



FEDERICO DI FEO*

«COMUNITÀ DI DESTINI POLITICI»: CITTADINANZA E LEGAME EFFETTIVO DOPO LA SENTENZA C. COST. N. 63 DEL 2026**

Abstract [It]: La nota prende in esame la sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 2026. Analizzando i profili più rimarchevoli della pronuncia (la qualificazione della norma dell'art. 3-*bis* come revoca o preclusione; il rispetto dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e affidamento nella sicurezza giuridica; il rispetto dell'art. 117 Cost. in riferimento al diritto dell'Unione), il contributo si propone di gettare luce sulle motivazioni non evidenti e che sono alla base dei passaggi meno cristallini (lo slittamento semantico; il rapporto con la giurisprudenza eurounitaria; il rapporto con la sentenza C. cost. n. 142 del 2025 e lo sviluppo di una nozione costituzionale di popolo).

Abstract [En]: This case note examines Judgment No. 63/2026 of the Italian Constitutional Court. By analysing the most noteworthy aspects of the ruling—such as the characterization of Article 3-bis as either a revocation or a preclusion, and compliance with both constitutional principles (equality, reasonableness, and the protection of legitimate expectations) and Article 117 of the Constitution regarding EU law—this paper aims to shed light on the underlying, less apparent rationale behind the Court's most opaque passages. Specifically, it explores the semantic shifts within the ruling, its relationship with EU case law, its interplay with Judgment No. 142/2025 of the Italian Constitutional Court, and the development of a constitutional concept of “people”.

Parole chiave: cittadinanza, ius sanguinis, revoca della cittadinanza, legame effettivo, naturalizzazione.

Keywords: Citizenship, Citizenship by Descent, Revocation of Citizenship, Genuine Link, Naturalization.

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. L'articolo 3-*bis* della l. 91 del 1992: revoca della cittadinanza o preclusione all'acquisto? – 3. La presupposizione come strategia argomentativa: da “cittadini italiani potenziali” a “stranieri nati all'estero” – 4. La novella del d.l. 36 del 2025, convertito con l. 74 del 2025, alla prova degli artt. 2 e 3 Cost. – 5. Il contesto giurisprudenziale comparato in riferimento agli artt. 9 TUE, 20 TFUE e al diritto internazionale pattizio (fino all'ordinanza n. 147 del 2026) – 6. Conclusioni: verso una nozione costituzionale di popolo?

* PhD Student in Law – Scuola Superiore Universitaria Sant'Anna.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. Premessa

La sentenza n. 63 del 2026 assume una particolare rilevanza, in quanto in essa, per la prima volta, la Corte costituzionale ha sindacato la legittimità costituzionale della repentina¹ ed inopinata² novella legislativa in materia di cittadinanza. Le questioni di legittimità costituzionale sottostanti sono state sollevate dal Tribunale ordinario di Torino, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, con riferimento all'art. 3-*bis* – limitatamente alle parole «anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo» e alle condizioni previste alle lettere a), a-*bis*) e b) – della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74.

Il neonato art. 3-*bis* della legge n. 91 del 1992, sostanzialmente, pone un limite all'operatività illimitata dello *iure sanguinis* configurata dalla problematica³ disciplina previgente, stabilendo che, in deroga alle altre disposizioni contenute nella medesima legge n. 91 del 1992, nelle precedenti leggi sulla cittadinanza e nelle leggi complementari rilevanti, «è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo ed è in possesso di altra cittadinanza» a meno che ricorra (alternativamente) una delle seguenti condizioni: a) lo stato di cittadino è riconosciuto (in via amministrativa seguito di domanda presentata entro le ore 23:59 del 27 marzo 2025; a-*bis*) o successivamente, nel giorno indicato da appuntamento comunicato all'interessato dall'ufficio competente entro la sessa ora; b) lo stato di cittadino è accertato giudizialmente a seguito di domanda giudiziale presentata entro la stessa ora; c) un genitore o un nonno possiede, o possedeva al momento della morte, esclusivamente la cittadinanza italiana d) un genitore o adottante è stato residente in Italia per almeno due anni continuativi successivamente all'acquisto della cittadinanza italiana e prima della data di nascita o di adozione del figlio.

Con la sentenza in commento, la Corte ha rigettato le prime censure mosse alla riformata disciplina sulla cittadinanza. Segnatamente, essa ha dichiarato inammissibili le due questioni concernenti la violazione dell'art. 117, comma 1 Cost. in relazione, rispettivamente, all'art. 15, comma 2 della Dichiarazione universale dei diritti umani, e all'art. 3, comma 2, del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, mentre ha dichiarato non fondate le due questioni concernenti la violazione l'una dell'art. 117, comma 1, Cost. in relazione agli artt. 9 TUE e 20 TFUE, e l'altra degli artt. 2 e 3 Cost., in riferimento ai principi di uguaglianza, ragionevolezza e affidamento nella sicurezza giuridica.

¹ F. SALIMBENI, *La nuova legge sulla cittadinanza iure sanguinis: analisi e prospettive di riforma*, in *Federalismi.it*, 1, 2026, 186.

² E. GROSSO, *Limitare per legge l'acquisto della cittadinanza "iure sanguinis"? Obiettivo condivisibile, metodo discutibile*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2025, 697.

³ F. CORVAJA, *Quando i nodi vengono al pettine. Il riconoscimento della cittadinanza italiana iure sanguinis senza limiti, tra vincoli di diritto internazionale, condizionamenti europei e ordinamento costituzionale italiano*, in *Eurojus*, 2, 2025, 44 ss.

La Corte costituzionale ha anzitutto considerato «il fatto che l'art. 3-*bis* ha carattere “correttivo”, cioè è volto a disinnescare una situazione causata da una disciplina squilibrata nel perpetuare all'infinito un legame che, con il passare delle generazioni, diventa fittizio»⁴. Agendo di conseguenza, essa sembra aver voluto blindare la novella, sottraendola a censure i cui effetti avrebbero potuto avere conseguenze di sistema e di fatto assai difficilmente gestibili. Nel far ciò, il ragionamento condotto ha toccato molteplici tasti, creando una sinfonia non sempre egualmente armoniosa. La perentorietà o l'assertività di taluni passaggi tradisce una maggior fragilità argomentativa delle assunzioni sottostanti. In particolare, risulta problematica la determinazione della natura della norma dell'art. 3-*bis*, qualificata dalla Corte come preclusione originaria all'acquisto operante *ex tunc*, benché la dottrina vi ravvisi piuttosto una revoca *ex nunc*, e non vi siano elementi testuali espressi per sostenere che essa abbia efficacia retroattiva. Inoltre, sono passate sottotraccia le presupposizioni ideologiche sottese ai diversi sviluppi della nozione di cittadinanza, intesa formalisticamente dalla previgente disciplina e ora ricondotta, in accordo con il tessuto costituzionale, ad una configurazione più sostanziale basata sul legame effettivo.

2. L'articolo 3-*bis* della l. 91 del 1992: revoca della cittadinanza o preclusione all'acquisto?

Un aspetto significativo della vicenda riguarda l'individuazione dell'esatta natura delle norme censurate e cioè, specificamente, se si tratti o meno di una revoca – collettiva e generalizzata – della cittadinanza di milioni di individui. Seguendo il percorso della Consulta, è d'uopo svolgere alcune considerazioni d'ordine storico-giuridico, onde ricostruire e correttamente inquadrare il significato della disposizione in questione.

La legge n. 91 del 1992 (Nuove norme sulla cittadinanza) ha accolto lo *ius sanguinis* come principale criterio attributivo della cittadinanza, recependolo dalla legge n. 555 del 1912 (Sulla cittadinanza), la quale a sua volta lo traeva dal Codice civile del 1865, in ciò fedele al modello napoleonico. Il complementare meccanismo di perdita della cittadinanza italiana nei casi di acquisto di un'altra cittadinanza, previsto sia dal codice del 1865 che dalla legge organica del 1912, fu nei fatti reso inoperativo⁵, fin dal suo primo apparire, nei confronti dei metodi dalla coeva dottrina definiti “involontari” di acquisto della cittadinanza, tra cui lo *ius soli* o la naturalizzazione *ope legis*⁶, al fine di facilitare il ritorno degli emigrati e dei loro figli ovvero di “conservare cittadini alla Patria”, in accordo con il sentire statualista dell'epoca liberale. Durante la vigenza di siffatta disciplina almeno due decine di milioni di

⁴ Punto 9.2.2. del *Considerato in diritto* (se non diversamente specificato, i rimandi sono alla sentenza in commento C. cost. n. 63 del 2026).

⁵ F. CORVAJA, *Quando i nodi vengono al pettine*, cit., 46.

⁶ Particolare scalpore suscitò la naturalizzazione brasiliana di massa del 1889, con cui il Brasile concesse la cittadinanza a tutti i cittadini stranieri residenti. Gli effetti di questo provvedimento avrebbero portato alla perdita della cittadinanza da parte di centinaia di migliaia di individui (e al suo mancato acquisto da parte di milioni di loro discendenti). Ciò fu ritenuto inaccettabile all'epoca, con giurisprudenza costante e da ultimo confermata dalle Sezioni Unite della Cassazione civile, sentenze nn. 25317 e 35218/2022.

italiani sono emigrati all'estero (16 milioni e mezzo tra il 1876 e il 1925), di cui la maggioranza verso Paesi di vigenza dello *ius soli*: il susseguirsi delle generazioni ha moltiplicato il numero dei discendenti di costoro, oggi stimabili tra i 60⁷ e gli 80⁸ milioni di individui. La situazione italiana ha così assunto, con il tempo, tratti del tutto peculiari e privi di riscontri negli ordinamenti giuridici comparabili, dato che il massiccio fenomeno migratorio, unitamente all'assenza di limiti alla trasmissione della cittadinanza per filiazione, ha determinato – nelle parole della Corte – la creazione di «una moltitudine di cittadini stranieri dotati di una cittadinanza italiana “virtuale”, in quanto non accertata, attivabile senza limiti di tempo da parte dei titolari»⁹.

Non è dato di rintracciare opinioni dissenzienti, anteriormente all'entrata in vigore del decreto-legge n. 36 del 2025, sulla spettanza del titolo di cittadini *pleno iure* al novero di costoro, fatta salva l'osservazione di parte, dell'Avvocatura dello Stato, per cui «la procedura di accertamento della cittadinanza sarebbe formalmente dichiarativa ma nei fatti costitutiva»¹⁰, in ragione della complessa istruttoria con oneri probatori a carico del richiedente. E infatti la dottrina giuridica è unanime nel parlare di revoca¹¹, anzi profilando un possibile contrasto con l'espresso divieto di privazione della cittadinanza per motivi politici dell'art. 22 Cost.¹².

Invece, secondo la Consulta, la disciplina in esame «è chiara nel configurare una preclusione originaria all'acquisto della cittadinanza italiana per gli stranieri nati all'estero, e non una revoca», poiché «la revoca [...] va a colpire uno status già ufficialmente acquisito da un singolo individuo, mentre le norme in esame incidono su uno status non ufficialmente riconosciuto di una moltitudine di persone». Secondo la Corte, la nuova disposizione introduce un caso esemplare di retroattività propria, in quanto gli effetti giuridici di norme previgenti vengono esclusi *ex tunc*, e non *ex nunc*, come nel caso della revoca. Anche a tacere della difficile demarcabilità della revoca rispetto alle altre figure giuridiche consimili nell'ambito del diritto amministrativo e pubblico¹³, la definizione restrittiva di revoca e ha spinto qualcuno, pur nella condivisione delle finalità, a parlare di “truffa delle etichette”, visto che di fatto si imporrebbe la perdita *ex nunc* di una cittadinanza precedentemente esistente ma non riconosciuta¹⁴. Lo stato di cittadino *ex ortu*, vale a dire per discendenza, dovrebbe logicamente precedere il riconoscimento, che per definizione si riferisce a

⁷ Relazione tecnica al disegno di legge di conversione del d.l. n. 36 del 2025, citata dalla Corte costituzionale al punto 8.1 del *Considerato in diritto*.

⁸ S. BATTISTON, S. LUCONI, M. VALBRUZZI, *Cittadini oltre confine. Storia, opinioni e rappresentanza degli italiani all'estero*, Il Mulino, Bologna, 2021.

⁹ Punto 8.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁰ Punto 4.2 del *Considerato in fatto*.

¹¹ C. PANZERA, *Memoria predisposta per l'audizione informale del 10 aprile 2025 dinanzi l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, in relazione all'esame del disegno di legge n. 1432 (d.l. 36/2025 - disposizioni urgenti in materia di cittadinanza) e dei disegni di legge nn. 98 e conn. (disposizioni in materia di riacquisto della cittadinanza italiana)*, 2025; G. PRATTI, *La cittadinanza dopo il d.l. 36/2025: verso lo ius sanguinis temperato?*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2026.

¹² E. GROSSO, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, sul disegno di legge n. 1432 (d.l. 36/2025 - disposizioni urgenti in materia di cittadinanza) e sui disegni di legge nn. 98 e conn. (disposizioni in materia di riacquisto della cittadinanza italiana)*, 2025.

¹³ A. GUALDANI, *Verso una nuova unitarietà della revoca e dell'annullamento d'ufficio*, Torino, Giappichelli, 2016, *passim*.

¹⁴ E. GROSSO, *Limitare per legge*, cit., 699.

qualcosa di già esistente. Viceversa, la legislazione appena introdotta configura una cittadinanza che, come un gatto di Schrödinger, fintanto che non viene accertata può esistere o non esistere, e però nel momento dell'accertamento (o riconoscimento), per effetto della preclusione dell'art. 3-*bis*, si manifesta inevitabilmente come non esistente *ex tunc*.

Sul punto, non appare probante il richiamo della Consulta all'argomento "topografico" che fa leva sulla collocazione dell'art. 3-*bis* subito dopo quello relativo all'acquisto per filiazione, e non nel contesto delle disposizioni dedicate alla revoca per condanna definitiva per certi gravi delitti (art. 10-*bis*) e alla perdita della cittadinanza per prestazione di servizio alle dipendenze di uno Stato ostile o in guerra con l'Italia. Non convincente appare, poi, l'affermazione della Corte costituzionale per cui l'utilizzo della particolare locuzione o formula presuntiva ("è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana") «risulta adeguato al fatto che per nessuno dei destinatari delle norme lo status di cittadino italiano era giuridicamente certo»¹⁵. La formula presuntiva ("è considerato") è invero infelice: si tratta di una locuzione debole e compromissoria, che sembra quasi voler attenuare la propria forza deontica. L'uso di un *verbum existimandi*, piuttosto che una presa d'atto dell'incertezza in merito allo stato di cittadino italiano dei destinatari delle norme, a parere di chi scrive, testimonia la consapevole controfattualità della preclusione creata dal legislatore. Inoltre, non si capisce cosa tale locuzione aggiunga alla disposizione, visto che la retroattività *ex tunc* sarebbe derivata sicuramente da uno *ius superveniens* più semplicemente formulato ("non ha mai acquisito la cittadinanza chi..."), il quale avrebbe reso inoperative le discipline previgenti, revocando (con nozione atecnica) le cittadinanze in eccesso rispetto alle eccezioni delle lettere a), a)-*bis*, c) e d) dell'art. 3-*bis*. Invece, viene così istituita *ex nunc* un'insormontabile *presumptio iuris et de iure*, apparentemente motivata da una estensione dell'incertezza a tutti i destinatari delle norme, malgrado tale incertezza, in teoria, una volta risolta mediante accertamento amministrativo o giudiziale, dovrebbe svanire e divenire perciò inapplicabile anche al tempo passato. Una formula presuntiva che parla al presente ("è considerato") e dispone per i futuri acquisti di cittadinanza, finisce per essere intesa come una preclusione originaria retroattiva, tale da incidere – rimovendoli – su situazioni e *status* che esulano dalla sua letteralità.

3. La presupposizione come strategia argomentativa: da "cittadini italiani potenziali" a "stranieri nati all'estero"

La Corte costituzionale, riferendosi ai destinatari delle norme oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, usa una varietà di espressioni di questo tenore: cons. in dir. §8.1 «cittadini stranieri che mantenevano anche la cittadinanza italiana», «cittadini stranieri dotati di una cittadinanza italiana "virtuale"»; cons. in dir. §8.2 «persone non aventi alcun legame

¹⁵ Punto 8.3 del *Considerato in diritto*.

effettivo con la comunità repubblicana [cui la legislazione precedente consentiva] di ottenere senza alcuna limitazione la cittadinanza italiana»; cons. in dir. §9 «stranieri di origine italiana che avevano già presentato domanda di accertamento della cittadinanza italiana»; cons. in dir. §9.2.1 «persone nate all'estero [per le quali vi è la necessità di introdurre limitazioni nella trasmissione automatica della cittadinanza italiana]»; cons. in dir. §9.2.2 ancora «stranieri di origine italiana [che non avevano uno specifico dovere di attivarsi prima del 28 marzo 2025]»; cons. in dir. §9.2.4 «stranieri nati all'estero [per cui l'art. 3-*bis* ha introdotto *ex tunc* nuove condizioni per l'acquisto della cittadinanza per filiazione]».

Come si nota, si tratta di un elenco che si sviluppa in crescendo, partendo da un'appellazione relativamente neutrale per concludersi con una denominazione decisamente orientata come quella di “stranieri nati all'estero”, seguita, nel §12, da una distinzione palese tra gli individui riconosciuti come cittadini europei, e pertanto titolari di certi diritti di movimento e insediamento, rispetto alle «persone che non avevano un effettivo diritto di ingresso nel territorio italiano in quanto la loro cittadinanza non era stata accertata.».

Di là da ogni considerazione sull'esito della sentenza in commento, che peraltro si condivide (vedi *infra*, § 6), qui si vuole soltanto rilevare quanto siano importanti le parole che il diritto usa, nelle quali si radicano i concetti e le percezioni della realtà che esse mediano. Vale la pena allora riflettere sull'impiego di quella che formalmente, in pragmatica del linguaggio, si potrebbe definire una presupposizione. Le presupposizioni sono impliciti (per impliciti intendendo ciò che, pur non venendo esplicitato, può essere ricostruito dal ricevente di un testo o discorso), la cui verità deve essere data per scontata per poter accettare come valido ed appropriato il proferimento di un enunciato¹⁶. Possono essere attivatori di presupposizione, fra gli altri, certi elementi lessicali come i sintagmi nominali usati per riferirsi a oggetti o individui. La Consulta, mutando progressivamente la denominazione impiegata per designarli, traccia un cammino inferenziale che ridefinisce lo stato dei soggetti coinvolti, mediante la valorizzazione di alcune piuttosto che di altre loro qualità. Questo procedimento, in specie nelle sue dinamiche sottrattive (la Corte smette di associare al gruppo la cittadinanza italiana), ricalca, in effetti, più una revoca che non una preclusione.

4. La novella del d.l. 36 del 2025, convertito con l. 74 del 2025, alla prova degli artt. 2 e 3 Cost.

Secondo il Tribunale rimettente, le norme censurate violerebbero gli articoli 2 e 3 Cost. in riferimento ai principi di uguaglianza, ragionevolezza e affidamento nella sicurezza giuridica. Più nello specifico sono ricostruibili due sub-questioni. In primo luogo, l'art. 3-*bis* distinguerebbe arbitrariamente tra coloro che hanno chiesto l'accertamento della

¹⁶ M. SBISÀ, *Detto non detto*, Roma-Bari, Laterza, 2007.

cittadinanza prima del 28 marzo 2025 e coloro che l'hanno chiesto dopo. In secondo luogo, l'art. 3-*bis* lederebbe i diritti quesiti, senza alcuna previsione di temperamento di diritto intertemporale.

La prima sub-questione è dichiarata non fondata dalla Corte costituzionale, in quanto la proposizione della domanda di accertamento è una circostanza che può essere ragionevolmente valutata idonea a differenziare chi l'ha proposta da chi non l'ha proposta. Ivi la Consulta, incidentalmente, specifica che resta impregiudicata, in quanto non sollevata e estranea dal giudizio *a quo*, la questione relativa alla differenziazione tra chi ha e non ha ricevuto l'appuntamento entro le 23:59 del 27 marzo 2025 pur avendo avviato la procedura di riconoscimento anteriormente (art. 3-*bis*, lettera *a-bis*). Il richiamo sembra quasi un invito a sollevare la questione di legittimità della norma, che in effetti cagiona un risultato negativo irremovibile e inemendabile in capo ai destinatari di un procedimento, la cui lentezza potrebbe anche derivare da una mancanza della P.A. rispetto al principio del buon andamento (art. 97 Cost.).

Sulla seconda sub-questione, benché l'esito sia egualmente di non fondatezza, la Consulta si sofferma più diffusamente. Per sindacare la ragionevolezza del sacrificio dell'affidamento nei diritti quesiti imposto dal legislatore ai destinatari delle norme, occorre ponderarne la ragionevolezza. *In primis*, secondo la Corte costituzionale, lo scopo perseguito dalla legge, che è quello di ri-stabilire la necessità di vincoli effettivi (*genuine link*) con la Repubblica per l'acquisto della cittadinanza, è coerente con la giurisprudenza nazionale (Cassazione civile, sezioni unite civili, n. n. 25317 del 2022; Cassazione civile, sezione prima, n. 3564 del 2024), con quella europea (*genuine link*) e con quella costituzionale comparata (decisione n. 1130/1131/1132/1133 QPC dell'11 aprile 2025 del *Conseil constitutionnel* francese), nonché con la trama costituzionale che ruota attorno al nesso tra popolo, sovranità e territorio (vedi *infra*). In secondo luogo, il test di ragionevolezza sulla legge retroattiva, secondo la Corte, richiede di valutare la consistenza dell'affidamento di chi ha subito gli effetti negativi del mutamento normativo. Il peso dell'affidamento di costoro risulta, secondo tale ragionamento, indebolito da varie circostanze: anzitutto, i destinatari non hanno mai goduto del regime del cittadino italiano, né per diritti né per doveri. Inoltre, se è vero che gli stranieri di origine italiana non avevano alcun dovere di attivarsi, è anche vero che la proposizione della domanda di riconoscimento della cittadinanza può altresì essere valutata come una circostanza legittimamente idonea a differenziare l'inerte dal solerte, quale sintomo della persistente volontà o persuasione del soggetto di rimanere legato all'Italia. Infine, la retroattività del mutamento non poteva dirsi assolutamente imprevedibile, non solo per le presentazioni di numerosi progetti di legge (di per sé, invero, modestamente conoscibili da parte di chi viva oltreoconfine e non segua da vicino la politica italiana), quanto per l'assoluto isolamento, anche a livello comparatistico, della disciplina italiana di *ius sanguinis* illimitato, ben noto in specie in America meridionale dove, in concomitanza con le profonde crisi economiche e sociali degli ultimi venticinque anni, s'è registrata una vera "corsa agli sportelli" per effetto della quale la cittadinanza italiana è stata utilitaristicamente ricercata, ed ottenuta, da milioni di individui, anche grazie al proliferare

di individui e società in grado di profittare in modo massivo della facile reperibilità telematica degli atti di nascita dei propri avi¹⁷.

Sebbene le tendenze dottrinarie e legislative contemporanee di riconduzione della cittadinanza al paradigma dei diritti e dei doveri¹⁸ rendano comprensibili le finalità di sistema perseguite dalla Corte, rimangono alcuni nodi da sciogliere. L'inquadramento della vicenda legislativa come un caso di retroattività propria si lega a doppio filo al principio della tutela dell'affidamento¹⁹. Il principio in esame, in mancanza di una copertura costituzionale esplicita, è stato variamente ricostruito come un corollario del canone di ragionevolezza dell'art. 3 Cost. (sentenza n. 416 del 1999, e più recentemente n. 169 del 2022), ovvero come avente un autonomo ancoraggio costituzionale nell'art. 1 Cost. (intendendosi la locuzione "Repubblica democratica" come un riferimento all'esperienza dello "Stato di diritto")²⁰, nel principio del *neminem laedere* dell'art. 2 Cost., o in una lettura sistemica dei disposti degli stessi articoli²¹. Eppure, se anche è da ammettere che una garanzia in via generale e comprensiva della tenuta del principio del legittimo affidamento sembra essere la soluzione più confacente alle esigenze dell'ordinamento costituzionale²², il rispetto dello stesso può diventare effettivo in concreto solo mediante un bilanciamento *ab intra* tra l'esigenza (che si assume) inderogabile che ha indotto il legislatore a riformare *in peius* una normativa preesistente, e la tutela delle situazioni giuridiche che risultano pregiudicate dalla riforma²³. Per quanto, infatti, l'intervento ad effetti retroattivi importi una rivalutazione sostanzialmente politica della meritevolezza del precedente affidamento, occorre prendere atto del fatto che la Corte costituzionale, nell'operare il suo scrutinio di ragionevolezza sulle compressioni del legittimo affidamento, sembra aver abbandonato la concezione di retroattività come disvalore in sé, anzi promuovendola come tecnica normativa dotata di particolare modulabilità²⁴. Una simile "retroattività riparatrice" mira a rimodulare gli effetti di una normativa che lo stesso legislatore reputa *ex post* iniqua, eventualmente imponendo a categorie determinate di soggetti di sostenere il costo di tale iniquità sopportando la compressione retroattiva delle loro posizioni giuridiche soggettive²⁵. Se questa è l'impostazione seguita, conviene sicuramente apprezzare la modulazione della tutela dell'affidamento, la cui rigidità può talvolta risultare inidonea ad assicurare la giustizia e ad

¹⁷ Segnatamente, il sito curato dal Ministero della cultura antenati.cultura.gov.it contiene le scansioni digitali dei registri di stato civile storici di quasi tutti i comuni d'Italia, e facilita il loro ritrovamento.

¹⁸ C. AMIRANTE, *Cittadinanza (teoria generale)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Treccani, Roma, 2003.

¹⁹ M. LUCIANI, *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica (Parte Prima)*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2007, 1836.

²⁰ P. CARNEVALE, G. PISTORIO, *Il principio di tutela del legittimo affidamento del cittadino dinanzi alla legge fra garanzia costituzionale e salvaguardia convenzionale*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2014.

²¹ M. LUCIANI, *Il dissolvimento*, cit., 1838.

²² P. CARNEVALE, G. PISTORIO, *Il principio di tutela*, cit.

²³ P. CARNEVALE, *I diritti, la legge e il principio di tutela del legittimo affidamento nell'ordinamento italiano. Piccolo divertissement su alcune questioni di natura definitoria*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.

²⁴ S. MABELLINI, *Il Giudice costituzionale "assolve" il legislatore retrospettivo che cancella le "iniquità" del passato... e assesta un nuovo colpo al legittimo affidamento*, in *Consulta online*, fasc. 2/2025, 742.

²⁵ *Ibid.*, 744, in chiave critica.

essere in armonia con la realtà di una società pluralistica in continuo mutamento²⁶. Tuttavia, di legittimo affidamento può parlarsi solo verso un qualcosa di esistente, e cioè verso una posizione *ex tunc* esistente ed *ex nunc* revocata, e non verso qualcosa già nel passato incerto o precluso. Maggiori dubbi permangono in merito all'effettiva prevedibilità del mutamento normativo. L'indagine della stessa, infatti, non può ovviamente far leva su dati soggettivi o psicologici, dovendosi piuttosto fondare su elementi oggettivi forniti dallo stesso legislatore²⁷. La sentenza in commento, viceversa, deobiettivizza la figura della prevedibilità del mutamento legislativo, applicandola ad un contesto di insicurezza normativa assai relativa. La giustificazione dell'isolamento comparatistico della disciplina italiana è solida, ma si espone all'obiezione di essere una scelta consapevole e relativamente recente (1992). La Consulta, non casualmente, fa seguire la trattazione del punto della prevedibilità all'analisi «delle misure “compensative” contenute nel d.l. n. 36 del 2025»²⁸, la cui consistenza viene soppesata al fine di valutare la ragionevolezza del bilanciamento. Le possibilità degli italo-discendenti vengono dunque scambiate in un *quid pro quo* che, se non sul piano formale, può almeno sperare di trovare una giustificazione, in punto di prevedibilità, nell'iniqua divergenza tra i previ schemi di riconoscimento della cittadinanza e la figura ideal-tipica e categoriale del cittadino²⁹.

Complessivamente, la Corte costituzionale ritiene pertanto che le norme censurate abbiano bilanciato in modo non irragionevole l'affidamento dei destinatari e il principio costituzionale di effettività della cittadinanza. Essa sceglie di fare un uso piuttosto libero del parametro della ragionevolezza, anche a scapito dell'uguaglianza e del legittimo affidamento dei destinatari, probabilmente in considerazione delle esigenze di sistema che avrebbero reso assai complicata, tanto per il legislatore del futuro quanto per la pubblica amministrazione del presente, il governo delle conseguenze di un'eventuale declaratoria di illegittimità della riforma dello *ius sanguinis* illimitato. In futuro, la Consulta potrebbe anche trovarsi ad affrontare censure circa la legittimità della nuova legislazione, sotto il profilo della differenziazione (art. 2 Cost.) dei cittadini in ordine alla capacità di trasmissione del loro stato ai figli, con un ritorno ad una distinzione tra grande e piccola cittadinanza³⁰. Infatti, sebbene il legislatore goda di ampia discrezionalità nella disciplina dell'attribuzione dello *status civitatis*, le sue scelte rimangono soggette al giudizio di costituzionalità, in quanto devono pur sempre essere compiute secondo i canoni -variabili a seconda del contesto, dell'ambito e del momento in cui essi vengono calibrati- di non manifesta irragionevolezza e proporzionalità rispetto alle finalità perseguite (sentenze n. 88 del 2023, n. 25 del 2025, n. 142 del 2025). È pertanto auspicabile che, nell'esercizio dell'elevata discrezionalità che connòta quest'ambito legislativo, sia tenuto in opportuna considerazione il fatto che, in un

²⁶ F. RIMOLI, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 2000.

²⁷ P. CARNEVALE, *I diritti, la legge e il principio di tutela del legittimo affidamento*, cit., 1955.

²⁸ Punto 9.2.3. del *Considerato in diritto*

²⁹ P. CARNEVALE, *I diritti, la legge e il principio di tutela del legittimo affidamento*, cit., 1955.

³⁰ G. BISCOTTINI, *Cittadinanza (diritto vigente)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1967.

mondo in cui le migrazioni sono all'ordine del giorno, un maggiore risalto al dato esperienziale del singolo (*ius scholae, ius linguae*³¹) e una crescente apertura alla naturalizzazione sulla base della residenza³² sembrano sicuramente più capaci di offrire risposte adeguate alla creazione e al mantenimento di un legame effettivo tra individuo e comunità.

5. Il contesto giurisprudenziale comparato in riferimento agli artt. 9 TUE, 20 TFUE e al diritto internazionale pattizio (fino all'ordinanza n. 147 del 2026)

Il giudice *a quo* lamentava altresì una violazione dell'art. 117, comma 1 Cost., in relazione all'art. 9 del TUE e all'art. 20 del TFUE che istituiscono la cittadinanza dell'Unione, attribuendola a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro come cittadinanza aggiuntiva, e non sostitutiva, rispetto alla cittadinanza nazionale. La CGUE ha sottolineato in varie occasioni che lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri (C-184/99 *Grzelczyk*). Il giudice *a quo* allega copiosa giurisprudenza eurounitaria, spaziando tra le sentenze C-135/08 *Rottmann*, C-34/09 *Ruij Zambrano*, C-221/17 *Tjebbes*, C-118/20 *Wiener Landersregierung*, C-689/21 *Udlændinge-og Integrationsministeriet*, C-684, 685, 686/22 *Stadt Duisburg*, C-181/23 *Malta (citoyenneté par investissement)*.

La questione di legittimità costituzionale per violazione dei Trattati europei è dichiarata non fondata, per l'asserita inconferenza della giurisprudenza richiamata. Le pronunce riportate, infatti, riguarderebbero tutte casi in cui un soggetto è stato privato dello status già accertato di cittadino nazionale e di riflesso europeo, incidendo quindi su diritti da lui concretamente esercitabili. L'esame di proporzionalità invocato dal rimettente, scrive la Consulta, «non sarebbe neppur ipotizzabile qualora lo status di cittadino europeo non sia accertato e, dunque, nessun diritto sia concretamente esercitabile dai diretti interessati»³³: per questo motivo, viene altresì respinta la richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

Si possono proporre tre osservazioni: la prima si riferisce all'assenza di previsioni di diritto intertemporale, la seconda alla limitazione dello scrutinio ai diritti concretamente esercitabili, la terza all'autonomia degli Stati membri in merito alla disciplina di perdita della cittadinanza nazionale ed europea.

Secondo il Tribunale di Torino, nello specifico, la norma dell'art. 3-*bis* violerebbe gli artt. 9 TUE e 20 TFUE nell'interpretazione loro data nella sentenza C-689/21 *Udlændinge-og Integrationsministeriet*. La normativa danese scrutinata nella causa C-689/21 prevede infatti la perdita della cittadinanza per i cittadini danesi nati al di fuori del territorio danese e che non vi abbiano mai risieduto né soggiornato, al compimento dei 22 anni, salvo che l'interessato

³¹ G. MILANI, *Cittadini jure lingue. Test linguistici e cittadinanza in Europa*, Milano, Giuffrè, 2017.

³² G. TERRANO, *La cittadinanza tra i diritti dell'uomo e i diritti del cittadino*, in *Nomos*, 3, 2022, 14.

³³ Punto 10 del *Considerato in diritto*.

avanzi una domanda di mantenimento fondata sulla sussistenza di un vincolo effettivo con la Danimarca. La CGUE ha dichiarato che una siffatta normativa nazionale è conforme al diritto dell'Unione, ma soltanto alla condizione (all'epoca non soddisfatta dallo Stato danese) che la persona interessata abbia la possibilità di presentare – entro un termine ragionevole, che può decorrere solo a partire dal momento in cui le autorità competenti l'hanno debitamente informata dell'imminenza della perdita e dei relativi rimedi – una domanda che consenta un esame della proporzionalità della perdita della cittadinanza sotto il profilo del diritto dell'Unione, e, se del caso, il suo mantenimento o riacquisto *ex tunc*. Le affinità con la situazione italiana, in particolare sotto l'aspetto dell'assenza di un meccanismo di diritto intertemporale che consenta la conservazione della cittadinanza, ad esempio proponendo una domanda amministrativa o giudiziale contro il mutamento di *status* potenziale (peraltro operato con decreto-legge) entro una determinata “finestra temporale”, sono evidenti. La Corte costituzionale, invece, ritiene non pertinente la sentenza suddetta, perché all'interno della sua ricostruzione le norme interne censurate «non dispongono una perdita della cittadinanza italiana»³⁴. L'affermazione richiama la prospettiva di parte avanzata dall'Avvocatura dello Stato secondo cui «occorrerebbe analizzare la giurisprudenza europea sui criteri di acquisto della cittadinanza, non sulla perdita»³⁵. Tuttavia, il breve capoverso apodittico in cui essa appare lascia poco spazio all'interprete che voglia ricostruire il ragionamento giuridico della Corte.

Più in generale, la limitazione dello scrutinio di palazzo della Consulta ai diritti concretamente esercitabili, poiché derivanti da uno *status* già accertato, lascia qualche perplessità in relazione alla preminente dottrina della *substance of rights* elaborata dalla CGUE, in base alla quale l'art. 20 TFUE osta a provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal loro *status* di cittadini dell'Unione (C-34/09 *Ruiz Zambrano: the genuine enjoyment of the substance of the rights conferred by virtue of their status as citizens of the Union/ la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par leur statut de citoyen de l'Union*). L'art. 20 TFUE è passato dall'avere un ruolo subalterno rispetto alla libertà di movimento, sancita dal successivo art. 21 TFUE, a diventare centro di proiezione e protezione di numerosi diritti di personalità, nonché dei diritti alla tutela della propria vita familiare e dell'accesso ai diritti sociali³⁶. Ma soprattutto, la garanzia dei diritti connessi allo stato di cittadino si è progressivamente distaccata dall'effettivo passato godimento degli stessi³⁷, proprio a partire dalla sentenza *Ruiz Zambrano* e dalla successiva C-434/09 *Shirley McCarthy*, che hanno ammesso la possibilità di applicare l'art. 20 TFUE anche a tutela delle libertà di movimento e di soggiorno potenziali, spettanti *uti civis europaeus*, altresì a chi non ne abbia mai goduto, non avendo mai lasciato il proprio

³⁴ *Ibidem*

³⁵ Punto 4.3 del *Considerato in fatto*.

³⁶ C. HYLÉN-CAVALLIUS, *The Unfolding Destiny of Union Citizenship: From a Fundamental Status to a Status of Genuine Substance*, in *European Journal of Migration and Law*, 24, 2022, 430 ss.

³⁷ R. PALLADINO, *Il “godimento reale ed effettivo del nucleo essenziale” dei diritti attribuiti dallo status di cittadino europeo: un decennio di applicazione della giurisprudenza Ruiz Zambrano*, in A. DI STASI; M.C. BARUFFINI; L. PANELLA, *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.

Stato membro di residenza, o, nel più recente C-459/20 *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, perfino a chi non abbia mai fatto uso del proprio stato di cittadino dell'Unione per non essere mai entrato né nello Stato membro di cui detiene la cittadinanza né nel territorio dell'Unione europea. Dunque, vi è ampia evidenza da parte della CGUE di una tendenza alla tutela dei diritti a prescindere dal loro concreto esercizio: la Corte costituzionale non pare invece pienamente aderire a questo indirizzo. L'impossibilità di esercitare i diritti connessi alla cittadinanza, da parte dei destinatari del d.l. 36 del 2025, era tale infatti più per la mancanza di una ricognizione di *status*, che non per il frapporsi di un ostacolo giuridico sostanziale che li escludesse dalla sfera di godimento dei diritti stessi: una volta ottenuto, il riconoscimento *ex tunc* della qualità d'italiano sanava difatti le eventuali irregolarità, ad esempio, in tema di immigrazione o soggiorno.

La terza e ultima questione riguarda il *quantum* di autonomia concretamente esercitabile dagli Stati membri dell'Unione europea nel disciplinare la perdita della cittadinanza nazionale, partendo dal presupposto che ad essa è inscindibilmente riconnessa la cittadinanza europea. Sebbene agli Stati membri spetti, per costante giurisprudenza (C-179/98 *Micheletti*), la competenza esclusiva a determinare, in conformità al diritto internazionale, i modi di acquisto e perdita della cittadinanza, la CGUE ha stabilito che le situazioni che comportano la perdita dello *status* di cittadino dell'Unione ricadono nell'ambito del diritto dell'Unione e devono pertanto rispettare quest'ultimo (C-135/08 *Rottman*). L'interpretazione affermata dall'art. 20 TFUE, letto alla luce della Carta di Nizza, osta espressamente a normative che prevedano la perdita automatica della cittadinanza nazionale (e quindi europea), senza permettere un esame individuale, rispetto al principio di proporzionalità, riguardo alle conseguenze della perdita della cittadinanza per la situazione della persona interessata, sotto il profilo del diritto dell'Unione (C-221/17 *Tjebbes* §40-41). La normativa olandese vagliata in *Tjebbes*, carente per quanto riguarda la possibilità di attivazione di un simile esame individuale, presentava e presenta ancora rilevanti affinità, anzitutto per la tipologia di destinatari, con la disciplina italiana introdotta dal d.l. 36 del 2025 e convertito con la l. 74 del 2025: essa infatti prevede che un maggiorenne perda la cittadinanza dei Paesi Bassi, se possiede anche una cittadinanza straniera e, per un periodo ininterrotto di dieci anni, essendo in possesso di entrambe le cittadinanze, ha avuto la sua residenza principale fuori dai Paesi Bassi, salvo che egli abbia cura di interrompere il decorso di tale termine anche solo rilasciando una dichiarazione sul possesso della cittadinanza dei Paesi Bassi o richiedendo un documento nederlandese (art. 15 della *Rijkswet op het Nederlanderschap* 'legge sulla cittadinanza nederlandese').

A ben vedere, una sponda significativa, per sostenere il ragionamento della Corte costituzionale nella sentenza 63 del 2026, poteva essere tratta dalla stessa sentenza *Tjebbes*, laddove (§45) la Corte di giustizia ha cura di specificare che l'esame della proporzionalità degli effetti della perdita della cittadinanza alla luce del diritto europeo deve sì tenere in considerazione, da un lato, le conseguenze sullo sviluppo della vita normale e professionale dell'individuo interessato, ma che «siffatte conseguenze non possono essere ipotetiche o eventuali», e, dall'altro lato, che la proporzionalità è da valutare «rispetto all'obiettivo

perseguito dal legislatore nazionale». Sotto questi aspetti, la giurisprudenza della CGUE è tutt'altro che inconfidente, come dimostra il succinto richiamo della Corte costituzionale³⁸ alle sentenze *Tjebbes*, *Udlandinge-og Integrationsministeriet* e *Malta (citoyenneté par investissement)*, nella parte in cui esse ribadiscono la legittimità e la doverosità della sussistenza di un legame effettivo tra sé stesso e i propri cittadini quale obiettivo perseguibile dallo Stato in materia di cittadinanza. Soprattutto l'ultima pronuncia citata, emessa il 29 aprile 2025, ha riconosciuto appieno l'importanza del *genuine link* – 'legame effettivo' – come principio di base dell'attribuzione della cittadinanza: «il fondamento del vincolo di cittadinanza di uno Stato membro risiede nel particolare rapporto di solidarietà e di lealtà esistente tra tale Stato e i suoi cittadini nonché nella reciprocità di diritti e di doveri [...] Uno Stato membro non può quindi violare in modo manifesto la necessità di tale particolare rapporto di solidarietà e di lealtà, caratterizzato dalla reciprocità dei diritti e degli obblighi tra lo Stato membro e i suoi cittadini, e far in tal modo venir meno la fiducia reciproca sulla quale si fonda la cittadinanza dell'Unione» (C-181/23 *Malta (citoyenneté par investissement)* §95 e §97). Il timore che la Corte di Kirchberg possa giudicare contrastante con il diritto UE i tratti essenziali della normativa in materia di cittadinanza introdotta dal d.l. 36 del 2025 e dalla relativa legge di conversione³⁹ sembra allora ridimensionato, mentre potrebbe invece rilevarsi proficuo l'avvio di un dialogo con i giudici del Lussemburgo. In questo senso muove l'ordinanza n. 147 del 2026 della Corte costituzionale, con la quale essa ha disposto un rinvio pregiudiziale dinanzi alla CGUE per determinare se gli artt. 9 TUE e 20 TFUE ostino all'adozione di una disciplina quale quella prevista dal nuovo art. 3-*bis* della legge 5 febbraio 1992, n. 91, nella parte in cui esso configura una preclusione originaria all'acquisto della cittadinanza italiana a carico di chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore dello stesso art. 3-*bis* ed è in possesso di altra cittadinanza, salvo che ricorra una delle condizioni indicate nel seguito della medesima disposizione. Nell'ordinanza n. 147 del 2026 la Corte ribadisce il proprio convincimento di essersi uniformata alle indicazioni provenienti dalle pronunce CGUE, dando rilievo al principio del *genuine link* in maniera coerente con la decisione sul caso maltese del 2025: è tuttavia da rimarcare la riformulazione del quesito compiuta dalla Consulta, la quale consapevolmente e scientemente inquadra la questione nei (propri) termini di una preclusione anziché, come richiesto dai Tribunali rimettenti di Mantova e di Campobasso, in termini di revoca della cittadinanza.

6. Conclusioni: verso una nozione costituzionale di popolo?

La vicenda da cui ha tratto origine il giudizio *a quo* della sentenza 63 del 2026 è un caso particolare, ma per nulla inusuale. Il tribunale torinese rimettente era stato adito da otto cittadini venezuelani, che avevano depositato il 28 marzo 2025 un ricorso giudiziale ai sensi

³⁸ Punto 10 del *Considerato in diritto*.

³⁹ G. ROSSOLILLO, *La legge n. 74 del 2025 e i limiti all'acquisizione della cittadinanza iure sanguinis*, in *Rivista di diritto internazionale*, 4, 2025.

dell'art. 281-*decies* c.p.c., per richiedere l'accertamento del loro stato di cittadini italiani *iure sanguinis*, in quanto discendenti di un cittadino italiano, successivamente emigrato e morto in Venezuela, nato nella capitale sabauda nell'anno 1837⁴⁰.

In base alla legislazione precedente rispetto al d.l. 36 del 2025, la domanda sarebbe stata fondata, e in effetti altri discendenti dello stesso capostipite avevano ottenuto, nel 2023, la cittadinanza italiana per discendenza. Non presentandosi il caso come isolato, una breve ricognizione delle dimensioni del fenomeno può essere significativa. Secondo i dati ISTAT⁴¹ gli italiani all'estero (iscritti all'AIRE) sono passati dall'essere 3 milioni e 106mila nel 2006, ai 6 milioni e 412mila registrati al primo gennaio 2025; nel corso del 2024, sono state 121mila le acquisizioni di cittadinanza da parte dei residenti all'estero, in aumento del 4,4% sul 2023. L'aumento del numero di cittadini italiani residenti all'estero è trainato soprattutto dalle acquisizioni di cittadinanza italiana *iure sanguinis*, sovente ricercata al solo fine di ottenere un passaporto europeo e le facilitazioni di viaggio, di stabilimento e di impiego ad esso riconnesse. Le acquisizioni sono particolarmente numerose nei Paesi dell'America Latina (circa 90 mila nel 2024), attraversati da gravi crisi economiche e sociali. Solo il 30% circa dei residenti all'estero è nato in Italia. In particolare, in Brasile il 5% dei cittadini italiani (su 618mila) è nato in Italia, in Perù il 6%, in Argentina solo il 10% (su 958mila).

Si comprende, allora, perché la Corte costituzionale scriva che «il legislatore del 1912 ha adottato una disciplina inidonea a raggiungere l'obiettivo di bilanciare l'esigenza di mantenere un legame con gli emigrati (e i loro discendenti) con quella di conservare un legame effettivo tra essi e l'Italia. La totale assenza di limiti alla trasmissione della cittadinanza per filiazione, unita all'imponenza del fenomeno migratorio, ha creato una moltitudine di stranieri «potenziali cittadini italiani» (così il preambolo del decreto-legge del 2025), la cui entità era (ed è) ignota allo stesso Stato italiano. A seguito degli eventi degli anni 1945-1948 (punto 8.2.), si è determinata una situazione critica dal punto di vista giuridico-costituzionale, per la virtuale spettanza di diritti politici a milioni di persone del tutto scollegate dall'Italia, e poi anche dal punto di vista economico-sociale, nel momento in cui i “poli d'attrazione” si sono invertiti e l'Italia è diventata Paese d'immigrazione»⁴². A fronte di questo stato di cose, la domanda che è opportuno porsi è la seguente: vi sono, effettivamente, solide ragioni giuridiche per affermare che l'assenza di un legame effettivo determini una crisi costituzionale ed economico-sociale?

Invertendo l'ordine delle questioni, le paventate crisi economico-sociali, evocate dalla Corte costituzionale, paiono, al momento, avere rilevanza principalmente prospettica. Di converso, la crisi giuridico-istituzionale ha assunto, nell'ultimo ventennio, un peso tutt'altro

⁴⁰ Carlo Alberto di Savoia regnava sui suoi stati, ancora non unificati, e a cavallo tra il ducato di Parma, Piacenza e Guastalla, retto da Maria Luigia vedova dell'Imperatore Napoleone, e il re borghese Luigi Filippo d'Orléans. Di lì a undici anni avrebbe concesso lo Statuto che porta il suo nome, e vanamente dichiarato guerra all'impero austriaco (non ancora bicefalo). Camillo Benso di Cavour non era ancora deputato, Garibaldi combatteva in Sudamerica contro l'Impero del Brasile, mentre il principe di Piemonte Vittorio Emanuele compiva diciassette anni.

⁴¹ ISTAT, *Gli italiani residenti all'estero - Anni 2023 e 2024*, comunicato stampa del 23 luglio 2025

⁴² Punto 9.2.1 del Considerato in diritto.

che trascurabile. Scrive la Consulta che affinché il principio democratico possa inverarsi e la regola della maggioranza legittimamente operare (art. 64 Cost.), è necessario che i cittadini siano «legati in maniera sostanziale alla vita dello Stato democratico, che essi costituiscono e sostengono, dando luogo a una comunità di destini politici.»⁴³. Solo così le decisioni politiche vincolanti possono dirsi prese mediante il concorso degli stessi cittadini che sono assoggettati a quelle decisioni. Viceversa, la presenza di 5.478.839 elettori residenti all'estero, pari al 10,65% del corpo elettorale, rischia di delegittimare l'esito delle consultazioni elettorali, stante il disallineamento tra la nozione sostanziale di popolo come «comunità di destini politici» evocata dalla pronunzia in commento, e i principi informatori dell'attuale disciplina del diritto di voto, riconosciuto indistintamente a pressoché tutti i cittadini, a prescindere dalla permanenza o dalla sussistenza di un legame effettivo tra l'individuo e comunità suddetta. A proposito, alcuni spunti di riflessione possono venire dal diritto comparato, laddove Stati come la Danimarca, Irlanda o Germania prevedono il venir meno della titolarità del diritto di voto, salvo eccezioni, in capo al cittadino che risieda all'estero per periodi più o meno lunghi: ad esempio, l'ordinamento tedesco consente il voto ai propri cittadini residenti all'estero purché gli stessi siano stati residenti in Germania per almeno tre mesi ininterrotti da dopo il compimento del quattordicesimo anno di età e non siano trascorsi più di 25 anni dall'ultima residenza sul territorio della Repubblica federale, facendo eccezione per i cittadini che dimostrino di possedere una conoscenza personale e diretta della politica tedesca, ovvero siano direttamente toccati dalle conseguenze delle decisioni politiche⁴⁴.

Per quanto concerne il *genuine link*, occorre rilevare che a partire dalla sentenza *Nottebohm* della Corte internazionale di giustizia, resa nel 1955, si è progressivamente affermata, in ambito dottrinario (sebbene in maniera non incontrastata) e nelle pronunce di vari tribunali supremi, la tesi che l'attribuzione della cittadinanza debba necessariamente essere sorretta dalla sussistenza di un legame effettivo tra lo Stato e l'individuo. In quell'occasione, i giudici riconobbero che il Guatemala non era tenuto a riconoscere la cittadinanza del Liechtenstein concessa, in assenza di qualsiasi legame effettivo col principato, al sig. Nottebohm, cittadino tedesco, che l'aveva richiesta nel 1939 al solo scopo di tutelare i propri interessi economici durante il conflitto bellico. La necessità della sussistenza di un collegamento reale ed effettivo è così stata ripresa anche dalla giurisprudenza costituzionale tedesca (BVerfGE 77, 137 – *Teso*, 21/10/1987) e sudafricana (*Kaunda and Others v. President of the Republic of South Africa*, 23/2004) e financo ritenuta una norma di diritto internazionale consuetudinario⁴⁵.

Tuttavia, la Corte costituzionale italiana, nella sentenza in commento, ha scelto un punto d'attacco meno internazionalista, pur addivenendo alle medesime conclusioni. Privilegiando una ricostruzione esegetica, essa asserisce che «la trama dei principi costituzionali converge nella configurazione del popolo come una comunità legata da vincoli effettivi tra i suoi membri, costituiti da solidarietà, reciprocità di diritti e di doveri, impegno per il progresso

⁴³ Punto 8.2 del *Considerato in diritto*.

⁴⁴ *Bundeswahlgesetz* (BWahlG), §§ 12, 13 (Legge federale tedesca sulle elezioni)

⁴⁵ F. CORVAJA, *Quando i nodi vengono al pettine*, cit., 29.

della società, condivisione dei destini comuni»⁴⁶. I nodi essenziali di questa trama sono l'art. 1 Cost., che stabilisce un nesso fra il territorio, il popolo e la sovranità, nel senso che quest'ultima non può spettare ad una moltitudine slegata dal territorio geografico cui essa si riferisce; e l'art. 4 Cost., che impone ad ogni cittadino di concorrere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, al progresso materiale o spirituale della società. Al disegno della trama concorrono altresì gli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., i quali stabiliscono un nesso costituzionale tra la cittadinanza e impegno attivo nella comunità nazionale, sia per il richiamo all'adempimento reciproco dei doveri inderogabili di solidarietà, sia per l'impegno a rendere effettiva la partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale; vi concorre anche l'art. 54, primo comma, Cost., dacché il dovere di fedeltà alla Repubblica esprime e manifesta l'intensità del legame che unisce i cittadini alla comunità nazionale. Ai punti d'intreccio summenzionati, individuati dalla Corte costituzionale, si possono aggiungere senz'altro anche l'art. 48, secondo comma, secondo periodo, e gli artt. 52 (difesa della Patria) e 53 Cost. (doveri tributari).

La ricostruzione sistematica operata dalla Corte costituzionale merita alcune osservazioni. In effetti, la necessità del legame effettivo viene desunto da snodi argomentativi che sembrano quasi configurare la sua sussistenza come una conclusione “a rime obbligate”. Tuttavia, se così fosse, si aprirebbe il problema della coerenza della decisione in commento con la sentenza 142 del 2025. In essa la Corte costituzionale ha respinto, dichiarandole inammissibili, le censure di legittimità costituzionale avanzate dai Tribunali di Bologna, Roma, Firenze e Milano riferite alla previgente normativa, nella parte in cui essa non poneva alcun limite all'acquisizione della cittadinanza per discendenza. Già in tale occasione, i rimettenti questionavano il mancato rispetto della nozione di popolo quale sarebbe riflessa dalla Costituzione in particolare agli artt. 1 e 3.

Bisogna allora ammettere che la ricostruzione operata dalla Consulta nella sentenza 63 del 2026 è, al contempo, testuale e metatestuale. Infatti, essa desume la necessità della sussistenza di un legame effettivo o *genuine link* da previsioni costituzionali le quali, piuttosto che disporla espressamente, la presuppongono logicamente, in accordo, peraltro, con la dottrina prevalente della loro epoca⁴⁷. Il processo di superamento dello *ius sanguinis* illimitato, espressione del passaggio da una concezione della cittadinanza-appartenenza allo Stato ad una cittadinanza-partecipazione ad una «comunità», è un'auspicata risposta all'irruzione di categorie sociologiche in costruzioni giuridiche⁴⁸ che nel tempo si erano ingessate e distaccate, determinando la divaricazione della legislazione vigente dal contesto costituzionale, la quale si era progressivamente aggravata anche a causa dell'adozione, nel 1992, di una legge “nata vecchia”⁴⁹, incapace di fare i conti con il passato migratorio, e di tenere il passo con i mutamenti sociali che già si profilavano⁵⁰.

⁴⁶ Punto 8.2 del *Considerato in diritto*.

⁴⁷ G. BISCOTTINI, *Cittadinanza (diritto vigente)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1967.

⁴⁸ S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in *federalismi.it*, 21, 2008.

⁴⁹ E. GROSSO, *Limitare per legge*, cit., 697.

⁵⁰ G. STEGHER, *L'articolato percorso normativo della cittadinanza e dell'immigrazione: spunti ricostruttivi*, in *Nomos*, 3, 2021, 3.

La metatestualità affonda le sue radici in uno sviluppo del concetto di cittadinanza che è politico, ancor prima che giuridico⁵¹. Non è una coincidenza, pertanto, che l'argomento sistematico impiegato dalla Corte costituzionale, impegnata in un'interpretazione adeguatrice ed evolutiva della nozione di popolo come una comunità legata da vincoli effettivi tra i suoi membri, trovi eco in Lussemburgo. Nella sentenza C-181/23 *Malta (citoyenneté par investissement)*, la Corte di giustizia, nel suo involuto linguaggio, motiva la sua decisione asserendo che « né dal testo dei Trattati né dal loro impianto sistematico è possibile dedurre la volontà dei loro autori di prevedere, per quanto concerne la concessione della cittadinanza di uno Stato membro, un'eccezione all'obbligo di rispettare il diritto dell'Unione [...] La cittadinanza dell'Unione si fonda infatti sui valori comuni contenuti nell'articolo 2 TUE e sulla fiducia reciproca che gli Stati membri si accordano quanto al fatto che nessuno di essi eserciti tale competenza in un modo che sia manifestamente incompatibile con la natura stessa della cittadinanza dell'Unione.». La sentenza maltese cerca di offrire una risposta alla crisi dei valori che attraversa gli Stati membri, l'abuso della finzione da parte dei quali rischia di minare la democrazia istituzionale dell'Unione⁵².

Agli stessi problemi, in particolare per quanto concerne il carattere fittizio e privo di solidarietà del legame di cittadinanza, doveva fornire una risposta la Corte costituzionale. Essa sembra esservi efficacemente riuscita. In questo senso va considerato ancor una volta il carattere correttivo dell'art. 3-*bis*, emanato per far fronte ad una disciplina previgente malaccorta, la quale ha perpetuato all'infinito un legame che, con il passare delle generazioni, è diventato meramente fittizio. La cittadinanza come mero titolo giuridico astratto diventa un involucro vuoto, disaccoppiando il contenuto teorico e quello pratico del titolo di cittadino, i diritti dai doveri, il voto dalla soggezione alle leggi, ed in definitiva la realtà dalla giuridicità, e perciò non conformandosi a quei principi di lealtà e solidarietà reciproca che l'impianto sistematico dei Trattati europei e della Costituzione italiana, ispirati a criteri democratici e personalisti, presuppongono tra i cittadini.

⁵¹ C. DELLI CARRI, *La cittadinanza dell'Unione europea come parametro interposto nella valutazione della legittimità costituzionale della legge n. 91/1992. Riflessioni a margine dell'ordinanza del Tribunale di Bologna n. 3080/2024 del 26 novembre 2024 e del recente d.l. n. 36/2025*. In *Eurojus*, 2, 2025, 22.

⁵² S. BARBIERI, *La cittadinanza dell'Unione come parte della sua identità: la sentenza Commissione c. Malta. Corte di giustizia, 29 aprile 2025, C-181/23, Commissione c. Malta*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3, 2026.