sez. un., sent. 24/08/2022, n. 25318 (sulla questione della perdita della cittadinanza italiana per effetto della "grande naturalizzazione brasiliana" degli immigrati di fine '800): "Nel sistema delineato dal codice civile del 1865, dalla successiva legge sulla cittadinanza n. 555 del 1912 e dall'attuale L. n. 91 del 1992, la cittadinanza per fatto di nascita si acquista a titolo originario *iure sanguinis*. Lo status di cittadino, una volta acquisito, ha natura permanente, è imprescrittibile ed è giustiziabile in ogni tempo in base alla semplice prova della fattispecie acquisitiva integrata dalla nascita da cittadino italiano; a chi richieda il riconoscimento della cittadinanza spetta di provare solo il fatto acquisitivo e la linea di trasmissione, mentre incombe alla controparte, che ne abbia fatto eccezione, la prova dell'eventuale fattispecie interruttiva [...] Ne segue che, ove la cittadinanza sia rivendicata da un discendente, null'altro [...] spetta a lui di dimostrare salvo che questo: di essere appunto discendente di un cittadino italiano; mentre incombe alla controparte, che ne abbia fatto eccezione, la prova dell'evento interruttivo della linea di trasmissione". Sul peso dato ai legami di filiazione, parentela e coniugio, secondo una linea consolidata dall'epoca risorgimentale, E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Milano, Giuffrè, 1997; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza: le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, Padova, Cedam, 1997; E. CODINI, *La cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2017, 86 ss.; cfr. pure A. BANTI, *La nazione del Risorgimento. Parentela, santità e onore alle origini dell'Italia unita*, Torino, Einaudi, 2000; L. BUSOTTI, *La cittadinanza degli italiani. Analisi storica e critica sociologica di una questione irrisolta*, Rimini, FrancoAngeli, 2002; P. COSTA, *Cittadinanza*, Roma-Bari, Laterza, 2005.



assumeva il perdurante radicamento familiare in Italia)<sup>22</sup>. L'apertura alle interrelazioni con l'estero, nella cornice della globalizzazione (in apparenza) inarrestabile, era anch'essa propizia a una prospettiva inclusiva.

Da qui il *favor* per la garanzia di piena effettività del diritto di voto. È compito del Legislatore incentivare la partecipazione elettorale, attiva e passiva, nel rispetto dei principi della regolarità elettorale e della personalità, eguaglianza, libertà e segretezza del voto (art. 48, 2° comma, Cost.). Vi è dunque uno spazio di conformazione legislativa del procedimento elettorale, confermato dalla riserva di legge sui requisiti di capacità elettorale, sulle condizioni di ineleggibilità e incompatibilità (artt. 51 e 65 Cost.)<sup>23</sup>. Con specifico riguardo al voto dei residenti all'estero, la legge potrà specificare “modalità e requisiti” del suo esercizio (art. 48, 3° comma, Cost.).

Nella giurisprudenza costituzionale vi sono due pronunce meritevoli di approfondimento, entrambe con un dispositivo di rigetto (di un ricorso in via principale e di questione incidentale di costituzionalità). Riguardano – per un paradosso di cui la Corte non è riuscita a venire a capo – norme diversamente disciplinanti la stessa fattispecie, una di regione a statuto speciale, l'altra nazionale.

Esaminiamo le due sentenze, entrambe espressione (soprattutto la seconda) di un sindacato prudente, ispirato al rispetto della discrezionalità legislativa.

### 3.1. Residenti all'estero e quorum di validità dell'elezione: il caso Friuli-Venezia Giulia

Nella sentenza n. 173/2005, la Corte respinge l'impugnativa promossa dal Governo contro la legge del Friuli-Venezia Giulia (che ha potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali) la quale esclude gli aventi diritto al voto iscritti all'AIRE dal quorum di validità per l'elezione del sindaco nei piccoli comuni. Questo “regime speciale”, giustificato dalle preoccupazioni sul raggiungimento del quorum (richiesto nel caso di una sola lista presentata nei piccoli comuni della regione), era contestato dal Governo perché lesivo del principio di eguaglianza del voto, considerato come strumento di

---

<sup>22</sup> Il contesto presupposto dal Costituente è, invero, quello di un Paese ad alto tasso di emigrazione all'estero con persistenza di vincoli familiari e possibilità di rientro in Italia al termine dell'attività lavorativa. Sull'art. 35.4 Cost., M. OFFEDDU, *Articolo 35, 3° e 4° comma*, in *Comm. Branca Cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli, Soc. ed. Foro it., 1979, 53, 62; D. BIFULCO, *Articolo 35*, in *Comm. Cost. Utet*, cit., I, 719, 734. Inutile aggiungere che

<sup>23</sup> La sentenza della Corte cost. n. 1/2004, dichiarativa dell'illegittimità di alcune disposizioni della l. 21/12/2005, n. 270 (legge Calderoli), richiama ad apertura di motivazione (diritto, n. 3.1) la giurisprudenza sulla discrezionalità del legislatore nella configurazione delle formule e dei sistemi elettorali, in cui «si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa» (sent. n. 242/2012; ord. n. 260/2002; sentenze n. 107/1996 e n. 429/1995). In realtà, un controllo su detta discrezionalità – ad es. con riguardo alla individuazione delle situazioni di ineleggibilità – era stato esercitato dalla Corte (richiami in M. MIDIRI, *Articolo 51 in Commentario Utet Cost.*, cit., I, 1016 ss.); è vero che nella sent. n. 1/2014 lo scrutinio di proporzionalità e di ragionevolezza è postulato in termini penetranti, per verificare se nel bilanciamento degli interessi rilevanti uno di essi sia stato sacrificato o compresso «in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale».

“salvaguardia del corpo elettorale”<sup>24</sup>. Nel rigettare tale motivo di ricorso, la Corte ricorda la complessità del procedimento elettorale: l’espressione del voto è una sua fase essenziale, per la quale vale la garanzia della parità di condizione dei cittadini. Ma prima e dopo vi sono diverse fasi procedurali disciplinate dalla legge, che fissa le condizioni di validità del voto. Tra queste condizioni, vi è il quorum partecipativo, per il quale non è pertinente richiamare il principio di eguaglianza del voto *ex art. 48, 2° comma, Cost.*<sup>25</sup>. Si ricorda, infine, che la prevista sterilizzazione ai fini del quorum non esclude che i residenti all’estero possano sempre presentarsi e votare, in tal caso venendo computati tra i votanti, sicché anche sotto questo profilo non vi è violazione del principio di eguaglianza del voto<sup>26</sup>.

In questa sentenza la Corte difende dunque la discrezionalità legislativa in ambito elettorale e valorizza il buon funzionamento delle istituzioni e il puntuale rinnovo degli organi degli enti. Al tempo stesso, esercita un controllo sulle ragioni giustificatrici di regimi specifici o in deroga alla disciplina elettorale comune, con apprezzamento delle circostanze concrete, come risulta dalla considerazione della specifica situazione della Regione, interessata in alcune sue aree da un alto tasso di emigrazione<sup>27</sup>.

### 3.2. L’opposta norma del TUEL

Pone l’accento sullo spazio di ponderazione, ad opera del Legislatore, delle situazioni rilevanti la sentenza n. 242/2012, su questione incidentale avente ad oggetto la norma del Testo unico degli enti locali (art. 71, comma 10, d.lgs. 16 maggio 2000 n. 267, TUEL), orientata in senso opposto a quella regionale esaminata.

---

<sup>24</sup> Questo principio, secondo il ricorrente, sarebbe vulnerato quando alcuni elettori sono estromessi, sia pure ai soli fini dell’accertamento del quorum: il diritto di voto troverebbe la sua effettività anche attraverso l’astensione. Secondo la norma impugnata della legge Friuli V.G. 11/12/2003, n. 21 (non si applica il TUEL, stante la potestà legislativa esclusiva della regione), nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti non sono computati gli elettori iscritti nell’Anagrafe degli elettori residenti all’estero ai fini del raggiungimento del quorum del cinquanta per cento richiesto per la validità dell’elezione del Sindaco, qualora sia presentata una sola lista ovvero un solo gruppo di liste collegate.

<sup>25</sup> Del principio di eguaglianza del voto la Corte dà una lettura stretta: esso riguarda il «momento in cui il voto viene espresso», non fasi anteriori o successive: Corte cost., sent. n. 173/2005 (red. Capotosti), diritto, n. 3, con richiamo di ordd. n. 260/2002 e n. 160/1996 e della sent. n. 107/1996. Sulla delimitazione dell’ambito applicativo di detto principio, che non si estende al risultato elettorale, conformato dalla legge, v. già sent. n. 43/1961, e poi sent. n. 1/2014, diritto, n. 3.1; cfr. pure sent. n. 35/2017, diritto, n. 6. Sulla sent. n. 173/2005 v. i commenti di E. GROSSO, *Italiani all’estero ed elezioni comunali*, in *Le Regioni*, 2005, 1228 ss.; G. PASSANITI, *Il “non voto” dei friulani all’estero*, in *Forum Quad. cost.*, 2005.

<sup>26</sup> Neppure convince la Corte il motivo del ricorso centrato sul valore dell’astensione: a parte che una cosa è l’astensione, altra la mancata partecipazione al voto, alla luce della previsione dell’art. 48, secondo cui l’esercizio del diritto di voto “è dovere civico”, il non partecipare alla votazione è comportamento «significante solo sul piano socio-politico».

<sup>27</sup> Sent. n. 173/2005, *loc. cit.* Sul controllo di razionalità della legge elettorale, con riguardo alla proporzionalità dei mezzi prescelti rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare, v. in termini più espliciti, la cit. sent. n. 1/2014, diritto, n. 3.1, con richiamo della sent. n. 1130/1988 e, con più netto accento sulla discrezionalità legislativa, la sentenza sul c.d. *Italicum* n. 35/2017, diritto, n. 6.



L'art. 71, comma 10, cit., include i cittadini iscritti all'AIRE nel numero degli aventi diritto al voto al fine del quorum di validità dell'elezione del sindaco nei piccoli comuni in cui vi sia una sola lista ammessa e votata<sup>28</sup>. Questa norma è denunciata dal Consiglio di Stato per contrasto con i principi della partecipazione elettorale, del diritto di elettorato passivo (quanto ai candidati) e attivo (di coloro i quali hanno votato in favore della lista ammessa), considerato l'effetto di nullità dell'elezione che, in mancanza di detto computo, sarebbe stata perfettamente valida. Benché la Corte raccomandi al legislatore un ulteriore approfondimento, risulta decisiva la considerazione che la norma del TUEL si basa su una ponderazione di interessi riferita a un quadro generale, e non a specifiche realtà territoriali. In tale ponderazione, il Legislatore nazionale ha dato prevalenza alla piena garanzia dell'appartenenza dei non residenti iscritti all'AIRE al corpo elettorale «si da concorrere al calcolo del quorum per la validità delle elezioni in condizioni di perfetta parità con i cittadini residenti»<sup>29</sup>. Mancando indici di manifesta irragionevolezza, la Corte ritiene di non poter spingere il suo sindacato in un ambito in cui vi è ampia discrezionalità politica, anche se la motivazione segnala come un problema aperto – alla luce del principio di effettività del voto: art. 48, 3° comma Cost. – l'assenza di incentivi (anche economici) per la partecipazione dei residenti all'estero al voto locale<sup>30</sup>.

Un diverso approccio – maggiormente attento alla disarmonia creata nel sistema<sup>31</sup> – avrebbe potuto giustificare la caducazione parziale dell'art. 71, comma 10 TUEL o l'adozione di un dispositivo manipolativo, circoscritto alla posizione dei comuni con elevato tasso di aventi diritto residenti all'estero: non era però quanto chiesto dal Consiglio di Stato, che nel rimettere la questione puntava alla secca dichiarazione d'illegittimità del computo<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> L'art. 71, comma 10, TUEL dispone che «ove sia stata ammessa e votata una sola lista, sono eletti tutti i candidati compresi nella lista, e il candidato sindaco collegato, purché (...) il numero dei votanti non sia inferiore al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune. Qualora non si siano raggiunte tali percentuali, la elezione è nulla». Nella specie, si era votato in un piccolo comune del Molise con una forte percentuale di emigrati: il numero dei votanti (368) era stato inferiore al 50 per cento del numero degli iscritti nelle liste elettorali (1186), comprensivo dei cittadini residenti all'estero iscritti all'AIRE, ben 495; non computando i quali l'elezione sarebbe risultata valida.

<sup>29</sup> Corte cost., sent. n. 242/2012, diritto n. 5.

<sup>30</sup> Sent. n. 242/2012, *loc. cit.*, con richiamo di sent. n. 260/2002; cfr. C. DE FIORES, *Questioni di quorum: le elezioni nei piccoli comuni e il voto degli italiani all'estero*, in *Giur. cost.*, 2012, 3667 ss.; L. RONCHETTI, *La rappresentatività nei Comuni con più elettori che abitanti*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2013.

<sup>31</sup> Resta problematica la differenza di regime tra i comuni friulani e tutti gli altri, non essendo risolutivo l'argomento che la norma del TUEL fa una ponderazione di interessi su un quadro generale, non riferita a specifiche realtà territoriali: il caso del comune molisano con alto tasso di emigrazione, esposto dal giudice *a quo*, dimostra che la norma del TUEL è fonte di esiti irragionevoli, non accidentali, inerenti alla struttura della norma.

<sup>32</sup> Va anche considerato che soltanto con la sentenza n. 1/2014 si è aperta una breccia nel muro della discrezionalità legislativa in ambito elettorale: cfr. *ex multis* P.A. CAPOTOSTI, F. LANCHESTER, R. ROMBOLI, F. SORRENTINO, V. ONIDA, *Dibattito sulla sent. n. 1/2014 della Corte*, in *Giur. cost.*, 2014, 629 ss.; P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince*, in [www.nomos.leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos.leattualitaneldiritto.it), 3/2013, 15; B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. n. 1/2014*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2/2014; G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1/2014, 13 ss., e per un "commento sui commenti", G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, 2014, 2959 ss.

Dalle due pronunce si può trarre una complessiva indicazione.

La garanzia costituzionale del vincolo di appartenenza dei cittadini al corpo elettorale si coniuga con uno spazio di ponderazione degli interessi meritevoli di tutela, affidato al legislatore secondo le coordinate offerte dagli articoli 48, 51 e 65 Cost. L'accezione stretta del principio di eguaglianza del voto va letta in questo spirito. Questa discrezionalità consente al Legislatore di adeguare nel tempo il bilanciamento delle situazioni rilevanti. Il riscontro di anomalie e di effetti indesiderati in fase attuativa, e una diversa percezione collettiva del valore della cittadinanza, possono allora giustificare la revisione delle soluzioni cristallizzate nel diritto positivo.

La discrezionalità così accordata al Legislatore deve essere però esercitata assumendo a riferimento anche i principi desumibili dalla giurisprudenza sovranazionale, con specifico riguardo al tema della cittadinanza. Questi principi meritano un breve approfondimento.

#### **4. Cittadinanza e legami: *Nottebohm***

Lo status di cittadino è definito dagli Stati sulla base di valutazioni di ordine politico-costituzionale che non trovano vincoli puntuali nel diritto internazionale e nel diritto UE, salvo l'obbligo generale di conformarsi al diritto internazionale (art. 1 della Convenzione di codificazione dell'Aia del 12 aprile 1930)<sup>33</sup> e lo sfavore per la riduzione in apolidia (Convenzione di New York del 1961) quale limite a misure di perdita della cittadinanza, permesse solo se sussiste la doppia cittadinanza e non vi, quindi, rischio di apolidia. In particolare, la Convenzione europea sulla cittadinanza del 1997, art. 7, lettera e), autorizza lo Stato che ne abbia l'intenzione a impedire ai cittadini che vivono all'estero da molto tempo la conservazione della cittadinanza quando il legame con lo Stato non esiste più (purché si tratti di cittadini con doppia cittadinanza e non sussista pertanto il rischio di apolidia)<sup>34</sup>.

L'ampia discrezionalità nel definire i fattori di acquisizione, mantenimento e perdita della cittadinanza trova chiara manifestazione nel diverso *mix* dei criteri prescelti dagli ordinamenti degli Stati.

---

<sup>33</sup> «Spetta a ciascuno Stato stabilire con le proprie leggi quali siano i suoi cittadini. Tali leggi devono essere ammesse dagli altri Stati, sempreché siano conformi alle convenzioni internazionali, alle consuetudini internazionali e ai principi di diritto generalmente riconosciuti in materia di nazionalità»: v. *Recueil des Traités de la Société des Nations*, vol. 179, pag. 89, consultabile in <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280046354>. Sulla libertà degli Stati nel determinare i criteri di conferimento della cittadinanza, v. riassuntivamente C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1975, 125 s.

<sup>34</sup> V. la Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia, fatta a New York il 30 agosto 1961 e ratificata dall'Italia con l. 29/09/2015, n. 162, e l'art. 7, par. 1, lettera e), della Convenzione europea sulla cittadinanza, adottata il 6 novembre 1997 nell'ambito del Consiglio d'Europa ed entrata in vigore il 1° marzo 2000, non ancora ratificata dall'Italia. V. la relazione esplicativa della Convenzione europea, Strasbourg, 6/11/1997, punto 70, <https://rm.coe.int/16800cve80>, con riferimento all'art. 7, lett. e). Sul valore delle due convenzioni nell'ordinamento UE, v. Corte giust. UE, Conclusioni Avv. Gen. Mengozzi su causa *Tjebbes*, C-221/17, EU:C:2018:572, par. 37, su cui torneremo *infra*.

Il nostro sistema valorizza, attraverso lo *ius sanguinis*, il legame familiare quale strumento di formazione e d'integrazione della persona nella comunità nazionale, secondo una tradizione legislativa imperniata, già dal codice del 1865, sull'acquisizione automatica per filiazione e sulla natura permanente e imprescrittibile dello *status* di cittadino<sup>35</sup>. Concorrono con questo canone altri criteri<sup>36</sup> ai quali si vorrebbe affiancare, secondo una proposta in discussione, lo *ius scholae* o *ius Italiae*, come espressivo di un legame di condivisione con il nostro patrimonio di cultura e di lingua<sup>37</sup>.

Questi richiami rischierebbero però di essere parziali senza menzionare la sistemazione data dalla Corte internazionale di giustizia in *Nottebohm* (1955).

Questa sentenza assume il “legame genuino” quale substrato della cittadinanza e attribuisce carattere essenziale alla condivisione delle tradizioni e degli interessi dello Stato e alla piena condivisione degli obblighi connessi a detto *status*<sup>38</sup>. La sentenza, invero, concerne specificamente la questione del mancato riconoscimento della cittadinanza da parte di uno Stato, non i criteri per l'acquisizione: non è modificato il fatto che «spetta a ogni Stato sovrano stabilire con la propria legislazione le norme relative

---

<sup>35</sup> Cass., Sez. Un., sent. 24/08/2022, n. 25318, cit. e *supra* alla nota 21.

<sup>36</sup> Sul sistema delineato dalla legge n. 91 del 1992, in part., sulle situazioni di nascita sul suolo italiano da genitori ignoti o apolidi (l'Italia ha aderito alla citata Convenzione del 1961), dello straniero nato in Italia e residente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, del percorso facilitato tramite matrimonio, nonché su ulteriori situazioni legittimanti che attestano l'esistenza di un legame tra cittadino e comunità nazionale, cfr. A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 127-182; D. PORENA, *Il problema della cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 200 ss.; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e del cittadino nella Costituzione*, Padova, Cedam, 1997, p. 478 ss. In part., la residenza sul suolo italiano rileva per periodi temporali contenuti se combinata con il legame familiare o altre condizioni (cittadinanza di uno Stato membro dell'Ue e apolidia); in assenza di queste, i tempi si ampliano (i dieci anni di residenza legale richiesti dello straniero extracomunitario, o la maggiore età, per lo straniero nato in Italia che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni). Di chiara eccezionalità è la clausola degli eminenti servizi resi dallo straniero all'Italia, o “quando ricorra un eccezionale interesse dello Stato” valutato dal Consiglio dei ministri (art. 9, comma 2, legge n. 91/1992): v., ad es., Cons. ministri, delibera 6/11/2023 di conferimento della cittadinanza italiana alla piccola Indi Gregory, cittadina del Regno Unito, “in considerazione dell'eccezionale interesse per la Comunità nazionale ad assicurare alla minore ulteriori sviluppi terapeutici, nella tutela di preminenti valori umanitari che, nel caso di specie, attengono alla salvaguardia della salute”: <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-58/24189>.

<sup>37</sup> Il dibattito sul c.d. *ius scholae* è stato riaperto da una proposta di legge parlamentare, dep. Barelli, Pagano e al., atto XIX leg. Cam. dep., n. 2080, sostenuta dal Vicepresidente del Consiglio e ministro degli esteri Tajani (9/10/2024) che mira a concedere la cittadinanza all'età di 16 anni al minore straniero, nato in Italia o entrato in Italia entro il compimento del quinto anno di età, che abbia completato con successo la scuola dell'obbligo. Nel 2015 la Camera dei deputati aveva approvato un progetto (Ass., 13/10/2015, divenuto atto Senato XVII leg., n. 2092), decaduto per lo scioglimento delle Camere) volto alla concessione della cittadinanza al minore straniero nato in Italia o vi abbia fatto ingresso entro il dodicesimo anno di età, che abbia frequentato regolarmente per almeno cinque anni nel territorio nazionale uno o più cicli d'istruzione o percorsi di formazione professionale triennali o quadriennali. Una sintesi dell'*iter*, senza successo, delle pregresse proposte di riforma in Camera dep., *Il tema della cittadinanza nelle ultime legislature*, <https://temi.camera.it/leg19DIL/post>.

<sup>38</sup> Corte intern. giust., sent. 6-04-1955, *Nottebohm* (Liechtenstein v. Guatemala), 2ª fase, 1955, ICJ REP. 4, 23, consultabile su [icj-cij.org](http://icj-cij.org), pag. 20. Traduco non letteralmente con “piena condivisione” *épouser* del testo in lingua francese, e *wedding* di quello in lingua inglese. La conclusione della CIG è che il Guatemala non ha alcun obbligo di riconoscere una cittadinanza concessa da altro Stato (il Liechtenstein) in manifesta carenza di un legame effettivo; di conseguenza, il Liechtenstein non ha titolo per estendere la sua protezione al signor Nottebohm nei confronti del Guatemala e la sua richiesta è ritenuta irricevibile.

all'acquisizione della propria cittadinanza». È quindi prevalsa una lettura stretta di *Nottebohm*, evitando interpretazioni che possano favorire l'insorgere di tensioni nei rapporti fra gli Stati membri circa la effettiva sussistenza del *genuine link*<sup>39</sup>.

Queste preoccupazioni hanno indotto la Corte di giustizia a cautela.

Nelle Conclusioni sulla causa *Micheletti* (C-369/90) l'Avvocato Generale Tesauro, dopo aver escluso che il caso si presti «ad un'evocazione della problematica sulla cittadinanza effettiva», sottolinea che il tema del legame effettivo di cittadinanza appartiene «ad un periodo "romantico" della vita di relazione internazionale ed in particolare all'istituto della protezione diplomatica», prendendo così le distanze da *Nottebohm*<sup>40</sup>. Seguendo l'indicazione dell'Avvocato Generale, la Corte non diede rilevanza al criterio del *genuine link*, stabilendo che uno Stato membro non può, con una condizione supplementare di riconoscimento, restringere gli effetti di un'attribuzione di cittadinanza compiuta da un altro Stato membro ai fini dell'esercizio di una libertà fondamentale prevista dal Trattato. Questo orientamento è confermato nelle sentenze *Garcia Avello* (2003) e *Lounes* (2017), con una sottolineatura, in quest'ultima, dell'effetto utile dei diritti conferiti ai cittadini dell'Unione dall'art. 21, par. 1, TFUE (libertà di circolazione e di soggiorno)<sup>41</sup>.

La questione della sussistenza di un legame reale con lo Stato torna però trent'anni dopo, in un contesto diverso da quello a suo tempo considerato dalla CIG, nelle sentenze della Corte di giustizia *Rottmann* (2010), *Tjebbes* (2019) e *X* (2023), che andiamo ad esporre<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Cfr. in part. R.D. SLOANE, *Breaking the Genuine Link. The Contemporary International Legal Regulation of Nationality*, in *Harvard International Law Review*, vol. 50, 2009, 1, 1, per la considerazione della sentenza *Nottebohm* come *narrow decision* nella quale la CIG ha invocato il principio generale dell'abuso del diritto al fine di precludere al signor *Nottebohm* l'elusione delle conseguenze della legge di guerra. Cfr. pure A. MACKLIN, *Is it time to retire Nottebohm?* in 111 *American Journ. Intern. Law Unbound*, 2018, 492 ss.; M. VAN DEN BRINK, *Revising Citizenship within the European Union: Is a Genuine Link Requirement the Way Forward?* in *German Law Journal*, 2022, 23, 79-96. Il dibattito è ripreso di recente, sollecitato dal ricorso per inadempimento innanzi alla Corte di giustizia, presentato dalla Commissione contro Malta sulla cittadinanza per investimento (v. *infra* al n. 6): anticipo che nelle sue Conclusioni sulla causa C-181/23, *Commissione c Malta*, presentate in data 4/10/2024, ECLI:EU:C:2024:849, l'Avvocato Generale Collins ha aderito all'interpretazione "stretta" di *Nottebohm*.

<sup>40</sup> Cfr. le Conclusioni su *Micheletti* (C-369/90), ECLI:EU:C:1992:47, e poi la sentenza 7/7/1992, ECLI:EU:C:1992:295.

<sup>41</sup> Corte giust., Grande Sez., sent. 2/10/2003, *Garcia Avello c. Belgio*, causa C-148/02, par. 28; sent. 14/11/2017, causa C-165/16, *Lounes c. Secretary of State for the Home Department UK*, par. 55: «uno Stato membro non può limitare gli effetti derivanti dal possesso della cittadinanza di un altro Stato membro, in particolare i diritti ad essa collegati in forza del diritto dell'Unione, e che risultano dall'esercizio, da parte di un cittadino, della propria libertà di circolazione».

<sup>42</sup> Corte giust., Grande Sez., sent. 2/03/2010, causa C-135/08, *Rottmann*, ECLI:EU:C:2010:104; sent. 12/03/2019, C-221/17, *Tjebbes*, cit.; sent. 5/09/2023, causa C-689/21, *X c. Udlændinge-og Integrationsministeriet*, ECLI:EU:C:2023:626, par. 38 ss.

## 5. Persistenza e genuinità del legame cittadino-Stato: condotte abusive e perdita della cittadinanza secondo la giurisprudenza UE

Gli Stati membri hanno competenza esclusiva a determinare, in conformità al diritto internazionale, i criteri per l'acquisizione e la perdita della cittadinanza. Questo è il punto di partenza della giurisprudenza eurounitaria<sup>43</sup>; difatti non si dà a livello UE una disciplina comune dei criteri di concessione della cittadinanza o della residenza negli Stati membri.

Sono però rilevanti per il diritto dell'Unione gli effetti che la decisione dello Stato membro produce sui diritti fondamentali protetti dai trattati. Da qui l'ammissibilità delle questioni pregiudiziali sollevate con riguardo a tale profilo, in coerenza con un principio più volte applicato dalla giurisprudenza: il fatto che una materia rientri nella competenza degli Stati membri non impedisce che, in situazioni ricadenti nell'ambito del diritto dell'Unione, le norme nazionali debbano rispettare quest'ultimo<sup>44</sup>.

In questa ottica è stato esaminato, alla luce del principio di proporzionalità, l'effetto privativo della cittadinanza europea che consegue alla decisione di uno Stato membro di dichiarare la perdita della cittadinanza perché conseguita con mezzi fraudolenti (causa *Rottmann*) o per assenza prolungata (causa *Tjebbes*); con precisazioni riguardanti il caso del cittadino nato al di fuori del territorio dello Stato e mai residente o soggiornante in condizioni tali da dimostrare un collegamento effettivo (perdita della cittadinanza danese in *X*).

*Rottmann* riconosce che la decisione statale di revoca della cittadinanza, conseguita mediante atti fraudolenti, corrisponde ad un legittimo motivo di pubblico interesse perseguito dallo Stato al fine di proteggere il «particolare rapporto di solidarietà e di lealtà tra esso e i propri cittadini nonché la reciprocità di diritti e di doveri, che stanno alla base del vincolo di cittadinanza»<sup>45</sup>. Al tempo stesso, la sentenza demanda al giudice nazionale di valutare, alla luce del principio di proporzionalità, se non debba essere

<sup>43</sup> Cfr. sentenze *Micheletti*, cit., par. 10; 11/11/1999, causa C-179/98, *Mesbah*, par. 29; 19/10/2004, causa C-200/02, *Zhu e Chen*, par. 37; *Rottmann*, cit., par. 39.

<sup>44</sup> Cfr. Corte giust., sentenze 24/11/1998, causa C-274/96, *Bickel e Franz*, par. 17 (riguardo ad una normativa nazionale in materia penale e di procedura penale); 2/10/2003, causa C-148/02, *Garvia Avello*, cit., par. 25 (in relazione a norme nazionali in materia di nome delle persone); 12/07/2005, causa C-403/03, *Schempp*, par. 19 (relativamente a norme nazionali in materia di fiscalità diretta); 12/09/2006, causa C-145/04, *Spagna/Regno Unito*, par. 78 (riguardo a norme nazionali che individuano i titolari del diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni del Parlamento europeo: questione dell'elettorato attivo Gibilterra), e sent. *Rottmann*, cit., par. 40.

<sup>45</sup> In base ad un principio di diritto internazionale generale, ripreso dall'art. 15, n. 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dall'art. 4, lett. d), della Convenzione europea sulla cittadinanza, nessuno può essere arbitrariamente privato della propria cittadinanza. Tuttavia, «allorché uno Stato priva una persona della sua cittadinanza a motivo della condotta fraudolenta, legalmente accertata, da essa posta in essere, una simile privazione non può essere considerata come un atto arbitrario». La legittimità, in via di principio, di una decisione di revoca della naturalizzazione adottata in dette circostanze fraudolente risulta corroborata dalla Convenzione sulla riduzione dei casi di apolidia (art. 8, n. 2: una persona può vedersi privata della cittadinanza di uno Stato contraente qualora l'abbia ottenuta mediante false dichiarazioni o qualsiasi altro atto fraudolento) e dall'art. 7, nn. 1 e 3, della Convenzione europea sulla cittadinanza. V. *Rottmann*, cit., par. 50-53.



concesso all'interessato un termine ragionevole prima che la decisione di revoca della naturalizzazione divenga efficace, affinché egli possa tentare di recuperare la cittadinanza del suo Stato di origine<sup>46</sup>.

*Tjebbes* (2019) tocca un punto di grande delicatezza: se sia legittima, alla luce delle conseguenze sulle situazioni giuridiche soggettive rilevanti per il diritto UE, la perdita automatica della cittadinanza dello Stato membro (nella specie, i Paesi Bassi) qualora il cittadino, che possiede anche una cittadinanza straniera, abbia avuto la residenza principale per un periodo ininterrotto di dieci anni al di fuori dello Stato membro o al di fuori dei territori a cui è applicabile il Trattato UE. Il criterio posto dalla legislazione nazionale è reputato legittimo: la situazione tipizzata dalla legge olandese ai fini della perdita della cittadinanza può essere un valido indice dell'assenza o della cessazione del legame effettivo tra lo Stato membro sé stesso e i propri cittadini<sup>47</sup>. Tuttavia, la normativa dello Stato membro deve consentire, in base al principio di proporzionalità, un esame individuale delle conseguenze determinate da tale perdita sotto il profilo del diritto dell'Unione, garantendo all'interessato la possibilità di riacquistare, previa domanda, la cittadinanza con effetti *ex tunc*, anche attraverso pronunce degli organi giurisdizionali nazionali<sup>48</sup>.

Sul rispetto delle garanzie procedurali in conformità al principio di proporzionalità, con riguardo alle conseguenze, per il diritto dell'Unione, sulla situazione dell'interessato e dei suoi familiari, insiste la sentenza del 2023 nella causa *X c. Danimarca* sulla perdita della cittadinanza nel caso di persona nata all'estero che non ha mai risieduto nel territorio nazionale e non vi ha nemmeno soggiornato<sup>49</sup>. Il *focus* è, anche qui, sulle conseguenze generate dall'applicazione delle norme dello Stato membro sull'esercizio effettivo dei diritti del cittadino dell'Unione *ex art. 20 TFUE*. Il principio di effettività dei diritti richiede che all'interessato sia garantito un termine ragionevole, e noto, per domandare una verifica della proporzionalità dell'effetto privativo sotto il profilo del diritto dell'Unione<sup>50</sup>.

Sono così delineati alcuni principi essenziali:

---

<sup>46</sup> Corte giust., sent. *Rottmann*, cit., par. 55-58; v. anche le sentenze *Tjebbes*, par. 33, e *X*, cit., par. 31-32, nonché sent. 18/01/2022, C-118/20, *Wiener Landesregierung*, EU:C:2022:34, par. 52.

<sup>47</sup> Il rischio di apolidia è nella specie escluso, perché l'applicazione delle disposizioni nazionali è subordinata al possesso da parte dell'interessato, oltre che della cittadinanza dei Paesi Bassi, di quella di un altro Stato: Corte giust., *Tjebbes*, cit. par. 38 s.

<sup>48</sup> *Tjebbes*, cit. par. 40-42.

<sup>49</sup> In Danimarca, la legge sulla cittadinanza, art. 8, par. 1, prevede che la persona nata all'estero che non ha mai risieduto nel territorio nazionale e non vi ha nemmeno soggiornato in condizioni che indichino «un legame di coesione con la Danimarca» perde la cittadinanza danese al compimento dei 22 anni di età, salvo divenga, in tal modo, apolide; tuttavia, il Ministro per i rifugiati, i migranti e l'integrazione, o la persona da esso autorizzata a tal fine, può, su richiesta presentata prima di tale data, consentire il mantenimento della cittadinanza.

<sup>50</sup> Corte giust., sentenza *X*, causa C-689/21, cit., par. 38 ss. e in part. par. 48: «non possono essere considerate conformi al principio di effettività norme o prassi nazionali che possano avere l'effetto di impedire alla persona esposta a tale perdita di cittadinanza di domandare che sia esaminata la proporzionalità delle conseguenze di detta perdita sotto il profilo del diritto dell'Unione, e ciò a motivo della scadenza del termine per domandare tale esame, in una situazione in cui tale persona non sia stata debitamente informata del diritto di domandare un siffatto esame nonché del termine entro il quale essa doveva presentare una siffatta domanda».



- la Corte di giustizia lascia spazio a discipline statali esigenti quanto alla perdita della cittadinanza nazionale (e conseguentemente di quella europea), determinata da comportamenti fraudolenti o dal venir meno, in termini manifesti, del legame del cittadino con lo Stato<sup>51</sup>;
- il legame cittadino-Stato è oggetto di discrezionale apprezzamento da parte dello Stato membro, ma sono rilevanti ai fini del controllo giurisdizionale gli effetti delle decisioni degli Stati sui diritti fondamentali dell'Unione;
- è affermato il controllo giurisdizionale sulla proporzionalità degli effetti privativi conseguenti alle decisioni degli Stati; questo controllo mira alla garanzia dei diritti in cui lo status di cittadino europeo trova espressione (art. 20 TFUE) e dei diritti fondamentali della Carta, in part. l'art. 24 (diritti del minore) e l'art. 7 (diritto al rispetto della vita familiare)<sup>52</sup>;
- il contesto ordinamentale dell'Unione presenta tratti specifici rispetto a quello presupposto dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza *Nottebohm* del 1955: nella sfera dell'Unione europea il legame tra il cittadino e lo Stato membro non si pone in termini di esclusività; la libera circolazione delle persone reca con sé rapporti (e legami) con più Stati membri, e ciò si riflette sul modo di concepire lo status della cittadinanza nazionale<sup>53</sup>.

## 6. La cittadinanza “per investimento”: il *genuine link* nella causa Commissione UE c. Malta

Su questa tematica così penetrante per la vita degli Stati nazionali e per la dinamica dei diritti, si attende ora la pronuncia della Corte del Lussemburgo sulla cittadinanza maltese c.d. per investimento, una procedura privilegiata di concessione che – senza richiedere la residenza nel territorio dello Stato – valorizza il conferimento da parte dello straniero di risorse finanziarie per fare investimenti, acquistare

<sup>51</sup> Cfr. Corte giust., sentenza X, C-689/21, cit., par. 38-43, e sentenze *Rottmann*, C-135/08, par. 55 e 56, e *Tjebbes*, C-221/17, par. 40.

<sup>52</sup> V. in *Tjebbes* (2019) il rilievo dato ai diritti del minore (art. 24 CDFUE) e in X (2023) il diritto al rispetto della vita familiare (art. 7): cfr. A. CAIOLA, *Est modus in rebus: la perte de la citoyenneté de l'Union européenne, le principe de proportionnalité et la nécessité de l'examen individuel des conséquences*, in *Revue affaires européennes*, n. 1/2019, 153 ss.; H. VON EIJKEN, *Tjebbes in Wonderland: on European Citizenship, Nationality and Fundamental Rights*, in *Eur. Const. Law Review*, 2019, vol. 15, 714 ss.; A. PFERSICH, *Unionsbürgerschaft, Art. 7 und 24 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, in *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 2019, 389 ss. Sulla sentenza X del 2023, B. VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, *Una nueva aportación del Tribunal de Luxemburgo en materia de adquisición y pérdida de nacionalidad a la luz del derecho de la Unión Europea*, in *Rev. derecho comunitario eur.*, 2024, n. 77, 211 ss.

<sup>53</sup> Su questa delicata implicazione istituzionale, v. le Conclusioni dell'Avv. Gen. Szpunar, presentate il 26/01/2023 sulla causa X (perdita della cittadinanza danese), C-689/21, ECLI:EU:C:2023:53, nota 50: la libera circolazione delle persone, libertà fondamentale dell'Unione, si riflette sullo status della cittadinanza nazionale, nel senso che è legittimo che i cittadini dell'Unione possano avere un legame effettivo con più di uno Stato membro. “Mettere in dubbio una siffatta constatazione equivarrebbe a mettere in dubbio l'essenza stessa della cittadinanza dell'Unione”. Cfr. pure, con rilievi di più ampio respiro, P.J. SPIRO, *At home in two countries: the past and future of dual citizenship*, New York, NYU Press, 2016.

obbligazioni o terreni, con l'impegno di non dismetterli per un certo periodo di tempo<sup>54</sup>. La Corte è stata investita dalla Commissione con ricorso ai sensi dell'art. 258 TFUE. V'erano già due risoluzioni sulla «cittadinanza dell'UE in vendita», approvate dal Parlamento europeo con l'invito alla Commissione di presentare una proposta di regolamento a valenza dissuasiva<sup>55</sup>.

Questa causa ha un oggetto diverso da quelle esaminate: non si discute dell'effetto privativo sulla cittadinanza UE derivante da una decisione statale, ma dell'inverso. La legge maltese è di segno ampliativo: accorda, infatti, la cittadinanza dello Stato, e quindi quella europea, senza che vi sia un legame effettivo con la comunità nazionale, sulla base di un programma di investimento finanziario. In questo modo, l'investitore straniero ottiene un notevole vantaggio: la cittadinanza europea e la libertà di circolazione nell'intera sfera dell'Unione, e la possibilità di viaggiare senza visto, grazie alla cittadinanza europea, in numerosi altri Paesi<sup>56</sup>.

È un esempio di come una decisione rientrante nelle attribuzioni esclusive di uno Stato membro possa avere ricadute sulle situazioni giuridiche di diritto europeo e sulla sfera ordinamentale di altri Stati membri (la libertà di circolazione reca con sé implicazioni di sicurezza interna).

Sorge allora la questione se il principio di leale cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri (invocato nel ricorso della commissione assieme all'art. 20 TFUE) giustifichi un sindacato della Corte del Lussemburgo, fermo l'assetto delle attribuzioni delineato dai trattati.

---

<sup>54</sup> La “naturalizzazione per servizi eccezionali tramite investimento diretto” è prevista dall'art. 10, par. 9, del *Maltese Citizenship Act*, modificato dall'*Amendment No. 2* (2020). La causa *Commissione c. Malta* (C-181/23) è stata instaurata sulla base di ricorso presentato il 21/03/2013 ai sensi dell'art. 258 TFUE, per violazione degli obblighi incombenti sullo Stato membro. L'udienza ha avuto luogo il 17/06/2024.

<sup>55</sup> Cfr. la risoluzione del Parlamento europeo approvata il 9/03/2022, P9\_TA(2022)0065, in <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0065> e quella approvata il 16/01/2014, P7\_TA(2014)0038 (2016/C 482/16: GUUE C 482 del 23.12.2016). L'auspicato regolamento potrebbe avere la base giuridica negli articoli 21, par. 2, 79, par. 2, nonché 114 TFUE: i programmi *Citizenship by investment* (CBI) interessano il mercato interno. Esso dovrebbe prevedere un sistema di notifica con obiettivi misurabili, che non consenta di legittimare nuovi programmi e che disciplini il numero massimo di cittadinanze concesse in tutti gli Stati membri nell'ambito dei programmi CBI; numero che dovrebbe essere ridotto ogni anno, raggiungendo lo zero nel 2025. Si osserva che i programmi CBI pongono una “profonda sfida al principio di leale cooperazione” di cui all'art. 4, par. 3, TUE: punto ripreso nel ricorso della Commissione contro Malta. In data 20 ottobre 2020 la Commissione ha inviato a Malta, e anche a Cipro, le lettere di costituzione in mora che avviano la procedura di infrazione ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1925](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1925)).

<sup>56</sup> 66 secondo i dati (ora da aggiornare) raccolti da M. SUMPTION, K. HOOPER, *Selling Visas and Citizenship*, Migration Policy Institute, Washington D.C., 2014, in <https://investmentmigration.org/wp-content/uploads/2020/07/Investor-Visas-Report.pdf>. Oltre ai programmi *Citizenship by Investment* (CBI), preoccupano la Commissione e il Parlamento UE i programmi di soggiorno a fronte di investimenti (*Residency by Investment*: RBI); è stato ricordato che numerosi Stati membri dispongono di programmi per la *Investor Residence*, c.d. *Golden Visa program*, in cui la soglia di investimento può arrivare a 100.000 euro. Già nel 2019 la Commissione ha presentato al Parlamento e al Consiglio la relazione sui *Programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori nell'Unione europea*, COM(2019) 12 final (23.1.2019), esprimendo preoccupazioni su abusi, con riguardo alla legislazione maltese e a quella di Bulgaria e Cipro e dando conto dei contatti con i Governi dei tre Stati in vista di modifiche.

Qui è la novità della causa, che tocca il tema sensibile dei criteri di acquisizione della cittadinanza, fin qui non espressamente affrontato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Fermo restando che la definizione di detti criteri spetta agli Stati membri, il tema è se possa essere oggetto di sindacato una determinazione statale pregiudizievole dello status di cittadino dell'Unione.

A sostegno del controllo della Corte vi è il rischio che venga svilita, per effetto di criteri di concessione senza adeguato fondamento, la cittadinanza nazionale e, assieme a questa, la cittadinanza europea, destinata ad essere «lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri»<sup>57</sup>. Come ha osservato la Commissione nel ricorso, il cittadino divenuto tale “per investimento” potrebbe trasferirsi in un altro Stato membro o, addirittura, porre il proprio centro di vita in un Paese terzo, sfruttando i diritti della cittadinanza dell'UE (e in particolare la libertà di circolazione) senza stringere legami con alcuno Stato membro<sup>58</sup>.

Vale però il rilievo che il principio della leale cooperazione non è, per la sua latitudine, di agevole applicazione giudiziaria, stretto com'è dal principio di attribuzione (art. 5 TUE) e dal rispetto – art. 4, par. 2, TUE – dell'identità costituzionale degli Stati membri «insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale». Gli Stati membri non hanno ceduto le loro attribuzioni all'Unione quanto ai criteri di acquisizione della cittadinanza: lo ricorda, nelle sue Conclusioni sulla causa, l'Avvocato Generale, il quale dà notevole rilievo alla Dichiarazione n. 2 sulla cittadinanza di uno Stato membro, allegata all'Atto finale della Conferenza che ha approvato il Trattato di Maastricht (7 febbraio 1992), considerandola atto che riflette la portata delle prerogative degli Stati membri in questo ambito<sup>59</sup>. Tuttavia, «se è vero che la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro, il fatto che una materia rientri nella competenza degli Stati membri non impedisce che, in situazioni ricadenti nell'ambito del diritto dell'Unione, le norme nazionali di cui trattasi debbano rispettare quest'ultimo». Questa importante precisazione è contenuta nella sentenza del 2023 sulla perdita della cittadinanza danese<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Cfr. *Rottmann*, cit., par. 43 e sentenze 20/09/2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, par. 31, e 17/09/2002, causa C-413/99, *Baumbast e R*, par. 82.

<sup>58</sup> Sui motivi di ricorso avanzati dalla Commissione, v. le Conclusioni dell'AG Collins su causa C-181/23, cit., par. 22.

<sup>59</sup> Cfr. GUCE C 191/98 del 29.7. 92. p. 95: «La Conferenza dichiara che, ogniqualevolta nel trattato che istituisce la Comunità europea si fa riferimento a cittadini degli Stati membri, la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato membro sarà definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato». L'Avvocato Generale, nelle Conclusioni ora cit., par. 45 e 46, afferma che la Dichiarazione n. 2 deve essere presa in considerazione in quanto strumento di interpretazione del Trattato UE, al fine di determinare l'ambito di applicazione *ratione personae* di quest'ultimo, e richiama a sostegno Corte giust., sent. 5/09/2023, *X (perdita della cittadinanza danese)*, C-689/21, cit., par. 27, senza menzionare, però, la successiva puntualizzazione contenuta nel par. 28 di detta sentenza (v. la nota 60).

<sup>60</sup> Corte giust., *X c. Danimarca*, C-689/21, par. 28, e, prima, le citate sentenze 2/03/2010, *Rottmann*, par. 39 e 41, e 12/03/2019, *Tjebbes*, par. 30; v. anche la giurisprudenza cit. *supra* alla nota 44.

Da qui lo spazio per la verifica, ad opera della Corte, delle ricadute della norma nazionale sulle situazioni ricadenti nell'ambito del diritto dell'Unione.

## 7. Pensando all'elezione del Premier: un'agenda di possibili interventi

La causa sulla legge maltese non riguarda, com'è evidente, l'Italia, ma le indicazioni di principio che verranno dalla Corte del Lussemburgo saranno utili per calibrare, assieme ai precedenti già richiamati, gli interventi correttivi da introdurre nella nostra legislazione al fine di bloccare domande anomale (o fraudolente) di riconoscimento della cittadinanza.

Non mancano infatti casi, emersi in plurime indagini giudiziarie, di falsa documentazione<sup>61</sup> per ottenere, attraverso la cittadinanza italiana, la cittadinanza europea e, così, la piena libertà di circolazione e di soggiorno all'interno della UE: diritto fondamentale il cui esercizio ha notevoli implicazioni, anche di ordine securitario, sullo spazio giuridico degli Stati membri.

Sul piano del procedimento elettorale, poi, vi è la scarsa garanzia offerta dal voto per corrispondenza nella circoscrizione estero, con criticità segnalate anche dalla Corte costituzionale (ord. n. n. 63/2018) con riguardo agli «imprescindibili requisiti di personalità, libertà e segretezza del voto stesso». Episodi di brogli nella ripartizione del Sudamerica hanno portato al diniego di convalida dell'elezione di un parlamentare, evento grave e raro<sup>62</sup>.

È dunque pienamente giustificata l'attenzione rivolta al voto degli Italiani all'estero e alle modalità del suo esercizio, specialmente oggi nella prospettiva del premierato elettivo. Vediamo quali proposte sono state avanzate, con un occhio alla loro praticabilità.

Un'idea drastica è di ridurre il “peso” di questo voto.

La riduzione dovrebbe rispecchiare il rapporto esistente tra il numero degli elettori iscritti nelle liste AIRE e i seggi attribuiti alla Circoscrizione estero. Quindi, esemplificando, se per detta circoscrizione il rapporto elettori-seggi è, nella sostanza, di cinque volte inferiore rispetto alle circoscrizioni nazionali<sup>63</sup>, si dovrebbe

---

<sup>61</sup> Trattasi di indagini preliminari e occorre prudenza nel valutarle; tuttavia gli elementi raccolti attestano non isolate anomalie: cfr. <https://www.rainews.it/tgr/piemonte/video/2023/05/lauriano-nella-bufera-per-false-cittadinanze-a-brasiliani> (5/05/2023); <https://www.poliziadistato.it/articolo/genova--promettevano-false-cittadinanze--due-misure-cautelari> (24/01/2024); <https://www.iltempo.it/attualita/2024/05/09/news/passaportopoli-scandalo-minacce-false-cittadinanze> (9/05/2024). Ancora, sui documenti falsi per far ottenere la cittadinanza a brasiliani, <https://www.rainews.it/tgr/lombardia/articoli/2024/07/documenti-fittizi-far-ottenere-la-cittadinanza-170-brasiliani-arrestate-due-donne-nel-comasco> (31/07/2024).

<sup>62</sup> V. Pindagine sui brogli elettorali nelle sezioni riferite a Buenos Aires: è stata riscontrata la presenza di gruppi di schede riconducibili a una stessa mano, e l'Assemblea del Senato, disattendo la proposta della Giunta, non ha convalidato l'elezione del sen. Cario, eletto nella ripartizione America meridionale della Circoscrizione estero: XVIII leg., Senato, Ass. 2 dicembre 2021; dettagli sulla vicenda nella relazione della Giunta delle elezioni, doc. III, n. 5 (25 novembre 2021).

<sup>63</sup> Si è calcolato un seggio ogni 593 mila elettori rispetto a un seggio ogni 117 mila elettori delle circoscrizioni del territorio nazionale: questo rapporto è determinato dal numero dei parlamentari assegnato alla circoscrizione estero dagli artt. 56 e 57 Cost. e degli aventi diritto che votano per corrispondenza senza attivare l'opzione del voto in Italia:

prevedere analoga calibratura del voto degli iscritti all'AIRE per il Presidente del Consiglio. Una norma così costruita, avente rango costituzionale, sarebbe giustificata dall'esigenza di evitare una contraddizione nel sistema, stante la speciale disciplina del voto dei residenti all'estero per le elezioni delle Camere (l. cost. n. 1/2001). La forza della legge costituzionale consentirebbe di superare la grave obiezione che in questo modo si declassa il voto di una specifica fascia di elettori<sup>64</sup>.

Tuttavia, c'è una zona d'ombra, e riguarda proprio la legge cost. n. 1/2001, assunta a termine di paragone. Come si è visto, essa va letta alla luce della contestuale modifica dell'art. 48 Cost. e della valorizzazione del principio di effettività. È questa istanza di ordine generale che giustifica l'«invenzione» della speciale circoscrizione per gli iscritti nelle liste AIRE, senza pregiudicare l'opzione per il voto in Italia. In questo quadro di riferimento, sembra difficile sostenere che la legge cost. 1/2001 abbia recato deroga al principio di eguaglianza del voto, e che quanto fatto per le Camere debba valere per l'elezione del Premier. Le leggi costituzionali del 2000 e 2001 – i lavori preparatori sono univoci – hanno introdotto un meccanismo di agevolazione, e dunque di potenziamento, dell'esercizio del diritto, non la *deminutio* di una manifestazione essenziale dello *status civitatis*.

Si è prospettata, allora, una diversa soluzione per non incorre in quest'ordine di rilievi. L'elezione del Presidente del Consiglio si baserebbe non sui voti conseguiti dal candidato, come vuole il testo approvato dal Senato, ma sul numero dei seggi ottenuto dalla coalizione (o raggruppamento) di riferimento. In questo modo, essendo ridotto il numero di seggi della circoscrizione estero, il “peso” politico del voto degli elettori iscritti nelle liste AIRE resterebbe contenuto anche ai fini dell'elezione del Premier<sup>65</sup>. Questa formula è funzionale alla soluzione del problema politico-istituzionale (evitare che il voto estero risulti decisivo), ma non è neutra rispetto all'impianto della riforma costituzionale. Essa tocca, infatti, il suo punto qualificante, l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio. Appare improbabile, allo stato, che su di essa possa formarsi sufficiente consenso.

Vediamo allora se vi sono misure concretamente praticabili.

---

Questa opzione però esiste, come pure esiste il limite (al voto per corrispondenza) degli Stati esteri inaffidabili. Il rapporto di cui sopra, pur attendibile in punto di fatto, non appare è *de iure* decisivo: v. *supra* al n. 2.

<sup>64</sup> Sulla necessità di un intervento in sede costituzionale, S. CECCANTI, audizione innanzi alla Comm. affari cost. Cam. dep., 16/07/2024, il quale ipotizza pure, in via astratta, la strada inversa, e cioè l'aumento del numero dei seggi parlamentari assegnati alla Circoscrizione estero in proporzione al numero degli elettori iscritti nelle liste AIRE. Ceccanti ricorda che le leggi elettorali a premio introdotte in passato (Calderoli e Italicum) avevano escluso il voto estero dalla determinazione del premio medesimo. In effetti, la Circoscrizione estero è costruita come circoscrizione separata dalle altre: la legge Calderoli n. 270/2005 fa riferimento, ai fini dell'assegnazione del premio, ai risultati a livello nazionale calcolati sulla base delle circoscrizioni elettorali, fatta eccezione per la Circoscrizione estero. Analogamente, l'Italicum, l. n. 52/2015.

<sup>65</sup> Cfr. l'audizione di G. CALDERISI in 1<sup>a</sup> Comm. affari cost. Camera dep., 31/07/2024, e le modifiche al testo del Senato relativo all'art. 92 Cost, frutto del lavoro di fondazioni e associazioni (Magna Carta, Libertà Eguale, ioCambio e Riformismo e Libertà).

Cominciamo dal voto per corrispondenza. Si è rivelato un utile strumento di partecipazione, ma può entrare in tensione con i principi di segretezza, personalità e libertà del voto. Già oggi la legislazione lo esclude, come si è visto, con riguardo agli Stati con cui l'Italia non intrattiene relazioni diplomatiche, o nei quali la situazione politica o sociale non garantisce l'esercizio del voto per corrispondenza in condizioni di eguaglianza, di libertà e di segretezza<sup>66</sup>. Abusi sono emersi, e i voti truccati di Buenos Aires potrebbero essere la punta di un iceberg. La ridotta calibratura di seggi della Circostrizione estero ha fin qui circoscritto la portata istituzionale di queste vicende. Con la partecipazione dei residenti all'estero all'elezione del Presidente del Consiglio cambia tutto. Le denunce di irregolarità del voto avrebbero un effetto pesante sulla legittimazione dell'eletto, con un danno sistematico assai grave.

L'esperienza dovrebbe indurre a una riflessione. Si potrebbe valutare ad es. la possibilità di estendere la modalità di voto presso le rappresentanze diplomatiche e consolari italiane, come previsto per gli elettori italiani residenti negli Stati membri della UE con riguardo all'elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo<sup>67</sup>. Accordi tra i Governi potrebbero individuare, al fine di agevolare la partecipazione elettorale, ulteriori uffici pubblici presso lo Stato di residenza dove poter esprimere il voto.

Diritto costituzionalmente presidiato, il voto richiede una partecipazione responsabile. Il suo esercizio presso le sedi istituzionali è meno "comodo" della modalità per corrispondenza, ma sarebbe il segno di un apprezzabile impegno partecipativo.

Altre misure potranno essere valutate, come un serio ristoro economico a tutti coloro i quali rientrano in Italia per votare, già ammesso nelle eccezionali situazioni contemplate dall'art. 20, legge n. 459/2001. L'*e voting* andrebbe considerato attentamente, coniugando l'apertura all'innovazione tecnologica con la salvaguardia della regolarità del procedimento elettorale e dei requisiti costituzionali di libertà, personalità e segretezza del voto<sup>68</sup>.

Questo genere di interventi attiene alla legislazione ordinaria e non richiede innovazioni a livello norma costituzionale.

Anche l'idea di aggiornare gli elenchi dei residenti all'estero iscritti all'AIRE sembra muoversi sul piano della legislazione ordinaria. Questa revisione – che sarebbe bene fare periodicamente per garantire la

---

<sup>66</sup> V. *supra* per l'esame dell'art. 20, comma 1-bis, e comma 2, l. 27/12/2001, n. 459.

<sup>67</sup> L. 24/01/1979, n. 18, art. 7, e d.l. 24/06/1994, n. 408, conv. in l. 3/08/1994, n. 483.

<sup>68</sup> Cfr. A. AGOSTA, F. LANCHESTER, A. SPREAFICO, a cura di, *Elezioni e automazione*, Milano, F. Angeli, 1989; L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Dir. inform. informatica*, 1, 2011, 58; T.E. FROSINI, *Il costituzionalismo nell'età tecnologica*, in *Liber amicorum per Costanzo*, in *Consulta Online*, 25/05/2020, 10 s.; M. ARMANNO, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento cost. it.*, Napoli, Ed. scient., 2018, 24 s.; L.G. SCIANNELLA, *Il Remote Internet Voting in prospettiva comparata. Il caso dell'Estonia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2020, 451 ss.; M. GIANNELLI, E. CATERINA, *Il voto ai tempi del blockchain*, in *www.rivistaaic* 2021; V. DESANTIS, *Le nuove prospettive dell'internet voting tra avanzamento tecnologico e sostenibilità giuridica*, *ivi* 2022; A. RANDAZZO, *Voto elettronico e Costituzione*, in *Media Lams* n. 2/2022, *www.medialams.eu*; M. VALBRUZZI, *L'età delle cyber-elezioni: dal voto elettronico alla digitalizzazione elettorale*, in *Riv. Digital Politics*, 1/2023, 3 ss. Per un'apertura al voto con modalità elettroniche certificate, v. atto Senato XIX leg., n. 646, Menia e al.



completezza e l'attendibilità degli elenchi – potrebbe caricarsi, secondo un'indicazione emersa nelle audizioni parlamentari, di tratti più penetranti, ed essere l'occasione per verificare l'effettiva sussistenza del legame con la comunità nazionale<sup>69</sup>. Non si tratterebbe di un mero atto amministrativo, ma di qualcosa di assai più rilevante. In caso di esito negativo di questa verifica non formale, sarebbe inciso il diritto di voto di un numero forse elevato di cittadini residenti all'estero. Attraverso il riscontro anche sulle sole capacità linguistiche, si finirebbe per toccare una manifestazione essenziale dello *status civitatis*.

A sostegno di questa ipotesi – peraltro appena abbozzata – potrebbe forse invocarsi una lettura estensiva di quell'inciso dell'art. 48, 3° comma, Cost. che demanda al legislatore la fissazione delle *modalità* e dei *requisiti* per l'esercizio del voto dei residenti all'estero (questi requisiti potrebbero diventare più esigenti). Contro, è l'argomento – che sembra prevalente – che così si porrebbe una norma a carattere speciale, restrittiva di un diritto fondamentale per una classe di cittadini, con conseguente *deminutio* dello status di cittadinanza. In ogni caso, occorre soddisfare le condizioni poste dalla giurisprudenza costituzionale ed europea: rispetto delle garanzie procedurali, divieto di automatismi, tutela piena in sede giurisdizionale.

Più diretta sarebbe la via di un intervento esplicito sulla legge sulla cittadinanza. Qui si aprono diverse strade: dare maggior rilievo alla condivisione effettiva del nostro patrimonio linguistico-culturale<sup>70</sup> o spingersi oltre, tipizzando fattispecie di perdita della cittadinanza sulla scia della legislazione olandese e danese<sup>71</sup>.

Una questione preliminare è quella di precisare l'efficacia nel tempo di modifiche orientate a maggiore rigore. Una cosa è pensare a correzioni *pro futuro*, come dovrebbe farsi in via di principio, in omaggio al principio – pur non assoluto – d'irretroattività della legge. Altra, una novella che incida sulle situazioni acquisite, modificando il regime giuridico.

Nel primo caso, la discrezionalità che spetta al legislatore appare ampia, con un ventaglio di soluzioni, come una modifica del meccanismo giuridico di acquisizione automatica della cittadinanza per i nati all'estero in data successiva all'entrata in vigore dell'eventuale modifica restrittiva. La permanenza di un

---

<sup>69</sup> Cfr. R. CALVANO, audizione Comm. affari cost. Senato, 16/4/2024, che accenna all'introduzione di un esame-verifica anche al fine di produrre un effetto dissuasivo dall'esercizio della partecipazione di coloro che non hanno legami – o li hanno assai flebili – con la comunità nazionale.

<sup>70</sup> Da segnalare il disegno di legge Senato XIX leg., n. 752, d'iniziativa del sen. Menia, che propone di integrare la legge n. 91/1992 condizionando il riconoscimento della cittadinanza italiana al possesso dei requisiti linguistici a livello B1 e alla dimostrazione della discendenza in linea retta fino al terzo grado, e il progetto di legge Barelli, Pagano e al., Cam. dep. n. 2080, cit., che – assieme alla concessione della cittadinanza all'età di 16 anni al minore straniero residente in Italia che abbia completato con successo la scuola dell'obbligo – propone di modificare l'art. 1, l. n. 91/1992, riducendo – con esclusivo riguardo ai nati dopo l'entrata in vigore della legge – l'ambito di acquisizione automatica della cittadinanza italiana per *ius sanguinis* qualora i genitori, i nonni e i bisnonni siano nati all'estero.

<sup>71</sup> Le normative restrittive, in caso di assenza prolungata dal territorio nazionale, adottate dai Paesi Bassi e dalla Danimarca sono state ritenute legittime, ma entro i limiti di cui si è detto, dalla Corte di giustizia UE nelle citate sentenze sulle cause *Tjebbes* e *X*.

legame con la comunità nazionale, e con il suo patrimonio di valori, cultura e lingua, potrebbe anche essere assunto come fattore di valutazione delle richieste di cittadinanza avanzate dai nati fuori dall'Italia, discendenti di nostri connazionali emigrati in passato. Non sembrerebbero esserci ostacoli insuperabili ad applicare alle domande pendenti uno *ius superveniens* in grado di contrastare – e prevenire – comportamenti abusivi<sup>72</sup>. Gli effetti restrittivi agirebbero gradualmente, limitando l'aumento degli italiani iscritti all'AIRE che negli ultimi anni è stato notevole e per qualche verso sorprendente<sup>73</sup>. Un intervento così congegnato troverebbe fondamento costituzionale nella natura complessa dello *status civitatis*, che ha due facce: diritti, certamente, ma anche doveri e solidarietà ai sensi del grande principio posto dall'art. 2 Cost.

Modifiche legislative più penetranti, che intendano discostarsi da un canone radicato nella tradizione legislativa come l'imprescrittibilità dello *status civitatis* acquisito<sup>74</sup>, fino ad arrivare alla perdita della cittadinanza già riconosciuta, avrebbero bisogno di particolare approfondimento e cautela. Andrebbero tipizzate con cura le situazioni (eccezionali) di perdita dello status, esclusi gli automatismi, garantito il contraddittorio endoprocedimentale, assicurata la pienezza del controllo giurisdizionale con possibilità di riacquisto della cittadinanza *ex tunc*, secondo le linee tracciate dalla giurisprudenza costituzionale ed euro-unitaria.

## 8. Perché occorre provvedere

È il momento di tirare le fila.

La proposta del premierato elettivo ha aperto questioni rilevanti, e tra esse il voto dei residenti all'estero. L'esercizio di questo voto solleva a sua volta il tema della cittadinanza. Questo status ha valenze complesse e richiede comportamenti coerenti con gli obblighi di solidarietà verso la comunità nazionale. Il voto dei connazionali all'estero deve essere un voto responsabile: la modalità per corrispondenza ammessa dalla legge n. 459 del 2001 – ma non prevista dalla norma costituzionale – presenta troppi margini di aleatorietà quanto a genuinità, libertà, personalità e segretezza del voto. Andrebbe anche valutato un intervento mirato sulla legge n. 91 del 1992, non retroattivo, che si muova nei binari ammessi dalla giurisprudenza e che consenta di bloccare le domande di segno opportunistico e i comportamenti fraudolenti.

Vi è un secondo profilo da considerare.

---

<sup>72</sup> V. le indagini di cui si è dato conto alla nt. 61: il requisito della residenza sul territorio italiano per un triennio non si è dimostrato un valido presidio per sostenere lo *ius sanguinis*, quanto a genuinità ed effettività del legame con la comunità nazionale.

<sup>73</sup> Come si è visto, dai 2 milioni del 2001 al raddoppio nel 2010, fino agli oltre 6 milioni attuali, con una tendenza alla crescita registrata anche in sede giudiziaria: v. *supra* alla nota 6.

<sup>74</sup> Su cui v. la sistemazione offerta da Cass., Sez. un., n. 25318/2022, cit.

La ragione profonda a fondamento del Premier eletto è di rafforzare la legittimazione del Governo: rafforzamento che dovrà salvaguardare gli equilibri costituzionali della democrazia rappresentativa. Questa istanza è resa più pressante dai potenti processi trasformativi in corso, che richiedono la condivisione – in alto e in basso, in sede sovranazionale e presso i cittadini – delle politiche pubbliche dell’innovazione. Occorre una gestione politica dei costi della transizione, affinché essa risulti socialmente sostenibile. Tutto ciò postula istituzioni efficienti e responsabili<sup>75</sup>.

Questo obiettivo di rafforzata legittimazione sarebbe compromesso da veleni e contestazioni post-elettorali. Anomalie nella fase del voto sono sempre possibili, ma nella circoscrizione estero il rischio appare troppo grande per non provvedere.

---

<sup>75</sup> Sul ruolo del Governo nelle moderne democrazie rappresentative quale propulsore dell’indirizzo politico in un quadro ordinato di rapporti tra gli organi costituzionali e di salvaguardia del ruolo parlamentare, v. Corte cost., sent. 146/2024 (pres. Barbera, red. Pitruzzella), diritto, n. 4. Sul punto di equilibrio da ricercare tra principio di rappresentatività e funzionalità decisionale, POGGI, *Le “virtù del premierato*, cit., 38 ss., con analisi di Corte cost., sent. n. 35/2017 e ord. 60/2020. Sulla condivisione sociale delle politiche dell’innovazione in un quadro di coordinamento sovranazionale, è intervenuto il Presidente MATTARELLA, Verona, 05/09/2024, 22<sup>a</sup> riunione dei Presidenti delle Camere basse dei Parlamenti del G7, [www.quirinale.it/elementi/120052](http://www.quirinale.it/elementi/120052). Per una lettura dei grandi processi trasformativi nello scenario delle *imperial rivalries*, A. BRADFORD, *Digital Empires. The Global Battle to Regulate Technology*, Oxford, OUP, 2023, e M. DRAGHI, *Radical Change Is What Is Needed* (16/04/2024), in <https://geopolitique.eu/en>. Sulle implicazioni istituzionali dei processi di cambiamento, G. PITRUZZELLA, *Il Green Deal e la nuova politica industriale*, in *Studi Caravita*, Napoli, Ed. scient., 2024, 553 ss., 563; sulla transizione verde come progetto normativo di ampio spettro, E. CHITI, *Managing the ecological Transition of the EU: the European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, 59/2022, 19; A. TERZI, *Growth for Good. Reshaping Capitalism and Save Humanity from Climate Catastrophe*, Harvard Univ. Press, Cambridge Massachusetts, London England, 2022, 185; D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, Il Mulino 2024.