



14 GENNAIO 2026

La nuova legge sulla cittadinanza *iure sanguinis*: analisi e prospettive di riforma

di Francesco Salimbeni
Avvocato presso il Foro di Roma



La nuova legge sulla cittadinanza *iure sanguinis*: analisi e prospettive di riforma *

di Francesco Salimbeni
Avvocato presso il Foro di Roma

Abstract [It]: Il D.L. 28 marzo 2025, n. 36, recante “*Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza*”, convertito con modificazioni in L. n. 74/2025, ha introdotto restrizioni alla trasmissione della cittadinanza italiana *iure sanguinis*. L’intervento legislativo costituisce un’occasione mancata per una riforma organica della L. n. 91/1992. Risultano evidenti lacune sistemiche, possibili profili di incostituzionalità e scelte che non appaiono dettate da una visione riformatrice coerente. Il lavoro conclude auspicando una riforma condivisa a livello unionale.

Title: The new law on citizenship by blood: analysis and prospects for reform

Abstract [En]: Decree-Law No. 36 of March 28, 2025, containing "Urgent provisions on citizenship", converted with amendments into Law No. 74/2025, introduced restrictions on the transmission of Italian citizenship *jure sanguinis*. The legislative measure represents a missed opportunity for a comprehensive reform of Law No. 91/1992. Systemic shortcomings, potential issues of unconstitutionality, and decisions that appear to be not driven by a coherent reformist vision are evident. The paper concludes by advocating for a shared reform at the Union level.

Parole chiave: cittadinanza, ius sanguinis, riforma, costituzionalità, cittadinanza europea

Keywords: citizenship, ius sanguinis, reform, constitutionality, European citizenship

Sommario: 1. Introduzione. 2. La disciplina giuridica della cittadinanza prima del D.L. 36/2025. 3. I principi costituzionali e giurisprudenziali a cui la riforma dichiara di ispirarsi: profili critici. 4. Il contenuto della riforma: un’occasione perduta. 5. La cittadinanza europea come paradigma di riforma. 6. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione

La cittadinanza costituisce una delle categorie giuridiche più complesse e dibattute in dottrina¹, in quanto esprime il legame formale tra individuo e Stato. In particolare, secondo autorevole opinione, tale nozione individuerebbe «la condizione giuridica di un gruppo di persone appartenenti allo Stato, e precisamente di quelle che in esso sono titolari di particolari diritti ed obblighi fra i quali primeggiano i cosiddetti diritti politici e l’obbligo di effettuare determinate prestazioni»².

Inoltre, sarebbe possibile distinguere tra un concetto di cittadinanza “verticale” ed uno “orizzontale”. Al primo andrebbero ricondotte le condizioni alle quali lo Stato riconosce lo *status* di cittadino, nonché il

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per Quadri, l’essenza della cittadinanza è «*inafferrabile nei suoi caratteri fondamentali*» (R. QUADRI, *Cittadinanza*, in *Novissimo Digesto Italiano*, UTET, Torino, 1959, 307). In generale, cfr. P. COSTA, *Cittadinanza*, Laterza, Bari, 2005; G. BISCOTTINI, voce *Cittadinanza*, in *Encyclopédia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1960, VII, 140. V. pure J. TULLY, *On Global Citizenship: James Tully in Dialogue*, London, Bloomsbury, 2014, 1.

² S. CASSESE, *La Cittadinanza*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2005, 918. Secondo V. Zagrebelsky, l’idea di cittadinanza richiama tre elementi chiave: appartenenza, diritti e partecipazione (cfr. *Commentario breve alla Convenzione Europea dei diritti dell’uomo*, CEDAM, Padova, 2012, 814 e ss.).

corredo di diritti e doveri che distinguono quest'ultimo da chi tale non è, consentendogli, in tal modo, di instaurare un legame verticale con lo Stato. Alla seconda concezione, farebbero riferimento i tentativi di definire l'identità politico-sociale dell'individuo, nonché l'insieme di tutte le relazioni ed i nessi esistenti tra il medesimo e la comunità di cui fa parte³.

Sotto il primo profilo, la cittadinanza appare connessa all'idea di nazione ed al concetto di confine, nel senso che essa si risolve in una nozione esclusiva e non inclusiva. In tal senso, non il contenuto dello *status civitatis*, ma i suoi modi di acquisto e di perdita, sono quelli che la legge si occupa di disciplinare⁴. Al riguardo, gli ordinamenti si differenziano a seconda della concreta disciplina dei modi di acquisto della cittadinanza, distinguendo *ius soli*, *ius sanguinis*, *iuris comunicatio*, *ius culturae*, e gli ibridi fra questi⁵. In tale prospettiva, il cittadino è colui che lo Stato, nell'esercizio della sua sovranità, decide di riconoscere come tale e di sottoporre al proprio ordine⁶.

Sotto il secondo profilo, c.d. orizzontale, la cittadinanza ha oggi perduto molta della sua rilevanza. La maggior parte delle Costituzioni enunciano diritti, i quali, nella loro concreta applicazione, tendono ad essere riconosciuti all'individuo in quanto tale, non al cittadino⁷. Alle affermazioni rivoluzionarie settecentesche, che postulavano i diritti del cittadino, si sono sostituite le dichiarazioni dei diritti

³ E. GROSSO, *La Cittadinanza: le radici e i modelli di riferimento*, in *La Cittadinanza*, di E. GROSSO, G. DEMURO, C. PANZERA, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, 23 e ss.

⁴ Con singolare efficacia, ancora E. Grosso afferma che «l'elaborazione di una qualsiasi nozione di cittadinanza costituisce sempre, da un punto di vista concettuale, un'actio finum regundorum» (E. GROSSO, cit., 25).

⁵ Cfr. C. ROMANELLI GRIMALDI, voce *Cittadinanza*, in *Encyclopedie giuridica*, Treccani, Roma, 2001, 3; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, CEDAM, Padova, 1997, 18 e ss.; G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1997, 37 e ss.; G. AZZARITI, *Cittadinanza e multiculturalismo: immagini riflesse e giudizio politico*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2008, 185 e ss.; M. MELLONE, *L'accertamento giudiziario della cittadinanza italiana Iure Sanguinis*, Giappichelli, Torino, 2022, 13 e ss.

⁶ P. Costa, in *Civitas. Soria della cittadinanza in Europa*, 4. L'Età dei totalitarismi e della democrazia, Laterza, Roma, 2001, 485 ss. V. pure D. KOCHENOV, *Cittadinanza*, Il Mulino, Bologna, 2020, il quale si interroga sul collegamento tra cittadinanza e territorio e tra cittadinanza e diritti.

⁷ Ricordiamo alcuni esempi. Il Preambolo alla Costituzione francese del 1958 afferma, all'alinea 11, che il diritto alla protezione della salute spetta non solo ai cittadini, bensì a tutti, seppur con distinzioni circa la regolarità del soggiorno nello Stato da parte degli stranieri (cfr. V. FEDERICO, *I sistemi sanitari alla prova dell'immigrazione. La Francia*, in *Rivista AIC*, 1, 2018; F. E. GRISOSTOLO, *La tutela del diritto alla salute dello straniero in Italia e Francia*, in *Rivista AIC*, 2, 2018.). La Costituzione spagnola enuncia, tra l'altro, alla sezione 13: «Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley». L'art. 15, comma 1, della Costituzione portoghese afferma: «Los extranjeros y los apátridas que se encuentren o residan en Portugal gozarán de los mismos derechos y estarán sujetos a los mismos deberes que los ciudadanos Portugueses». La Costituzione della Repubblica Federale Tedesca del 1949, all'indomani della dittatura nazista e della guerra devastatrice, comincia enunciando i diritti fondamentali della persona, non del cittadino, anche nella versione emendata dalla Germania unita nel 2014. Ovvia la rilevanza, al riguardo, della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

dell'uomo⁸. Si è affermato il carattere universale dei diritti inviolabili, enunciati a livello nazionale ed internazionale⁹.

2. La disciplina giuridica della cittadinanza prima del D.L. 36/2025

Nella sua evoluzione storica, fino all'approvazione della riforma in esame, l'ordinamento italiano ha previsto, quale principale modo di acquisto della cittadinanza, il principio dello *ius sanguinis*, cioè la trasmissione dello *status* per discendenza, dal soggetto nato cittadino.

In primo luogo, la legislazione ottocentesca sulla cittadinanza, preunitaria e post unitaria, discendeva dallo spirito del tempo e, segnatamente, dall'affermarsi dell'idea di nazione. Il principio proclamato nell'Ottocento europeo, “ogni nazione uno Stato, ogni Stato una sola nazione”, identificava quest'ultima con la stirpe e con il territorio da essa abitato¹⁰. Ne derivava il principio dello *ius sanguinis* anziché dello *ius soli*, quale presupposto per la trasmissione dello *status civitatis*.

Dopodiché, mentre la preponderanza delle idee “nazionali” tramontava alla metà del ventesimo secolo, al termine dei conflitti mondiali, il principio della trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis* si è invece protratto fino ai nostri giorni nell'ordinamento italiano. La Costituzione del 1948, oltre a proclamare la titolarità di alcuni diritti e doveri in capo ai cittadini, si occupa dello *status* di cittadinanza solo all'art. 22, stabilendo il principio per cui non si può essere privati di essa, così come del nome e della capacità giuridica, per motivi politici¹¹.

L'ultima legge in materia, la n. 91 del 5 febbraio 1992¹², parzialmente oggetto della riforma in esame, introdusse la possibilità di doppia cittadinanza, per cui coloro che acquistano la cittadinanza straniera non perdono quella italiana¹³.

⁸ A. PACE, *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n.00 del 02.07.2010, pp. 1 e ss.; L. FERRAJOLI, a cura di E. Vitale, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Laterza, Roma-Bari, I ed., 2001, 5. V. pure R. BAUBÖCK, *Democratic inclusion. A pluralistic theory of citizenship*, in *Democratic Inclusion. Rainer Bauböck in Dialogue*, Manchester University Press, 2017. Si pensi anche alla vasta area dei diritti sociali, connessi ad esempio alle prestazioni assistenziali e di invalidità, svincolate dallo status di cittadino (v. L. 8.8.1995, n. 335, art. 3, comma 6; L. 118/1971 e L. 104/1992).

⁹ L. CARLASSARE, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quaderni Costituzionali*, 1995, 52 ss. V. anzitutto la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani approvata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

¹⁰ V. N. MERKER, *Il sangue e la terra*, Editori Riuniti, Roma, 2001, pp. 9-11. Cfr. F. CHABOD, *L'idea di nazione*, Laterza, Roma – Bari, 2024: «Si giunge al principio di nazione in quanto si giunge ad affermare il principio di individualità, cioè ad affermare, contro tendenze generalizzatrici ed universalizzanti, il principio del particolare, del singolo». Sul rapporto tra cittadinanza politica e identità nazionale v. J. HABERMAS, *Moralità, Diritto, Politica*, Einaudi, Torino, 1992, 105 ss.

¹¹ La disposizione va inquadrata nella contestazione degli arbitri compiuti dal fascismo, che non solo aveva privato della cittadinanza tutti gli antifascisti in esilio (l. n. 108/1926), ma aveva altresì stabilito (R.d.l. n. 1728/1938) gravi limitazioni alla cittadinanza e alla capacità giuridica nei confronti dei cittadini di “razza ebraica”.

¹² Per un commento alla Legge 91/1992, v. S. BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana. Volume II - Legge 5 febbraio 1992, n.91*, Giuffrè, Milano, 1996.

¹³ La legge 91/1992 non contemplava alcun limite al riconoscimento della cittadinanza per discendenza. Essa era riconosciuta, via via, a tutti i discendenti dell'avo. Tale principio scaturiva dall'art. 1, comma 1), lettera 2), della legge: «È cittadino per nascita: a) il figlio di padre o di madre cittadini».

A sua volta, la giurisprudenza sviluppatisi nel dopoguerra, almeno fino alla prima decade del secolo presente, era stata connotata da un'interpretazione sempre più espansiva rispetto al riconoscimento dei requisiti per il riacquisto della cittadinanza *iure sanguinis*¹⁴.

Anzitutto la Corte Costituzionale era intervenuta ripetutamente al fine di uniformare la disciplina alle disposizioni della Carta. Con la sentenza n. 87/1975, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma terzo, della legge 13 giugno 1912, n. 555, nella parte in cui prevedeva la perdita della cittadinanza italiana indipendentemente dalla volontà della donna che si sposava con cittadino straniero. Con successiva sentenza n. 30/1983, era stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1, n. 1, della legge n. 555 /1912, nella parte in cui non prevedeva che sia cittadino per nascita anche il figlio di madre cittadina. La giurisprudenza di merito e di legittimità aveva poi fatto ampia applicazione di tali interventi del Giudice delle Leggi, estendendo sempre più la possibilità di riacquistare la cittadinanza italiana per i discendenti di un avo italiano emigrato in un lontano passato, magari alla fine dell'ottocento.

In tal senso le Sezioni Unite della Cassazione, con la recente sentenza del 24.8.2022, n. 25317, avevano affermato quanto segue: «*la cittadinanza per fatto di nascita si acquista a titolo originario iure sanguinis, e 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, per cui 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*

Solo da ultimo, la Cassazione aveva manifestato un *revirement*, in particolare con l'ordinanza 454/2024, che aveva scelto una interpretazione restrittiva degli artt. 7, 11 e 12 della legge 555/1912, e ciò a fronte di una esponenziale crescita delle domande giudiziali di riconoscimento della cittadinanza. A tale ultimo riguardo, sotto un profilo fattuale, va evidenziato che l'Italia è, dopo la Cina, il secondo Stato al mondo per numero di emigrati. Se si confronta, tuttavia, tale numero con quello degli abitanti sul territorio nazionale, in Italia assai inferiore rispetto alla Cina, si rileva come l'Italia rappresenti un caso singolare, dal momento che all'estero risiederebbero almeno 60 milioni di discendenti da emigrati italiani, che quindi supererebbero la stessa popolazione in patria¹⁵.

¹⁴Sotto un profilo di diritto comparato, il *favor* verso il riconoscimento della cittadinanza, che connotava il quadro normativo ante-riforma, non aveva eguali nelle legislazioni dei principali ordinamenti occidentali. Si veda il Dossier *Cittadinanza*, pubblicato congiuntamente dai servizi studi di Senato e Camera dei Deputati, il 4 aprile 2025. Con particolare riguardo all'esperienza francese, v. S. REGASTO, *Brevi note sulla cittadinanza nell'ordinamento francese*, in *Ambiente e Diritto*, Anno XXI, Fascicolo 1/2021, pp. 14 e ss.

¹⁵ Il dato, seppur congetturale, si rinviene più volte, ad esempio nella ordinanza del 26 novembre 2024, resa dal Tribunale di Bologna, che aveva rimesso alla Corte Costituzionale «*la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 Legge 5 febbraio 1992, n. 91 in riferimento agli articoli 1 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli obblighi internazionali e agli articoli 9 del Trattato sull'Unione Europea e 20 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*» (in G.U., 1° Serie Speciale-Corte Cost.n.4, del 22.1.2025); nonché in *Rapporto Migrantes - Italiani nel Mondo*, ed. 2011, [Fondazione Migrantes](#).

Il combinato disposto dell'elevato numero di discendenti all'estero e della giurisprudenza estensiva, ha limitato negli ultimi anni il funzionamento di alcuni tribunali civili, a causa dell'eccessivo numero di domande giudiziali, volte ad ottenere riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis*, provenienti soprattutto da nazioni in condizioni di difficoltà economica quali Brasile ed Argentina¹⁶.

3. I principi costituzionali e giurisprudenziali a cui la riforma dichiara di ispirarsi: profili critici

Nella relazione al D.L. 36/2025 vengono esposte diverse ragioni di diritto a favore della riforma, molte delle quali, tuttavia, non appaiono decisive.

In primo luogo, si ritiene che la possibilità che la cittadinanza venga riconosciuta a decine di milioni di persone residenti all'estero, prive di qualsivoglia effettivo legame con l'Italia, altererebbe la nozione di popolo di cui all'art. 1 della Costituzione. La circostanza, cioè, che il c.d. popolo possa ogni anno modificare il suo numero di centinaia di migliaia, o persino di milioni di unità, trasformerebbe in una entità indeterminabile il popolo di cui all'art. 1 della Carta. Tuttavia, che l'entità numerica del popolo eletto possa modificarsi di alcune centinaia di migliaia di individui ogni anno, appare possibile anche soltanto sulla base delle nascite, dei decessi, dei movimenti migratori, e di altri elementi, per cui non appare un argomento decisivo¹⁷.

In secondo luogo, si afferma che un diritto di cittadinanza pieno, comprensivo di diritti civili e politici, verrebbe esteso a milioni di persone che sono, in realtà, legate da vincoli di fedeltà e di quotidianità con altri Stati, marcando la differenza con quei concittadini i quali, vivendo sul nostro territorio, partecipano pienamente alla vita democratica, ed al portato di diritti e doveri nei quali essa si sostanzia.

Tuttavia, il fatto che vi siano cittadini italiani che siano anche cittadini di altri Stati, con i quali sono legati da vincoli di fedeltà, non costituisce né una novità, né un'anomalia, perché è l'effetto dell'istituto della doppia cittadinanza, introdotto in molti paesi occidentali, e in Italia dal 1992.

In terzo luogo, la imprescrittabilità del diritto a vedersi riconosciuta la cittadinanza, sarebbe censurabile anche sotto un profilo logico-giuridico, dal momento che la possibilità di -ottenere, senza limiti, la cittadinanza *iure sanguinis* per coloro che la chiedano oggi, presupporrebbe, in effetti, azionare *a posteriori* la richiesta di riconoscimento della cittadinanza a favore di quegli ascendenti, non più in vita, che mai

¹⁶ Al riguardo, i procedimenti giudiziari pendenti sono passati dai 23.654 del 2022, ai 61.628 del 2024, soprattutto nei Tribunali di Brescia e Venezia. Per una disamina di tali statistiche, cfr. Atti Parlamentari, Senato della Repubblica, Relazione al DDL n. 1432/2025.

¹⁷ Per una critica al concetto di "popolo" si veda: N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990, 130, secondo il quale: «Oggi il concetto stesso di democrazia è inscindibile da quello dei diritti dell'uomo. Eliminate una concezione individualistica della società. Non riuscirete più a giustificare la democrazia come forma di governo. Quale migliore definizione della democrazia se non quella secondo cui in essa gli individui, tutti gli individui, hanno una parte della sovranità? E come si è potuto stringere in modo irreversibile questo concetto se non con l'invertire il rapporto fra potere e libertà, facendo precedere la libertà rispetto al potere? Mi è accaduto spesso di dire che sarebbe più corretto parlare, quando ci riferiamo a una democrazia, di sovranità dei cittadini che di sovranità popolare. "Popolo" è un concetto ambiguo, di cui si sono servite anche tutte le dittature moderne».

avevano manifestato tale intenzione, ed attraverso i quali si pretende di affermare la continuità dello *status civitatis*.

La riflessione è suggestiva, eppure nemmeno essa sembra cogliere nel segno, perché l'ordinamento ammette la trasmissione di posizioni giuridiche soggettive in linea retta, anche saltando una generazione. Si pensi ad esempio al diritto successorio che, tramite l'istituto della rappresentazione, contempla la possibilità di accettare l'eredità che il dante causa non ha voluto o potuto accettare.

Ancora, sempre secondo la Relazione, le Sezioni Unite della Cassazione, con la sentenza 24.8.2022, n. 25317, avrebbero fatto proprio il principio di effettività, secondo il seguente passaggio citato nella relazione al D.L.: «*l'effettività designa il confine della libertà degli Stati di accordare l'acquisto della cittadinanza a chi non presenti alcun vero punto di collegamento con l'insieme di rapporti nei quali si esprime la cittadinanza effettiva (o sostanziale). La ragione è che il nesso di cittadinanza non può mai esser fondato su una fictio. Il principio implica, in conclusione, che esista un vincolo reale tra lo Stato e l'individuo sulla base di indici idonei a far risaltare la cittadinanza al di là del dato formale*».

Ora, il passaggio della sentenza 25317/2022, è correttamente citato, ma se la Relazione avesse aggiunto la riga successiva all'ultima riportata, avrebbe dovuto menzionare la seguente conclusione: «*Pur sempre rileva tuttavia il perimetro della legislazione nazionale afferente, e certamente non è una fictio il vincolo di sangue*»¹⁸. In altre parole, ancora il 24.8.2022, le Sezioni Unite affermavano che il principio della trasmissione *iure sanguinis* non è in contrasto con il principio di effettività.

La Relazione, poi, richiama il principio costituzionale di ragionevolezza, rispetto all'art. 3 Cost, ed alcuni enunciati di carattere generale in materia. Tra questi, in particolare, un passaggio della sentenza n. 163/1993, con la quale la Consulta, tra l'altro, osservava: «*la proporzionalità del trattamento giuridico previsto rispetto alla classificazione operata dal legislatore, tenendo conto del fine obiettivo insito nella disciplina normativa considerata: proporzionalità che va esaminata in relazione agli effetti pratici prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita*». Principio nel quale il relatore vorrebbe sussudere l'irragionevolezza della imprescrittibile operatività della discendenza *iure sanguinis*.

Più efficace, seppur sotto un profilo generale, il richiamo alla rilevanza del trascorrere del tempo nell'ambito del giudizio di egualianza: «*gli eventi sui quali incide il fluire del tempo sono caratterizzati da peculiarità, che li diversificano da situazioni analoghe, oggetto di comparazione*», nel senso che «*il succedersi del tempo di fatti ed atti può di per sé rendere legittima l'applicazione di una determinata disciplina rispetto ad altra*» (sentenza n. 6/1988). Il detto principio, sussunto nella questione della trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis*, appare rilevante rispetto all'attenuarsi dei vincoli sociali, culturali ed economici con il Paese di emigrazione ed al

¹⁸ La sentenza è pubblicata in banca dati *OneLegale*, Wolters Kluwer Italia, Milano, pag.7.

correlativo rafforzamento di quelli con il Paese di radicazione, fino a diventare pressoché esclusivi nel corso delle successive generazioni.

La Relazione, ulteriormente, si sofferma sul rapporto tra la disciplina previgente e le norme europee, a cui deve l'Italia uniformarsi. La Relazione cita alcuni orientamenti della Corte di Giustizia al riguardo, anzitutto quello per cui la disciplina dei modi di acquisto e perdita della cittadinanza, seppur di competenza nazionale, deve rispettare il diritto dell'Unione Europea¹⁹. Tuttavia, pure se la Corte di Giustizia ha legittimato il riferimento, nella disciplina nazionale, al principio di effettività, non lo ha ritenuto, *a contrario*, un principio inderogabile, nel senso che non ha subordinato al rispetto di esso la validità delle normative nazionali nei confronti dell'ordinamento unionale²⁰.

Inoltre, la Relazione ricorda come la Corte di Giustizia dell'Unione Europea abbia affermato che le competenze degli Stati in materia di cittadinanza vanno esercitate nel rispetto del principio di proporzionalità, e di quello di leale collaborazione fra gli Stati, e sostiene che l'attribuzione della cittadinanza europea a un numero di cittadini di Paesi terzi indeterminabile, ma potenzialmente quantificabile in decine di milioni di persone, confriggerebbe con il principio di leale collaborazione.

Sul punto, va infine citata la sentenza n. 142 del 31/07/2025, della Corte Costituzionale²¹. Depositata dopo l'entrata in vigore della riforma, ma avente ad oggetto la previgente disciplina di cui alla L. 91/1992, ha respinto per inammissibilità tutti i ricorsi. Ha affermato che il legislatore vanta un margine di discrezionalità particolarmente ampio, nell'individuare i presupposti dell'acquisizione della cittadinanza, mentre alla Corte compete accertare che le norme che regolano l'acquisizione dello *status civitatis* non facciano ricorso a criteri del tutto estranei ai principi costituzionali o che contrastino con essi. La decisione è significativa perché molti degli argomenti che erano stati sollevati dai giudici remittenti, sono gli stessi che sono stati poi esposti nella Relazione alla riforma, e la Corte li ha ritenuti poco convincenti ed affetti da genericità.

4. Il contenuto della riforma: un'occasione perduta

La riforma ha circoscritto a casi residuali il principio della trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis*. Dapprima il Governo ha emanato il D.L. 28 marzo 2025, n. 36, recante «*Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza*». Dopodiché esso è stato convertito in legge n. 74/2025, che, modificando il provvedimento governativo, ha introdotto ulteriori limitazioni.

Nella versione adottata nel D.L. emanato il 28 marzo 2025, era rimossa l'imprescrittività della trasmissione della cittadinanza e questa veniva mantenuta con il limite di due generazioni. Veniva

¹⁹ Circa tali profili ed i precedenti della Corte di Giustizia, v. *infra*, par. 5.

²⁰ Sentenza Tjebbes, su cui v. *infra*, par. 5.

²¹ In G.U. n. 32, del 31/7/2025.

aggiunto, alla Legge 91/1992, un articolo 3bis, il quale prevede che si considera non aver mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all'estero, prima della data in vigore del detto articolo, ed è in possesso di altra cittadinanza, a meno che non ricorrono cinque tassative condizioni. Le prime due salvano coloro i quali abbiano presentato legittima domanda di riacquisto all'ufficio consolare, ovvero domanda giudiziale, entro la data del 27 marzo 2025. Altre due eccezioni si riferiscono a coloro per i quali almeno uno dei genitori, o dei nonni, fosse nato in Italia. E l'ultimo caso salva coloro i cui genitori, cittadini italiani avessero risieduto in Italia, per almeno due anni consecutivi, prima della nascita del figlio che chiede la cittadinanza.

Pertanto, veniva limitata a due generazioni la possibilità di trasmettere il diritto alla cittadinanza²².

Nella legge di conversione, le dette disposizioni sono state modificate in senso ancor più restrittivo.

La lettera a) del detto articolo, è stata sostituita dalla seguente: «*lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti nel giorno indicato da appuntamento comunicato all'interessato dall'ufficio competente entro le 23:59, ora di Roma, della medesima data del 27 marzo 2025*». La modifica è stata inserita *pour cause*, dal momento che migliaia di richieste di appuntamento sono pendenti da anni presso i consolati, per cui si sono voluti escludere anche tutti i richiedenti che potessero documentare il loro inserimento nelle liste di attesa. Invero, tale soluzione presenta seri dubbi di costituzionalità ed è prevedibile un ampio contenzioso sul punto²³.

La lettera c) è stata sostituita dalla seguente: «*un ascendente di primo o di secondo grado possiede, o possedeva al momento della morte, esclusivamente la cittadinanza italiana*». Conseguentemente, lo status può ora essere trasmesso a condizione che l'ascendente, al momento della morte, non avesse acquisito anche una seconda cittadinanza. Anche questa disposizione potrebbe non superare un sindacato di legittimità costituzionale²⁴.

²² Tale era la proposta contenuta nella citata ordinanza del 26/11/2024, del Tribunale di Bologna.

²³ È possibile che, in sede giurisdizionale, tale norma sia rimessa al Giudice delle Leggi, e forse già in sede pretoria sarà applicata in senso più favorevole alla parte istante. In effetti, appare difficilmente sostenibile che due diversi soggetti, richiedenti la cittadinanza, debbano il primo ottenerla, ed il secondo no, solo perché il primo è riuscito ad ottenere appuntamento dal consolato prima del 27 marzo 2025, mentre l'altro è in attesa. Il principio di doverosità dell'azione amministrativa impone alla Pubblica Amministrazione di esercitare il potere attribuitole dalla legge entro un termine ragionevole, contribuendo a delineare i caratteri dell'efficienza dell'attività amministrativa. Esso si colloca nell'ambito del principio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione, sancito dall'articolo 97 della Costituzione, ed è richiamato anche dall'articolo 41 della Carta di Nizza. Il Consiglio di Stato considera la sottoposizione a un procedimento scandito da tempi certi, oltre che espressione dell'art. 97 della Costituzione, anche un corollario del diritto di difesa e del diritto a una tutela effettiva ex art. 24 Cost. (Consiglio di Stato, sez. VI, 19 gennaio 2021, n. 584). Del resto, la Corte Costituzionale considera il principio di buon andamento dell'amministrazione il «*vero cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale*» (sentenza n. 123/1968).

²⁴ Rispetto alla discriminazione tra chi presenta la domanda prima o dopo il 27 marzo 2025, appare di dubbia costituzionalità anche la mancata previsione di un regime transitorio. In tal senso, e per una disamina su possibili dubbi di costituzionalità della legge, v. E. Grosso, *Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica sul disegno di legge n. 1432, dell'8.4.2025, in atti parlamentari*.

Infine, la lettera d) è stata sostituita dalla seguente: «*un genitore o adottante è stato residente in Italia per almeno due anni continuativi successivamente all'acquisto della cittadinanza italiana e prima della data di nascita o di adozione del figlio*», e per l'effetto risulta ulteriormente limitato il novero delle richieste presentabili.

Le restanti disposizioni della legge attengono alla riapertura dei termini per coloro che, nati in Italia, intendono riacquistare la cittadinanza; ed alla possibilità di far riacquisire la cittadinanza al figlio minore di cittadino italiano per nascita.

In altri termini, ci sembra che la disciplina della cittadinanza, attesa da tempo quale ambito bisognoso di revisione, sia stata oggetto di intervento normativo in modo repentino e privo di un adeguato confronto pubblico e parlamentare. Il testo approvato si presenta carente sotto il profilo sistematico e caratterizzato da rilevanti aporie interne. L'urgenza addotta a fondamento del provvedimento, connessa alle difficoltà operative di alcuni tribunali civili oberati da contenziosi in materia, appare poco convincente, trattandosi di criticità strutturali e di lunga durata, note da anni e non tali da giustificare un intervento emergenziale. Così, si è perduta l'occasione di una complessiva riforma della cittadinanza, che venisse incontro, da una parte, alle esigenze di coloro che sono immigrati nel nostro paese, e dei loro figli, che qui nascono, crescono, studiano e lavorano, e dall'altra a quelle di quei discendenti di emigrati, alcuni dei quali sono vissuti in un ambiente familiare che non ha perduto i legami con la madrepatria e che coltivano una legittima aspirazione, da esaminare secondo criteri rigorosi ma da non impedire *in nuce*, a ritrovare le loro radici. Per converso, la scelta politica sembra essere: nessuno diventi cittadino, né i figli di quelli che sono partiti, né i figli di quelli che sono arrivati.

Ad avviso di chi scrive, una riforma più equilibrata della cittadinanza italiana sembra oggi difficilmente conseguibile senza un riferimento al contesto unionale. Per tale ragione, la parte successiva del presente studio sarà dedicata all'analisi delle prospettive offerte dal diritto europeo.

5. La cittadinanza europea come paradigma di riforma

La cittadinanza europea è stata istituita nel 1992 dal Trattato di Maastricht, con il quale si è stabilito che «*è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro*» (secondo la locuzione dell'allora art. 8, ora art. 20 TFUE) e sono stati previsti i diritti riconosciuti ai cittadini europei²⁵. Non occorre qui ripercorrere i noti passaggi attraverso i quali si è meglio sviluppata la nozione di cittadinanza europea, cioè anzitutto il Trattato di Amsterdam, il Trattato di Nizza, come qualificato dal successivo Trattato di Lisbona, e infine la Direttiva 2004/38/CE, concernente il diritto dei cittadini dell'Unione e delle loro

²⁵ In tema di cittadinanza europea, v.: M. CARTABIA, *La cittadinanza europea*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1995, 3 ss.; C. MARGIOTTA, *Cittadinanza europea*, Laterza, Roma-Bari, 2014, 126 – 127; cfr. pure E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci Editore, Bari, 2011; R. BELLAMY e A. WARLEIGH., *Citizenship and governance in the European Union*, Continuum Studies, London, 2001, 4 e ss.

famiglie di muoversi e risiedere liberamente nel territorio degli Stati membri. Ricordiamo soltanto che, a mente del Trattato di Lisbona, la cittadinanza europea “si aggiunge” a quella nazionale, e che all’iniziale connotazione squisitamente economica della cittadinanza europea, se ne è sostituita una riferita anche ai diritti di partecipazione politica dei cittadini dell’Unione²⁶.

La cittadinanza europea è espressione di un percorso progressivo. Già nella sentenza *Grzelczyk* del 20.9.2001, la Corte di Giustizia aveva affermato che «*lo status di cittadino dell’Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri che consente a chi di loro si trovi nella medesima situazione di ottenere, indipendentemente dalla cittadinanza, il medesimo trattamento giuridico*» (causa C-184/99, in *Raccolta*, 6193 ss., punto 31)²⁷.

Il rapporto tra cittadinanza nazionale e cittadinanza europea, tuttavia, resta per certi versi irrisolto. *Condicio sine qua non* per avere la cittadinanza europea, è quella di essere cittadino di uno degli Stati membri²⁸. È stato, infatti, correttamente osservato come la cittadinanza nazionale rappresenterebbe solo la porta d’accesso a quella europea, che sarebbe altro rispetto alla prima in quanto assoggettabile a una disciplina diversa che conferisce direttamente diritti che ineriscono a un ordinamento autonomo, quello dell’Ue²⁹. Infatti, la Dichiarazione n. 2 annessa al Trattato di Maastricht, prevedeva che «*ogni qualvolta nel Trattato si fa riferimento a cittadini degli Stati membri, la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato sarà definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato*». Ne consegue che spetti agli Stati membri indicare in piena autonomia, nel momento in cui entrano a far parte dell’Unione, chi goda dello *status di proprio cittadino*, *status* da cui deriva poi automaticamente la cittadinanza europea, come è stato affermato nella sentenza *Kaur* (sentenza del 20.2.2001, causa C-192/99, in *Raccolta*, I-1237 ss.; v. pure sentenza 19.10.2004, *Zhu e Chen*, causa C-200/02, in *Raccolta*, I-9925 ss.).

²⁶ Oltre al diritto [di voto attivo e passivo](#) alle elezioni comunali ed europee, la maggiore esemplificazione è rappresentata dall’istituto della iniziativa legislativa, previsto all’art. 11, par. 4: celebre la prima iniziativa, *Right2water*, presentata alla Commissione il 20.12.2013, e rubricata “*Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale*”.

²⁷ Nella recente sentenza Commissione c/ Repubblica di Malta del 29.4.2025 (causa C-181/23), la Corte si è occupata della legislazione maltese, caratterizzata da una sorta di vendita dello status di cittadino in cambio di investimenti. Nel dichiarare tale disciplina contraria alle norme unionali, la Corte ha respinto l’argomento di Malta secondo cui l’inciso sopra citato “è destinato”, riferito allo status di cittadino dell’Unione, implicherebbe che si tratterebbe “*non di una realtà esistente, ma di un processo in corso*”. Per converso, la Corte ha affermato la piena attualità dello status di cittadino europeo, che, tra l’altro, costituisce “*una delle principali concretizzazioni della solidarietà, che è alla base stessa del processo di integrazione richiamato al punto 91 della presente sentenza, facendo parte, di conseguenza, dell’identità dell’Unione in quanto ordinamento giuridico peculiare, accettato dagli Stati membri a condizione di reciprocità*”.

²⁸ Parla di carattere derivato della cittadinanza europea M. CARTABIA (*La cittadinanza europea*, cit. 3 ss.).

²⁹ Previsti agli artt. 15 e 20 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea. «*La cittadinanza europea – che non risulta inquadrabile né nella categoria dei rapporti giuridici, né in quella relativa agli status – presenta elementi di atipicità rispetto ai (connotati classici della) cittadinanza nazionale, modellata in riferimento all’esperienza degli ordinamenti statali*» (A. DI STASI, Prefazione, in *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, a cura di A. Di Stasi, M. C. Baruffi e L. Panella, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 19-20).

Tuttavia, la Corte – nella nota sentenza sul caso Micheletti³⁰ - ha stabilito che, nel disciplinare le modalità di acquisto e di perdita della cittadinanza, gli Stati membri devono rispettare il diritto comunitario. Successivamente, con il caso Rottmann³¹, la Corte di Giustizia ha invece affermato la possibilità di ottenere tutela giurisdizionale rispetto alla revoca di una naturalizzazione, in quanto essa incide sullo status di cittadino europeo, che è disciplinato dal Trattato.

Appare evidente, dunque, sia pure senza poterne qui approfondire le implicazioni, la problematicità del rapporto tra cittadinanza nazionale e cittadinanza unionale, giacché la perdita della prima comporta inevitabilmente la cessazione della seconda. Sebbene ciascuno Stato membro deve ritenersi tenuto al rispetto dei principi comuni di proporzionalità e leale collaborazione, quale limite all'applicazione delle norme nazionali in materia di concessione e revoca della cittadinanza³², è tuttavia indiscutibile che l'acquisizione dello *status* di cittadino europeo sia soggetta a ventisette ordinamenti diversi, tanti quante le discipline nazionali che regolano l'acquisto della cittadinanza.

Oltre alle suddette aporie, vanno sottolineate ulteriori peculiarità che caratterizzano la cittadinanza europea, derivanti dalla sua natura sovranazionale. La difesa della patria, a mente dell'art. 52 Cost., è sacro dovere del cittadino³³, e naturalmente ne sono destinatari i cittadini nazionali, tenuto conto che la politica militare è appannaggio degli Stati. Parimenti, restando la tassazione una prerogativa degli Stati membri, anche gli obblighi fiscali, che siano o meno riferibili al cittadino, sono corrispondenti ad una volontà normativa, impositiva e coercitiva nazionale, non sovranazionale. Quanto ai diritti, quello di elettorato attivo e passivo è compreso nello status di cittadino europeo, ma limitato a livello locale, dal momento che le elezioni dei parlamenti nazionali sono riservate ai cittadini nazionali³⁴.

A connotare i diritti del cittadino europeo, rispetto a chi tale non è, sarebbe soprattutto la libertà di circolazione e soggiorno, che tuttavia interessa, in concreto, una porzione limitata della popolazione europea³⁵.

³⁰ Sentenza Corte di giustizia 7 luglio 1992, Mario Vicente Micheletti e altri contro Delegacion del Gobierno en Cantabria - domanda di pronuncia pregiudiziale: Tribunal superior de justicia de Cantabria - Spagna - diritto di stabilimento - aventi diritto- doppia nazionalità - causa c-369/90.

³¹ Sentenza della Corte del 2 marzo 2010, causa C-135/08, Rottmann c/ Bayern.

³² Cfr. B. BAREL, *Orientamenti della più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia sui limiti alla disciplina nazionale della cittadinanza per effetto della cittadinanza dell'Unione*, in *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, cit., 381 e ss.

³³ Cfr. C. Cost. n. 172/1999.

³⁴ Significative le recenti sentenze con le quali la Corte di Giustizia, in due cause "gemelle", rispettivamente C-808/21 e C-814/21, ha condannato per inadempimento Polonia e Repubblica Ceca, ponendo fine ad una *vexata quaestio* concernente la possibilità per i cittadini europei, residenti in uno Stato membro di cui non possiedono la cittadinanza, di partecipare alle elezioni comunali e a quelle del Parlamento europeo alle stesse condizioni dei cittadini di quello Stato e, in particolare, di aderire ad un partito o a un movimento politico.

³⁵ Secondo il Parlamento Europeo il numero di persone in età lavorativa con cittadinanza dell'UE, che risiedono in un altro paese dell'UE o dell'EFTA è pari a circa 10,1 milioni nel 2023. Inoltre, si sono registrati 1,8 milioni di lavoratori frontalieri e 5,5 milioni di lavoratori distaccati. Orbene, pur aggiungendovi i familiari aventi diritto al ricongiungimento,

6. Osservazioni conclusive

Alla luce delle considerazioni svolte, appare ormai evidente come il significato della cittadinanza non possa più essere confinato entro i limiti dell'ordinamento nazionale, ma richieda una valorizzazione a livello europeo.

L'attuale fase storica, caratterizzata da un incremento senza precedenti delle spese militari degli Stati membri e dall'assenza di una politica comune di difesa, mette in luce le fragilità strutturali dell'Unione, esponendola al rischio di profonde fratture interne alimentate da rinnovate spinte sovraniste e indipendentiste. In questo contesto, la cittadinanza europea può assumere un ruolo determinante quale fattore di coesione. Essa, infatti, non si limita a costituire un accessorio della cittadinanza nazionale, ma attribuisce diritti propri ai singoli in quanto cittadini dell'Unione, rafforzando così il senso di appartenenza a una comunità politica più ampia. Valorizzarne i tratti fondamentali – in particolare i diritti di libertà, uguaglianza e partecipazione – significa contribuire alla costruzione di una identità culturale e civile condivisa, capace di rendere l'Unione Europea non solo un mercato e un ordinamento giuridico, ma anche uno spazio di cittadinanza sostanziale.

All'uopo, appare opportuna una riflessione sull'opportunità di ridurre le disomogeneità fra le discipline nazionali in materia di cittadinanza, favorendo criteri comuni di riconoscimento. Andrebbe valutata la possibilità di introdurre, al riguardo, modifiche ai trattati, pur nel rispetto delle competenze statali. In tal senso, verrebbe recepita l'evoluzione giurisprudenziale della Corte di Giustizia sopra ricordata, a mente della quale le legislazioni nazionali, in materia di cittadinanza, non devono porsi in contrasto con il diritto europeo. Una tale evoluzione, naturalmente, andrebbe vagliata con riguardo ai principi di proporzionalità e sussidiarietà. Si potrebbe addivenire all'enunciazione di un nucleo di principi comuni, a cui debbano ispirarsi i parametri nazionali per il riconoscimento della cittadinanza degli stati membri, come ad esempio il principio di effettività, preservando poi le competenze degli stati stessi nei procedimenti di riconoscimento della cittadinanza.

Merita di essere ricordata la Risoluzione del Parlamento europeo del 17 gennaio 2024 sull'attuazione delle disposizioni del trattato relative alla cittadinanza dell'Unione. Essa, anzitutto, ricorda che il Parlamento Europeo ha chiesto la creazione di uno statuto della cittadinanza dell'UE, nella sua risoluzione del 12 febbraio 2019 sull'attuazione delle disposizioni del trattato relative alla cittadinanza dell'Unione e nella sua risoluzione del 10 marzo 2022 sulla relazione 2020 sulla cittadinanza dell'UE. Evidenzia, altresì, che la Conferenza sul futuro dell'Europa, svoltasi dall'aprile 2021 al maggio 2022, ha sottolineato l'importanza

comunque il totale rappresenta una porzione assai esigua rispetto alla popolazione complessiva dell'Unione (V. [Note tematiche sull'Unione Europea, 2025](#)).

di rafforzare la cittadinanza dell'Unione, menzionando nelle conclusioni il fatto che un simile statuto rappresenterebbe uno strumento utile per rendere i principi e i valori dell'UE più tangibili.

Inoltre, la Risoluzione, al punto 25, “*chiede, nel contesto della prossima revisione dei trattati, di prevedere che il Parlamento e il Consiglio, secondo la procedura legislativa ordinaria, possano adottare disposizioni comuni su misure volte a impedire la vendita di passaporti o altri abusi riguardanti l'acquisizione e la perdita della cittadinanza dell'Unione da parte di cittadini di paesi terzi, allo scopo di ravvicinare le condizioni in base alle quali sia possibile acquisire tale cittadinanza*”. E ancora, al punto 39, “*ribadisce l'invito a convocare una convenzione per la revisione dei trattati ai sensi dell'articolo 48 TUE; crede fermamente che la convenzione dovrebbe valutare attentamente come rafforzare ulteriormente la cittadinanza dell'Unione*”.

Del resto, politiche comuni di più ampio respiro – come quelle in materia di difesa e sicurezza, oggi al centro del dibattito pubblico – difficilmente potranno trovare attuazione senza una parallela crescita del senso di appartenenza del *civis europaeus*. Rafforzare la cittadinanza europea significa, dunque, rafforzare il progetto stesso dell'integrazione e consolidare le basi democratiche su cui esso poggia.