



DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (MELONI)

dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale (TAJANI)

e dal Ministro dell'interno (PIANTEDOSI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 APRILE 2025

Disposizioni in materia di cittadinanza

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Relazione tecnica	»	34
Analisi tecnico-normativa	»	41
Analisi di impatto della regolamentazione	»	59
Disegno di legge	»	73

ONOREVOLI SENATORI. —

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

Il presente disegno di legge pertanto mette a sistema anche gli interventi di maggiore urgenza già contenuti in un decreto-legge deliberato dal Consiglio dei Ministri nella medesima data di approvazione del presente disegno di legge. Gli interventi già introdotti sono volti ad evitare irragionevoli disparità di trattamento fondate sul dato casuale della data di nascita (prima o dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni) e, nel contempo, a scongiurare una continua ed incontrollata espansione della platea dei potenziali cittadini e il continuo riconoscimento di cittadini nati e residenti all'estero, che non presentano vincoli effettivi con la Repubblica e che, anche per il possesso di una o più altre cittadinanze, hanno legami di cultura, identità e fedeltà ben più profondi e radicati con altri Stati.

I. Evoluzione storica della disciplina

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

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

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

per le situazioni personali nei casi di conflitto di leggi), mentre la “cittadinanza” era il portato del godimento dei diritti politici ed era stabilita da leggi costituzionali. Le due nozioni non coincidevano.

1. La disciplina degli Stati preunitari

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

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

2. Il codice civile del 1865

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

Solo dalla lettura combinata degli articoli 4, 5, 6 e 7 si comprende il meccanismo attraverso cui opera l'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*: la cittadinanza si acquista il giorno della nascita e sulla

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

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

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

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

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

base della condizione del genitore dante causa in quella data. Se il genitore ha perso la cittadinanza prima della nascita, il figlio sarà figlio di uno straniero e sarà quindi straniero anche lui, salve eccezioni ben delimitate di legame effettivo con l'Italia. A ulteriore conferma, l'articolo 10, quarto comma, chiarisce che, purché risiedano in Italia, i figli dello straniero che ottiene la cittadinanza "divengono" cittadini. Il principio di fondo è il medesimo, è anch'essa una cittadinanza per discendenza, ma, in questo caso, l'acquisto della cittadinanza non retroagisce dalla nascita, ma ha effetto *ex nunc*, cioè da quando si avvera la condizione di legge (l'acquisto della cittadinanza in dipendenza dell'acquisto della cittadinanza da parte del padre). Non si tratta di un diritto di sangue, ma di una comunicazione del diritto (*iuris communicatio*).

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

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

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

3. La riforma del 1912

All'inizio del Novecento, la demografia era sinonimo di potenza (militare prima ancora che economica) e la preoccupazione di mantenere l'applicazione della legge italiana al novero più ampio di situazioni personali e patrimoniali rendeva necessario intervenire. La legge n. 23 del 1901 sull'emigrazione, agli articoli 35 e 36, riduceva o attenuava gli effetti di alcuni casi di perdita della cittadinanza. La legge n. 217 del 1906 regolava meglio la naturalizzazione riducendone la discrezionalità e stabilendo periodi minimi di residenza o di servizio per l'Italia compresi tra 3 e 6

anni (si introdusse qui per la prima volta la naturalizzazione facilitata per il marito della donna italiana). Tuttavia, in coincidenza con quanto stavano facendo altri Stati europei (ad esempio la Germania), nel 1912 si riscrissero integralmente le norme con la legge 13 giugno 1912, n. 555. Erano gli anni dell'apogeo dell'emigrazione transoceanica degli italiani, ma anche dell'estensione del suffragio e della mobilitazione di massa dei cittadini per la prima guerra mondiale. Significativamente, le norme furono estrapolate dal codice civile: la cittadinanza non era più solo criterio di collegamento per il godimento dei diritti civili o per l'applicazione della legge italiana nei rapporti personali, era un vincolo di fedeltà forte, che era interesse dello Stato mantenere. Questa aspirazione era fortemente limitata dalla realtà: le comunicazioni erano difficili, i viaggi erano estremamente costosi, la politica dei Paesi di emigrazione tendeva, con successo, all'assimilazione degli immigrati europei.

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

La disciplina definita nel 1912 rimase sostanzialmente stabile per oltre mezzo secolo, fatti salvi gli effetti dei mutamenti territoriali prodottisi dopo la prima e dopo la seconda guerra mondiale. Gli articoli da 70 a 82 del trattato di San Germano con l'Austria⁷ sancì il mutamento della cittadinanza degli abitanti dei territori ceduti alle potenze vincitrici della prima guerra mondiale. Salvo limitate eccezioni il principio era che chi fosse nato e avesse avuto la "pertinenza" (*Heimatrecht*, la particolare registrazione amministrativa prevista nell'Impero asburgico) in un territorio ceduto all'Italia, acquistava la cittadinanza italiana. Chi optava per il mantenimento della cittadinanza doveva spostare il domicilio in Austria entro un anno. L'opzione del marito o del padre aveva effetto automatico rispettivamente su moglie e figli minori di 18 anni. Poiché la "pertinenza" non era perduta con l'emigrazione all'estero, i principi valevano anche per i residenti all'estero (in pratica la compilazione degli elenchi fu lacunosa).

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

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

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

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

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

5. La riforma del 1992 fino ad oggi

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

La legge n. 91/1992 fece innanzi tutto un'opera di sistemazione delle norme adottate nel corso degli anni '70 e '80, ma aggiunse un elemento di portata rivoluzionaria: cadevano gli ultimi resti del principio di unicità della cittadinanza. Gli italiani che acquistano, anche volontariamente, una cittadinanza straniera dal 16 agosto 1992 non perdono più la cittadinanza, i cittadini plurimi originari (che acquistavano *iure sanguinis* tutte le cittadinanze possedute dal padre e dalla madre e/o che

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

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

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

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

II. L'interpretazione giurisprudenziale

1. La trasmissione automatica della cittadinanza *iure sanguinis*

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

A questa domanda, la legge non ha mai dato risposta espressa, ma la giurisprudenza ha sempre ritenuto di rispondere affermativamente, dandolo in qualche modo per scontato per lungo tempo. La cittadinanza quindi può essere riconosciuta in base all'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge n. 91/1992, quando sia accertata la discendenza da cittadino italiano e la mancanza di interruzioni nella

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

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

2. L'acquisto della cittadinanza per via materna

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

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

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

gennaio 1948. È tuttavia verosimile concludere che, nell'applicazione delle corti di merito, queste questioni siano semplicemente non più considerate, arrivandosi a intendere che la cittadinanza si sia sempre trasmessa per via materna e in via originaria. La questione, estremamente rilevante anche in termini quantitativi (il bacino dei potenziali richiedenti potrebbe potenzialmente aumentare in modo significativo), è lungi dall'essere chiarita e un intervento del legislatore è doveroso per dare la necessaria certezza.

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

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

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

L'esigenza di fare chiarezza in via legislativa è tanto più necessaria in quanto non mancano nella giurisprudenza più recente orientamenti di diverso segno che sembrano presupporre non già il carattere perdurante del diritto alla cittadinanza quanto l'effetto istantaneo degli atti e fatti che su tale status incidono. Con le ordinanze nn. 17161 del 2023 e 454 del 2024, la Corte di cassazione ha formulato linee interpretative sugli articoli 11 del codice civile del Regno d'Italia e 12, comma secondo, della legge n. 555 del 1912, che disciplinavano le conseguenze, sulla moglie e sui figli minori non emancipati, della perdita della cittadinanza del padre. Più in particolare, l'articolo 11 del codice civile del Regno d'Italia (applicabile dal 1865 al 30 giugno 1912) prevede che la cittadinanza si perde con rinuncia e "*la moglie ed i figli minori di colui che ha perduto la cittadinanza, divengono stranieri, salvo che abbiano continuato a tenere la loro residenza nel regno*". L'articolo 12, comma secondo, della legge n. 555 del 1912 (applicabile dal 1 luglio 1912 al 15 agosto 1992) prevede che "*i*

figli minori non emancipati di chi perde la cittadinanza divengono stranieri, quando abbiano comune la residenza col genitore esercente la patria potestà o la tutela legale, e acquistino la cittadinanza di uno Stato straniero [...]”. La Corte ha stabilito che le citate disposizioni si applicano anche al caso del figlio minore, bipolide alla nascita: questi, quindi, ha perso la cittadinanza italiana, quando il padre esercente la patria potestà ha acquistato volontariamente una cittadinanza straniera (rinunciando così a quella italiana). Di conseguenza, risulta interrotta la linea di trasmissione della cittadinanza ai discendenti, ai quali oggi deve negarsi il riconoscimento della cittadinanza italiana.

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

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

inciderebbero in modo sproporzionato sullo sviluppo normale della sua vita familiare e professionale rispetto all'obiettivo perseguito dal legislatore nazionale, sotto il profilo del diritto dell'Unione (segnatamente, il diritto al rispetto della vita familiare di cui all'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali). Non va infine sottaciuto l'enorme carico di lavoro che incomberebbe sull'amministrazione.

4. La tendenza espansiva del riconoscimento della cittadinanza

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

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

Dell'elaborazione giurisprudenziale successiva alla legge n. 91/1992 si è già dato conto. Merita qui sottolinearne l'incessante spinta espansiva. Significativamente, tale espansione non è stata rivolta al presente o al futuro, ma verso il passato: arretrando nel tempo gli effetti delle sentenze della Corte

costituzionale n. 87/1975 e n. 30/1983, riqualificando situazioni, modificando l'effetto delle situazioni assunte dalla legge come cause di acquisizione della cittadinanza e, in buona sostanza, attribuendo a posteriori lo stato di cittadino a persone che per la cittadinanza italiana non hanno manifestato in vita alcun interesse.

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

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

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

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

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

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

Infine, è diverso l'effetto del riconoscimento amministrativo rispetto all'accertamento giurisdizionale. Il riconoscimento amministrativo è sempre reso allo stato degli atti: eventuali circostanze interruttive, anche non sopravvenute, che dovessero essere scoperte dopo il riconoscimento, non evidenziate (o anche semplicemente erroneamente considerate) al momento del riconoscimento amministrativo possono dare luogo ad una revisione, in qualsiasi tempo, della decisione di riconoscimento. Ciò in quanto il riconoscimento dello stato di cittadinanza non è né un'autorizzazione né un'attribuzione di vantaggi economici e non si applica quindi il termine di cui all'articolo 21-*novies*, comma 1, della legge n. 241/1990. Non esiste del resto nel nostro ordinamento alcuna disposizione analoga all'articolo 18 del codice civile spagnolo¹⁰ o al paragrafo 3(2) della legge

¹⁰ *La posesión y utilización continuada de la nacionalidad española durante diez años, con buena fe y basada en un título inscrito en el Registro Civil, es causa de consolidación de la nacionalidad, aunque se anule el título que la originó* [Il possesso e l'utilizzo continuato della nazionalità spagnola per dieci anni, in buona fede e sulla base di un

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

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

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

	Totale cittadini residenti all'estero	Nati in Italia	Nati all'estero
dicembre 2013	4.482.115	1.507.627	2.974.488
dicembre 2014	4.636.647	1.548.974	3.087.673
dicembre 2015	4.811.163	1.600.965	3.210.198
dicembre 2016	4.973.942	1.651.090	3.322.852
dicembre 2017	5.114.469	1.687.125	3.427.344
dicembre 2018	5.288.281	1.727.790	3.560.491
dicembre 2019	5.486.081	1.781.433	3.704.648
dicembre 2020	5.652.080	1.816.566	3.835.514
dicembre 2021	5.806.068	1.835.431	3.970.637
dicembre 2022	5.933.418	1.843.884	4.089.534
dicembre 2023	6.134.100	1.862.954	4.271.146
dicembre 2024	6.412.752	1.916.455	4.496.297

In 11 anni, i nati all'estero sono aumentati del 51% (incremento di 1,5 milioni da un valore iniziale di meno di 3 milioni), mentre i nati in Italia, nello stesso periodo di riferimento, sono aumentati del

titolo iscritto nei registri dello stato civile, è causa di "consolidamento" della nazionalità, ancorché si annulli il titolo che vi ha dato origine]

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

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

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

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

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

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

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

La saturazione dei calendari di appuntamenti presso le sedi diplomatico-consolari ha generato una sorta di “turismo di cittadinanza”: molti richiedenti, per accelerare l'*iter* amministrativo, stabiliscono temporaneamente la propria residenza in Italia al solo fine di presentare la propria istanza di riconoscimento del loro *status civitatis* agli uffici dello stato civile dei comuni italiani in luogo delle autorità consolari italiane competenti nei loro paesi di origine, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della

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

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

legge n. 91 del 1992. Altri si sono rivolti direttamente al giudice ordinario in Italia per vedersi riconosciuta la cittadinanza per via giudiziale (vedi *infra* il caso del Brasile), fatto che ha determinato un notevole incremento del contenzioso in materia di cittadinanza. Negli ultimi tre anni, i procedimenti giudiziari pendenti sono passati da 23.654 (di cui 19.486 sopravvenuti) nel 2022 a 61.628 (di cui 48.232 sopravvenuti) nel 2024, con un aumento di 37.974 pendenze (più del 160% rispetto al 2022) e di 28.746 nuove domande (più del 147% rispetto al 2022). Queste pendenze, peraltro, non rispecchiano necessariamente il numero dei ricorrenti, i quali possono promuovere una domanda congiunta e, anzi, fino a quest'anno risultava economicamente vantaggioso farlo, essendo richiesto il pagamento di un unico contributo unificato (l'articolo 1, comma 814, della legge n. 207/2024 ha introdotto il requisito del pagamento del contributo unificato da parte di ciascun ricorrente). Inoltre, malgrado tali controversie siano disciplinate con il rito semplificato di cognizione – e, quindi, teoricamente con un modulo procedimentale accelerato – le pendenze hanno un tasso di crescita superiore alle domande sopravvenute, contribuendo significativamente all'aumento dell'arretrato giudiziario soprattutto in alcuni tribunali distrettuali (in particolare, quelli di Venezia e di Brescia).

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

Secondo l'annuario statistico 2024 del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale¹⁵, nel 2023 erano iscritti negli schedari consolari 6.986.510 italiani (+4,2% rispetto al 2022 e +7,4% rispetto al 2021). Solo nel 2023 le sedi diplomatico-consolari del MAECI hanno erogato, in favore delle comunità di italiani residenti all'estero, un totale di 1.128.149 atti consolari. Per ciò che concerne la cittadinanza, nel 2023 le rappresentanze diplomatico-consolari italiane hanno emesso 92.539 atti di cittadinanza (rispetto ai 89.791 atti emessi nel 2022, ai 70.703 atti emessi nel 2021 e ai 69.217 atti del 2019). Le istanze di cittadinanza positivamente definite nel 2023 sono state 69.056, mentre risultano pendenti 135.197 istanze. Rispetto alla ricognizione effettuata nel 2022, si registra un incremento di circa il 27% di istanze definite (54.180 nel 2022) e del 112% delle istanze in lista d'attesa (63.598 nel 2022).

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

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

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

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

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

V. Il bilanciamento dei valori costituzionali e il confronto internazionale

Dalla ricostruzione sopra effettuata emergono i seguenti elementi rilevanti:

- a) una parte significativa della giurisprudenza si orienta per una ricostruzione dello stato di cittadinanza come una situazione permanente, imprescrittibile e azionabile in qualsiasi tempo anche a nome di persone decedute che non si sono mai comportate come cittadini italiani, senza alcuna verifica sulla sussistenza di legami effettivi con l'Italia o sull'assenza di situazioni di pregiudizio per la sicurezza nazionale;
- b) l'acquisto della cittadinanza si produce istantaneamente, ma è considerato per lo più perdurante nei suoi effetti per l'interessato e per i discendenti, senza limiti, anche in relazione a situazioni anteriori all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana;
- c) la cittadinanza è una situazione attivata a discrezione dell'interessato: può restare dormiente per secoli (evitando conseguenze svantaggiose, come imposte, servizio militare, obblighi di registrazione) ed essere riattivata in qualsiasi tempo (concretamente, quando ciò comporti conseguenze vantaggiose: l'elettorato attivo e passivo, la possibilità di soggiornare e lavorare in qualsiasi Paese dell'Unione europea e dello Spazio Schengen, l'ingresso negli Stati Uniti per turismo o affari senza visto, l'assistenza sanitaria pubblica in Italia, gli altri servizi della pubblica amministrazione, la protezione diplomatica...);
- d) a partire dalla fine del XIX secolo l'ordinamento ha avuto una tendenza quasi costantemente espansiva dei casi di acquisto o mantenimento dello stato di cittadinanza (per via legislativa e per via giurisprudenziale), con una tendenza progressiva all'estensione anche retroattiva di norme favorevoli allo stabilimento della cittadinanza e a limitare interpretativamente quelle che dispongono la perdita o la non acquisizione dello status;
- e) conseguentemente, qualsiasi discendente dei 27 milioni di emigrati nel primo secolo di storia unitaria può reclamare in qualsiasi momento la cittadinanza;

- f) il numero di possessori “dormienti” della cittadinanza italiana è indeterminabile e crescente nel tempo (più passa il tempo, più cresce la probabilità per qualsiasi persona che risiede all'estero di avere nel proprio patrimonio genetico la “goccia di sangue” italiano sufficiente ad acquistare la cittadinanza);
- g) permangono infine molte incertezze nell'applicazione intertemporale delle norme, delle pronunce di incostituzionalità e degli orientamenti mutevoli della giurisprudenza.

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

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

- gli articoli 17, lettera a)¹⁶ e 20, comma 1,¹⁷ 22, comma 1, lettere b) e f),¹⁸ del codice civile spagnolo (la prima generazione di nati all'estero subordinatamente a una formale opzione, per la generazione successiva possibilità di naturalizzazione facilitata con un anno di residenza in Spagna);
- il paragrafo 4(4) della vigente legge sulla cittadinanza tedesca del 1913¹⁹ (i nati all'estero figli di genitori nati all'estero acquistano la cittadinanza tedesca solo se registrati entro il termine perentorio di un anno dalla nascita);
- l'articolo 23-6 del codice civile francese, che tempera l'assenza di limiti generazionali nella trasmissione all'estero della cittadinanza, con la seguente declinazione del principio di

¹⁶ *Son españoles de origen:*

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹ 4. *Die deutsche Staatsangehörigkeit wird nicht nach Absatz 1 erworben bei Geburt im Ausland, wenn der deutsche Elternteil nach dem 31. Dezember 1999 im Ausland geboren wurde und dort seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, es sei denn, das Kind würde sonst staatenlos. Die Rechtsfolge nach Satz 1 tritt nicht ein, wenn innerhalb eines Jahres nach der Geburt des Kindes ein Eintrag nach §36 des Personenstandsgesetzes auf Beurkundung der Geburt im Geburtenregister gestellt wird; zur Fristwahrung genügt es auch, wenn der Antrag in dieser Frist bei der zuständigen Auslandsvertretung eingeht. Sind beide Elternteile deutsche Staatsangehörige, so tritt die Rechtsfolge des Satzes 1 nur ein, wenn beide di dort genannten Voraussetzungen erfüllen.*

effettività: “*La perdita della cittadinanza francese può essere accertata con sentenza quando l'interessato, di origine francese per discendenza, non ha alcuna presunzione legale dello status francese e non ha mai avuto la residenza abituale in Francia, se gli ascendenti, dai quali lui deriva la nazionalità francese, non hanno essi stessi né presunzione legale dello status francese, né residenza in Francia per mezzo secolo. La sentenza determina la data in cui è stata persa la cittadinanza francese. La sentenza può stabilire che la cittadinanza è stata persa dai danti causa dell'interessato e che quest'ultimo non è mai stato francese*”²⁰.

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

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

²⁰ *La perte de la nationalité française peut être constatée par jugement lorsque l'intéressé, français d'origine par filiation, n'en a point la possession d'état et n'a jamais eu sa résidence habituelle en France, si les ascendants, dont il tenait la nationalité française, n'ont eux-mêmes ni possession d'état de Français, ni résidence en France depuis un demi-siècle. Le jugement détermine la date à laquelle la nationalité française a été perdue. Il peut décider que cette nationalité avait été perdue par les auteurs de l'intéressé et que ce dernier n'a jamais été français.*

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

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

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

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

La legge francese regola espressamente l'applicazione intertemporale delle modifiche delle leggi sulla cittadinanza. L'articolo 17-1 del codice civile (introdotto nel 1993)²³ prevede che le nuove che attribuiscono la cittadinanza per nascita si applicano solo alle persone ancora minorenni alla data della loro entrata in vigore, senza pregiudizio per i diritti acquisiti dai terzi e senza che la validità degli atti posti in essere anteriormente possa essere contestata in ragione della nazionalità. La norma è stata espressamente qualificata come di interpretazione autentica. L'articolo 17-2²⁴ stabilisce espressamente che la cittadinanza è determinata dalla legge vigente al momento in cui l'atto o il fatto sono avvenuti. A titolo di interpretazione autentica, è espressamente indicato che la norma si applica alle leggi vigenti prima del 19 ottobre 1945 (data dell'ordinanza con cui fu emanato il nuovo codice della nazionalità dopo la seconda guerra mondiale, di poco anteriore all'entrata in vigore della Costituzione della IV Repubblica che ha disposto l'equiparazione piena tra donne e uomini). Ora, la legge francese vigente prima del 1945 (legge sulla nazionalità del 10 agosto 1927) consentiva la derivazione della cittadinanza francese da entrambi i genitori ma solo in caso di filiazione nel matrimonio e di nascita in Francia. Negli altri casi, dal 1927 la cittadinanza poteva essere ottenuta anche in via materna ma con alcune limitazioni e differenze rispetto alla trasmissione per via paterna. La differenza per i nati all'estero fu eliminata con il codice della nazionalità del 1945, che consentì solo un diritto di opzione ai francesi *iure sanguinis*, da esercitare nei sei mesi anteriori al compimento della maggiore età. Le residue differenze tra linea paterna e materna furono eliminate solo con la legge del 9 agosto 1973. In base agli articoli 17-1 e 17-2 del codice civile, il tempo della nascita determina quindi ancora oggi la cittadinanza, anche quando la determinazione avviene secondo principi oggi non più attuali.

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

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

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

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

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

²³ *Les lois nouvelles relatives à l'attribution de la nationalité d'origine s'appliquent aux personnes encore mineures à la date de leur entrée en vigueur, sans préjudicier aux droits acquis par des tiers et sans que la validité des actes passés antérieurement puisse être contestée pour cause de nationalité.*

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

²⁴ *L'acquisition et la perte de la nationalité française sont régies par la loi en vigueur au temps de l'acte ou du fait auquel la loi attache ces effets.*

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

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

La possibilità di un tale bilanciamento legislativo è riconosciuta dalla citata sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 25317/2022, secondo cui *"il principio di effettività si sostanzia in una constatazione dalle implicazioni specifiche: vale a dire che spetta a ciascuno Stato determinare le condizioni che una persona deve soddisfare per essere considerata investita della sua cittadinanza ... Ciò col limite, puramente negativo, rappresentato dall'esistenza di un collegamento effettivo tra quello Stato e la persona di cui si tratta. Spetta alla legislazione nazionale stabilire quale sia questo collegamento. Sicché l'effettività designa il confine della libertà degli Stati di accordare l'acquisto della cittadinanza a chi non presenti alcun vero punto di collegamento con l'insieme di rapporti nei quali si esprime la cittadinanza effettiva (o sostanziale). La ragione è che il nesso di cittadinanza non può mai esser fondato su una fictio. Il principio implica, in conclusione, che esista un vincolo reale tra lo Stato e l'individuo sulla base di indici idonei a far risaltare la cittadinanza al di là del dato formale"*. A sua volta, la giurisprudenza costituzionale ha suggerito sin dagli anni '80 che la

cittadinanza *iure sanguinis* non forma un diritto illimitato né insensibile ai legami di fatto tra l'individuo e la comunità statale. Da un lato, pur non potendosi contestare “*l'interesse, giuridicamente rilevante, di entrambi i genitori a che i loro figli siano cittadini e cioè membri di quella stessa comunità statale di cui essi fanno parte*”, ha riconosciuto che non esiste “*un diritto dei genitori di trasmettere ai figli i rispettivi status civitatis*”, ma “*è sempre l'ordinamento statale a prevedere le fattispecie nelle quali si realizza l'acquisto della cittadinanza iure sanguinis*”. Dall'altro, ha osservato che “*più che porre in rilievo la volontà del soggetto ... ciò che si valorizza è l'esigenza di una assimilazione giuridica nella comunità statale di coloro che vengono considerati, effettivamente o potenzialmente, integrati nella realtà socio-politica che l'ordinamento deve regolare*” (sentenza n. 30 del 1983). Coerentemente con queste indicazioni, le Sezioni Unite della Cassazione hanno riconosciuto che “[n]essun riferimento esclusivo alla nascita e al mero jus sanguinis giustificava o giustifica l'acquisto dello stato di cittadino, che sorge dalla filiazione, oggi anche adottiva, essendo dubitabile e superato il collegamento al mero fatto del nascere da un soggetto con una specifica cittadinanza dell'acquisto di questa, con una visione che pericolosamente si accosta al concetto di ‘razza’, incompatibile con la civiltà prima ancora che con l'art. 3 della Costituzione” (sentenza n. 4466 del 2009).

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

Parallelamente, la Corte costituzionale ha anche riconosciuto quale elemento significativo nel giudizio di eguaglianza il trascorrere del tempo, affermando che “*gli eventi sui quali incide il fluire del tempo sono caratterizzati da peculiarità, che li diversificano da situazioni analoghe, oggetto di comparazione*” (sentenza n. 6 del 1988) giacché “*il succedersi del tempo di fatti ed atti può di per sé rendere legittima l'applicazione di una determinata disciplina rispetto ad altra*”. Sotto quest'ultimo punto di vista non può negarsi che, nel corso del tempo, i vincoli sociali, culturali ed economici con

il Paese di emigrazione si attenuano e, correlativamente, i vincoli con il Paese di radicazione diventano sempre più forti, fino a diventare pressoché esclusivi nel corso delle successive generazioni.

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

Fuori dall'ordinamento nazionale, l'attribuzione della cittadinanza italiana ha conseguenze anche alla luce del diritto dell'Unione Europea, stante l'articolo 9 del Trattato sull'Unione Europea, secondo cui "*L'Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce*". La cittadinanza di uno Stato membro è quindi il presupposto giuridico per la titolarità della cittadinanza europea. In questo senso, sin dalle sentenze *Airola* (1975) e *Micheletti* (1992), la Corte di Giustizia dell'Unione europea è intervenuta sull'argomento, stabilendo il principio generale per cui "*la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro, competenza che deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario*"²⁵.

²⁵ Corte di giustizia dell'Unione Europea, sentenza 20 febbraio 1975, 21/74, *Airola*, e Corte di giustizia dell'Unione Europea, sentenza 7 luglio 1992, C-369/90, *Micheletti*. In particolare con tale ultima pronuncia la CGUE ha affermato che non spetta «alla legislazione di uno Stato membro limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro

Pertanto, la condotta degli Stati membri con riguardo alle modalità di concessione o revoca della cittadinanza nazionale, è assoggettabile al vaglio della Corte di Giustizia dell'Unione europea in relazione al profilo del rispetto del diritto dell'Unione.

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

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

VI. Illustrazione dell'intervento normativo

L'unico **articolo 1** contiene disposizioni sostanziali che modificano le regole di trasmissione della cittadinanza, conciliando diverse esigenze, espressione a loro volta di valori costituzionali differenti di cui è necessario effettuare il bilanciamento: mantenimento dei legami con l'Italia e incoraggiamento dell'immigrazione di ritorno dei discendenti degli emigrati italiani e, nel contempo, affermazione dell'esigenza che l'acquisto e il mantenimento della cittadinanza italiana sia ancorato a vincoli effettivi con la Repubblica e con il suo territorio, evitando per il futuro riconoscimenti di cittadinanza a persone, anche nate in precedenza, che non rispondano alle esigenze attuali della comunità nazionale. Invero, la riforma nel suo complesso dà concreta attuazione nel nostro ordinamento al principio internazionale del “legame effettivo” (*genuine link*), che non consente l'opponibilità di una cittadinanza acquistata senza un vincolo effettivo con il Paese che la conferisce. Tale disposizione si rende necessaria per consentire di rendere determinabile il “popolo” cui l'articolo 1 della Costituzione attribuisce la sovranità, ancorando tale nozione al territorio della Repubblica o

Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato».

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

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

comunque ad un ininterrotto e oggettivo legame con essa. Ciò vale anche ad attuare il principio di leale collaborazione nei rapporti internazionali e con l'Unione europea. L'acquisto della cittadinanza italiana comporta l'acquisto automatico della cittadinanza europea in base all'articolo 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, con la conseguenza che nessuno Stato membro è completamente libero di conferire la propria cittadinanza a una platea di milioni di abitanti di Paesi extra europei. In altri termini, il conferimento della cittadinanza italiana non ha effetti limitati all'ordinamento italiano, ma richiede di essere pienamente riconosciuto dagli altri Stati e *in primis* quelli dell'Unione europea. Tale conferimento deve essere pertanto aderente al principio, enunciato dalla Corte internazionale di giustizia fin dalla sentenza nel caso *Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)* del 6 aprile 1955: "*per essere suscettibile di essere invocata nei confronti di un altro Stato, la cittadinanza deve corrispondere alla situazione di fatto*" e, conseguentemente, "*la cittadinanza è un legame giuridico che ha come base un fatto sociale di collegamento, una solidarietà effettiva d'esistenza, di interessi, di sentimenti unita a una reciprocità di diritti e di doveri*". L'intervento è effettuato in forma di novella, in quanto riguarda solo una parte delle disposizioni che regolano i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza. Non sono, in particolare, toccate le disposizioni attinenti alla naturalizzazione, se non per un aspetto marginale, peraltro strettamente connesso con le esigenze sopra menzionate.

Il **comma 1, lettera a)**, introduce un nuovo comma *1-bis* all'articolo 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, il quale mette a sistema le limitazioni previste dall'articolo 3-bis della medesima legge introdotte dal decreto-legge approvato dal Governo nella medesima data del disegno di legge in esame. Si prevede pertanto espressamente anche all'articolo 1 una limitazione nella trasmissione della cittadinanza per i nati all'estero, quando anche i loro ascendenti cittadini di primo (genitori) e di secondo grado (nonni) sono anch'essi nati all'estero. Il comma *1-bis*, alla lettera, si applica solo ai nati all'estero dopo l'entrata in vigore della medesima disposizione, mentre gli ascendenti potranno essere invece anche nati prima, in quanto la disposizione non ha alcun effetto sulla cittadinanza italiana da loro posseduta. Resta tuttavia ferma, per coloro che sono nati anteriormente, l'applicazione dell'articolo 3-bis della legge n. 91/1992. La disposizione inoltre prevede che tutti gli ascendenti cittadini di primo e di secondo grado siano nati all'estero: è quindi sufficiente che uno solo dei genitori o dei nonni cittadini sia nato in territorio soggetto alla sovranità italiana nella data di rispettiva nascita affinché il comma *1-bis* non trovi applicazione. È inoltre sufficiente che uno dei genitori sia cittadino e sia stato residente in Italia per almeno due anni continuativi prima della data di nascita del figlio affinché il nuovo comma *1-bis* non trovi applicazione. E ciò, naturalmente, anche nel caso in cui vi siano più ascendenti cittadini: basterà che uno soltanto dei genitori cittadini sia nato in Italia o vi abbia risieduto per il periodo di due anni continuativi previsto dalla legge o che uno soltanto dei nonni cittadini sia nato in Italia, per disapplicare la limitazione e consentire la trasmissione automatica della cittadinanza per nascita. I requisiti della nascita e della residenza vengono pertanto valutati solo con riguardo agli ascendenti cittadini (rispettivamente, a genitori e nonni per la nascita e a genitori per la residenza): tale scelta è motivata dall'esigenza di legare la trasmissione automatica della cittadinanza alla sussistenza di un legame effettivo con l'Italia, sia in capo agli ascendenti cittadini che al discendente al quale è trasmessa la cittadinanza.

Inoltre, in aderenza alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla prevenzione dei casi di apolidia (ratificata e resa esecutiva in Italia ai sensi della legge 29 settembre 2015, n. 162), il comma *1-bis* opererà solo per i nati all'estero in possesso di altra cittadinanza. Non ci saranno quindi limitazioni generazionali nella trasmissione della cittadinanza italiana *iure sanguinis* per i nati all'estero che non acquistino, a qualsiasi titolo, una diversa cittadinanza al momento della nascita (ad esempio *iure soli*, se così prevede la legge dello Stato di nascita, oppure *iure sanguinis*, nel caso in cui uno dei genitori sia in possesso di un'altra cittadinanza che si comunichi automaticamente ai figli). La previsione è in linea con quanto previsto dalla legislazione di vari Paesi europei, segnatamente quella spagnola (articolo 20, comma 1, lettera b), del codice civile, che limita la trasmissione addirittura ad una sola generazione e non in forma totalmente automatica, essendo imposto l'obbligo di una dichiarazione

entro il compimento del ventesimo anno di età) e quella tedesca (paragrafo 4, comma 4, della legge sulla cittadinanza del 1913, nel testo oggi vigente, che non consente ai nati all'estero a partire dal 1 gennaio 2000 di trasmettere automaticamente la cittadinanza tedesca ai loro figli ugualmente nati all'estero, salva richiesta di registrazione entro un anno dalla nascita). Rispetto agli esempi spagnolo e tedesco, si è preferito ampliare il numero di generazioni (da una sola a due) nelle quali continuerà ad operare la trasmissione automatica della cittadinanza italiana anche in caso di nascita all'estero, in quanto nella legislazione italiana per la prima volta si introducono limitazioni generazionali. Al contempo, si è evitato di imporre oneri amministrativi di dichiarazione, mantenendo per il momento il principio dell'assoluta automaticità della trasmissione, pur adesso con limitazioni di generazione. Come menzionato, si è introdotto il requisito per il genitore cittadino o i genitori cittadini di aver risieduto in Italia per almeno due anni continuativi prima della data di nascita del figlio (o anche soltanto un genitore cittadino, se entrambi i genitori sono cittadini; non risulterà rilevante, invece, l'eventuale residenza in Italia del genitore straniero). Tale residenza "qualificata" prevista dal nuovo articolo 1, comma 1-bis della legge n. 91/1992 (e da ulteriori disposizioni della legge n. 91/1992 introdotte o modificate dal presente intervento: articoli 3, comma 1-bis, 4, comma 1-bis, 11-bis, 13, comma 2-bis, 14, comma 1) si pone in linea con il quadro normativo internazionale. L'articolo 7, lettera e, della Convenzione del Consiglio d'Europa del 1997 sulla nazionalità impiega la nozione di "residenza abituale". Detta Convenzione non è in vigore per l'Italia, ma, essendo stata ratificata da ben 21 Stati del Continente, costituisce un termine di riferimento importante su cui basare una riforma della legge nazionale sulla cittadinanza che tenga conto dei rilevanti effetti sul piano internazionale della questione. Ora, nel diritto italiano (articolo 43, secondo comma, del codice civile) la residenza è già qualificata come "dimora abituale". Tuttavia non mancano sia nell'ordinamento internazionale che in quello europeo casi in cui la residenza è ulteriormente qualificata. Trattandosi di una condizione che assume una rilevanza significativa per l'acquisto o meno della cittadinanza italiana, non è sufficiente la mera residenza anagrafica (registrazione in un pubblico registro della residenza civilistica), ma occorrerà un'indagine sull'effettività e sul carattere perdurante del legame con il territorio e la comunità nazionali. Non basterà quindi a eliminare la limitazione prevista dal nuovo articolo 1, comma 1-bis, della legge n. 91/1992 lo stabilimento per qualche tempo della residenza anagrafica in Italia per dimostrare la sussistenza dei vincoli effettivi, principio ispiratore di tutto l'impianto della riforma. Ma, di converso, sarà necessaria una residenza stabile in Italia, concretizzata in un periodo di tempo sufficientemente lungo e in una presenza sufficientemente qualificata, in modo da creare un legame effettivo e duraturo con la comunità nazionale.

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

Il nuovo comma 1-bis dell'articolo 1 cambia la portata dell'articolo 2, senza necessità di modificarne il tenore letterale. Infatti, l'articolo 2, comma 1, stabilisce che il riconoscimento o la dichiarazione giudiziale della filiazione durante la minore età del figlio *"ne determina la cittadinanza secondo le norme della presente legge"*, quindi per i nati all'estero riconosciuti o dichiarati giudizialmente figli di cittadino o cittadina dopo l'entrata in vigore del comma 1-bis opereranno le limitazioni generazionali ivi previste: il nato all'estero riconosciuto o giudizialmente dichiarato figlio di genitori cittadini nati all'estero, i cui genitori cittadini a loro volta erano nati all'estero, non acquisterà più la cittadinanza italiana. Lo stesso dicasi per il maggiore di età che sarà riconosciuto o dichiarato

giudizialmente figlio di cittadino o di cittadina dopo l'entrata in vigore delle disposizioni in commento: se i genitori e i genitori dei genitori sono nati all'estero, l'articolo 2, comma 2, non gli conferirà più titolo ad eleggere la cittadinanza italiana, in quanto la cittadinanza italiana, a mente del comma 1-*bis* dell'articolo 1, non è “*la cittadinanza determinata dalla filiazione*”. Allo stesso modo opererà il comma 3 dell'articolo 2, che rinvia ai commi 1 e 2 per la disciplina della trasmissione della cittadinanza a coloro di cui il giudice non autorizza il riconoscimento della filiazione o la proposizione dell'azione giudiziale di dichiarazione della stessa (casi attualmente limitata all'ipotesi, prevista dagli articoli 251 e 278 del codice civile, di figli di consanguinei o di affini in linea retta).

Si ricorda infine che, in virtù di quanto previsto dall'articolo 19-*bis* del decreto legislativo n. 150/2011, l'onere di provare l'insussistenza della preclusione all'acquisto sancita dal comma 1-*bis* dell'articolo 1 della legge n. 91/1992 (ugualmente a quanto accade per l'articolo 3-*bis* della legge n. 91/1992) incombe sul richiedente il riconoscimento della cittadinanza. Il nuovo articolo 23-*bis* (introdotto dall'articolo 1, comma 1, lettera m), illustrato *infra*) limita poi i mezzi di prova ammessi, escludendo il giuramento e la prova testimoniale, in coerenza con il principio di certezza che deve presiedere il riconoscimento della cittadinanza.

La **lettera b)** modifica l'articolo 3 della legge n. 91/1992, in modo da introdurre, per l'adozione di minorenni, le stesse limitazioni nella trasmissione della cittadinanza previste per i figli biologici. La disposizione conferisce coerenza alla disciplina, evitando trattamenti irragionevolmente differenziati tra figli adottivi e figli biologici, a scapito di questi ultimi. Anche in questo caso, la limitazione si applica solo agli adottati dopo la data di entrata in vigore della disposizione stessa (i genitori adottivi e i genitori dei genitori adottivi potranno invece essere nati prima di tale data, in quanto la disposizione in commento non ha alcun effetto sul loro stato di cittadinanza). Per il figlio adottivo, la data rilevante non è quella della nascita, ma quella dell'adozione, in quanto in questo caso la “condizione” per l'acquisto della cittadinanza è l'adozione: ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 91/1992, l'adottato diventa cittadino italiano dal giorno successivo a quello in cui acquista efficacia l'adozione da parte di cittadino italiano.

La **lettera c), numero 1)**, opera un intervento per rendere coerente l'articolo 4 della legge n. 91/1992 con le limitazioni generazionali nella trasmissione della cittadinanza introdotte dalle modifiche previste dalle lettere precedenti. L'attuale articolo 4, comma 1, della legge n. 91/1992 consente una naturalizzazione semplificata a stranieri figli o nipoti di ex cittadini (che in quanto tali non possono trasmettere una cittadinanza che non hanno più). A seguito del nuovo comma 1-*bis* dell'articolo 1 introdotto dalla lettera a) e delle conseguenti modifiche nell'articolo 3 e nell'applicazione dell'articolo 2, ci saranno cittadini italiani che non trasmetteranno più la cittadinanza ai propri figli nati all'estero. È quindi equo che la naturalizzazione facilitata prevista dall'articolo 4 sia consentita non solo ai figli e nipoti di ex cittadini ma anche a figli e nipoti nati all'estero di cittadini che non hanno perso la cittadinanza italiana ma non possono trasmetterla. Tale previsione evita in primo luogo l'instaurarsi di una discriminazione non giustificabile (il figlio o nipote dell'ex cittadino avrebbe un trattamento più favorevole del figlio o nipote del cittadino). Inoltre, essa trova fondamento nell'esigenza di favorire l'immigrazione di ritorno: oltre un certo limite, la cittadinanza non si trasmetterà più automaticamente, ma, se in caso di effettivo stabilimento della residenza in Italia, la cittadinanza potrà essere acquistata in maniera semplificata.

Il **numero 2) della lettera c)** risponde alla stessa logica della previsione di cui al numero 1), al fine di evitare iniquità. Un cittadino nato all'estero, figlio di nati all'estero, in base al nuovo comma 1-*bis* dell'articolo 1 non può trasmettere la cittadinanza italiana ai propri figli nati all'estero, se questi ultimi sono in possesso di altra cittadinanza. Se questo cittadino dovesse stabilirsi in Italia con i propri figli minori, questi ultimi, benché abilitati in base alle norme vigenti a risiedere in Italia in quanto stranieri figli di cittadini europei, non avrebbero la cittadinanza italiana. È pertanto equo facilitare per tali figli

minori l'acquisto della cittadinanza italiana, condizionandola solo a un periodo di due anni continuativi di residenza nel territorio nazionale (che nel caso dei minori potrà essere facilmente comprovata con la frequenza di percorsi scolari o prescolari o con la sottoposizione alle vaccinazioni obbligatorie). Per evitare elusioni o vere e proprie frodi, si è evitato di prevedere l'acquisto immediato della cittadinanza da parte del minore o meccanismi, difficilmente verificabili, di perdita della cittadinanza in caso di una durata limitata della residenza effettiva in Italia. L'acquisto della cittadinanza si produrrà solo se i genitori esprimeranno una volontà in tal senso davanti all'ufficiale dello stato civile. Poiché l'acquisto della cittadinanza italiana può comportare per il minore conseguenze sfavorevoli (ad esempio la perdita dell'altra cittadinanza da lui posseduta) e in applicazione del principio dell'uguale responsabilità dei genitori nei confronti della prole, si prevede che la dichiarazione debba essere resa da entrambi i genitori non decaduti dalla responsabilità genitoriale, ivi incluso quello eventualmente non in possesso della cittadinanza italiana, fermo restando che i casi di disaccordo tra i genitori potranno essere regolati dal giudice conformemente all'articolo 337-ter, quarto comma, del codice civile.

Coerentemente con quanto previsto nel testo già vigente del comma 1 dell'articolo 4 della legge n. 91/1992, il beneficio previsto dal comma 1-bis spetta solo ai figli dei cittadini italiani per nascita. Non si applicherà quindi ai figli di cittadini italiani ad altro titolo, in particolare ai figli di cittadini per naturalizzazione, ai quali continuerà ad applicarsi, ove ne ricorrano i presupposti, l'articolo 14. Conformemente a quanto previsto dall'articolo 14 per l'acquisto della cittadinanza non volontario del minore convivente con genitore che acquista la cittadinanza, si consente la rinuncia alla cittadinanza dopo il conseguimento della maggiore età anche in assenza del presupposto della residenza all'estero previsto in via generale dall'articolo 11. È invece mantenuto il requisito del possesso di altra cittadinanza, in attuazione dell'obbligo internazionale di evitare l'insorgere di casi di apolidia. Nel caso in cui i figli del cittadino di seconda generazione nato all'estero nascessero in Italia, il comma 1-bis dell'articolo 4 non troverebbe applicazione, in quanto essi saranno automaticamente cittadini, perché non ricorre una delle condizioni previste dal nuovo comma 1-bis dell'articolo 1, cioè essere nati all'estero.

In coerenza con il sistema della legge n. 91/1992, poiché il minore in questione prima del compimento del periodo biennale di residenza continuativa in Italia non acquista la cittadinanza italiana, la residenza deve essere stabilita e mantenuta "legalmente", cioè nel rispetto delle norme applicabili al soggiorno degli stranieri in Italia.

La **lettera d)** modifica l'articolo 5 della legge n. 91/1992, non consentendo più la naturalizzazione facilitata per il coniuge o la parte di unione civile di cittadino, in caso di residenza all'estero. Tale disposizione, introdotta dalla legge n. 123/1983 e poi confermata dalla legge n. 91/1992, non è più giustificata da esigenze sostanziali, tenuto conto delle facilitazioni previste dalla normativa europea e italiana per il soggiorno in Italia di coniugi di cittadini europei. Del resto, non è coerente con l'impianto generale dell'intervento normativo in esame garantire la naturalizzazione a stranieri residenti all'estero per il solo fatto del legame coniugale con cittadino italiano, spesso anch'egli residente fin dalla nascita all'estero. In caso di stabilimento della residenza in Italia della coppia, resterà invece la possibilità della naturalizzazione facilitata.

L'intervento, pur riguardante una fattispecie di acquisto della cittadinanza diversa dallo *ius sanguinis* e dagli automatismi ad esso assimilabili, è coerente con l'esigenza generale di assicurare che la cittadinanza sia accordata a fronte di un effettivo legame con la comunità nazionale e non con meri legami di discendenza o di coniugio, essendo oramai superato nell'ordinamento italiano il principio dell'unicità della cittadinanza del nucleo familiare.

Il comma 2 dell'articolo 5 è conseguentemente riallineato sul piano formale.

La **lettera e)** interviene sull'articolo 9 della legge n. 91/1992 in maniera analoga a quanto operato dalla lettera c), numero 1), per l'articolo 4 della legge n. 91/1992. L'articolo 9, comma 1, lettera a) della legge n. 91/1992 prevede infatti un'altra ipotesi di naturalizzazione facilitata per i discendenti

fino al secondo grado di ex cittadini. Per le stesse ragioni equitative esposte in relazione all'articolo 4, anche questa naturalizzazione facilitata deve essere consentita ai figli e nipoti nati all'estero di cittadini che non possono più trasmettere la cittadinanza italiana in base al nuovo comma 1-*bis* dell'articolo 1.

La **lettera f)** fissa in 48 mesi i termini procedurali del riconoscimento della cittadinanza. Inoltre, al fine di eliminare alcune incertezze interpretative e consentire ai comuni e ai consolati un'ordinata gestione dei numerosi adempimenti conseguenti alle sentenze di accertamento della cittadinanza, prevede che l'ufficiale dello stato civile provveda agli adempimenti occorrenti all'esecuzione del provvedimento giurisdizionale di accertamento della cittadinanza nel termine di dodici mesi dalla documentata richiesta dell'interessato, successiva al passaggio in giudicato del predetto provvedimento.

La **lettera g)** introduce l'articolo 11-*bis* nella legge n. 91/1992, il quale prevede una nuova ipotesi di perdita della cittadinanza italiana basata sul mancato uso dei diritti e dei doveri derivanti dallo stato di cittadino da parte del cittadino nato all'estero e non residente in Italia, applicabile dall'entrata in vigore della riforma. L'ipotesi è ispirata agli articoli 23-6 e 30-3 del codice civile francese, che configurano la cosiddetta perdita della cittadinanza "per desuetudine". La disposizione ha applicazione solo per il futuro e, a differenza dell'articolo 3-*bis* che configura un mancato acquisto *ex tunc* della cittadinanza, dispone la perdita *ex nunc* a seguito del mancato esercizio dei diritti e dei doveri conseguenti dallo stato di cittadino per almeno venticinque anni. L'esercizio dei diritti e l'adempimento dei doveri del cittadino interromperà quindi il decorso di un termine di decadenza. Dopo il compimento di ciascuno atto rilevante ai sensi dell'articolo 11-*bis* (ossia, un atto che dimostra il mantenimento di vincoli effettivi con la Repubblica) ricomincerà a decorrere dall'inizio un nuovo periodo venticinquennale, durante il quale l'interessato manterrà il proprio stato di cittadino italiano. Solo allo scadere di venticinque anni di completa inattività, intesa come mancato esercizio dei diritti e adempimento dei doveri derivanti dallo stato di cittadino, si produrrà infatti la perdita dello stato di cittadinanza. In base alla disposizione processuale di cui all'articolo 19-*bis*, comma 2-*ter*, del decreto legislativo n. 150/2011, è onere di colui che reclama il possesso della cittadinanza dimostrare che non si è prodotta la perdita sancita dall'articolo 11-*bis*.

Il comma 2 stabilisce una presunzione di mancato mantenimento dei vincoli effettivi con la Repubblica per coloro che nasceranno dopo l'entrata in vigore della disposizione, all'estero, senza risiedere in Italia e sempre se possiedono un'altra cittadinanza: per tale categoria di persone, la mancata trascrizione o iscrizione dell'atto di nascita nei registri dello stato civile italiani entro il venticinquesimo anno di età comporta la perdita della cittadinanza a partire da tale data. La richiesta di iscrizione o trascrizione dell'atto di nascita, a ben vedere, è l'atto di esercizio della cittadinanza che tipicamente viene compiuto per primo e che è il presupposto per tutti gli altri diritti e doveri derivanti dallo stato di cittadino. Nella prassi, infatti, tale richiesta coincide con la richiesta di riconoscimento in via amministrativa della cittadinanza. La disposizione pertanto prevede che il primo venticinquennio decorra dalla nascita e tipizza uno specifico caso di mancato mantenimento del legame effettivo. Si prevede infatti che il venticinquennio si interrompa con la richiesta di iscrizione o trascrizione dell'atto di nascita (cioè, agli effetti pratici, con la richiesta di riconoscimento della cittadinanza in via amministrativa). Se la richiesta non fosse fatta dai genitori durante la minore età del figlio, questi avrà sette anni di tempo dopo il raggiungimento della maggiore età per procedere autonomamente. Decorso tale termine, invero piuttosto ampio e comprendente un tempo sufficiente per la piena consapevolezza ed autodeterminazione del diretto interessato, la perdita della cittadinanza sarà presunta. Si consente comunque la prova contraria dell'effettivo esercizio di diritti e doveri esclusivamente mediante documenti risultati da pubblici registri.

L'articolo 11 della legge, che disciplina in via generale la facoltà di rinuncia alla cittadinanza per quanti sono in possesso di altra cittadinanza, assume quindi nel nuovo contesto della legge novellata un nuovo significato. Fermo il restando il principio ivi indicato che il solo possesso, acquisto o

riacquisto di una cittadinanza straniera non comporta la perdita della cittadinanza italiana, adesso la legge prevede al nuovo articolo 11-*bis* un caso in cui il possesso di altra cittadinanza, unitamente ad altre circostanze (segnatamente la carenza del mantenimento di vincoli effettivi con la Repubblica per un lungo periodo di tempo), è il presupposto per la perdita della cittadinanza italiana. Non costituiscono invece deroghe all'articolo 11 della legge i casi indicati agli articoli 1, comma 1-*bis*, 3, comma 1-*bis*, 3-*bis*, in quanto queste ultime disposizioni non configurano ipotesi di perdita della cittadinanza, ma di mancato acquisto originario della stessa: le persone che si trovano nelle condizioni ivi previste non sono cittadini e quindi non possono conservare o perdere una cittadinanza che non hanno.

La **lettera h), numeri 1) e 2)**, coordinano meglio il testo del comma 1, lettere d) ed e), dell'articolo 13 della legge n. 91/1992, precisando, in conformità con il sistema della legge medesima, che il riacquisto della cittadinanza nei casi ivi previsti avviene dopo che la residenza in Italia è stata stabilita e mantenuta legalmente, cioè nel rispetto delle disposizioni relative al soggiorno degli stranieri in Italia. Tale intervento non è necessario alla lettera c), in quanto il riacquisto della cittadinanza è contestuale alla fissazione della residenza in Italia, rientrando quindi l'interessato che si trova nella situazione prevista nella detta lettera del diritto costituzionale del cittadino di entrare e soggiornare nel territorio della Repubblica (fatta salva l'inibizione al riacquisto della cittadinanza eventualmente adottata dal Ministro dell'interno ai sensi del comma 2 dell'articolo 13).

Il **numero 3) della lettera h)** introduce una presunzione volta ad evitare frodi nell'applicazione della possibilità di riacquisto della cittadinanza da parte di chi l'ha perduta. Nell'ottica di favorire chi realmente ha intenzione di fare stabile ritorno in Italia, scoraggiando invece chi stabilisce la residenza nel nostro Paese solo in maniera fittizia, si prevede che l'ex cittadino che ristabilisca la residenza in Italia e si valga della possibilità di riacquistare la cittadinanza (in forma immediata mediante la dichiarazione di cui all'articolo 13, lettera c), o dopo il decorso di un anno di residenza, in virtù della lettera d) del medesimo articolo) sarà considerato – con presunzione assoluta – avere rinunciato alla cittadinanza riacquistata in caso di residenza in Italia inferiore a due anni continuativi. In accordo con i principi enunciati nelle recenti sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (sopra ricordati casi *Tjebbes* del 2019 e *Perdita della cittadinanza danese* del 2021), si è previsto che sia dato avviso all'interessato di tale ipotesi di rinuncia presuntiva della cittadinanza.

La **lettera i)** prevede una limitazione all'operatività dell'acquisto automatico della cittadinanza *iuris communicatione*, volta a rendere tale acquisto coerente con l'esigenza di effettività che informa tutto l'intervento normativo in esame. Attualmente l'articolo 14, comma 1, della legge n. 91/1992 prevede che il minore convivente con il genitore che acquista o riacquista la cittadinanza acquisti automaticamente la cittadinanza italiana. I casi più frequenti sono quelli dei figli minori dei naturalizzati o dei figli minori di coloro che acquistano la cittadinanza per matrimonio (non essendo figli del coniuge italiano da cui il genitore ricava la cittadinanza). Attualmente tale acquisto si può produrre anche per figli residenti all'estero (ad esempio il figlio di primo letto del coniuge di cittadino italiano), senza quindi nessun legame con la comunità nazionale. L'intervento esclude pertanto che l'articolo 14, comma 1, si applichi in caso di convivenza del minore all'estero. Per i minori conviventi in Italia, si impone invece un periodo minimo di residenza in Italia di due anni anteriormente alla naturalizzazione dei genitori, in modo da assicurare che l'acquisto della cittadinanza segua ad un effettivo legame con il nostro Paese, derivante anche dalla frequenza di un periodo scolastico. Il periodo minimo di due anni non sarà richiesto per i figli di età inferiore, per i quali sarà sufficiente dimostrare la nascita in Italia, la residenza dalla nascita in Italia e la convivenza con il genitore che acquista la cittadinanza.

Anche in questo caso si precisa, in conformità con il sistema della legge n. 91/1992, che l'acquisto della cittadinanza nei casi previsti dall'articolo 14 avviene dopo che la residenza in Italia del minore

interessato è stata stabilita e mantenuta legalmente, cioè nel rispetto delle disposizioni relative al soggiorno degli stranieri in Italia.

La **lettera l)** è volta a un migliore coordinamento dell'articolo 20 con l'articolo 3-*bis* della legge n. 91/1992, confermando che quest'ultimo deroga al primo, il quale sancisce che la cittadinanza è mutata solo per fatti successivi all'entrata in vigore della legge che la regola. Poiché detto articolo 20 della legge n. 91/1992 prevede la possibilità di derogare al principio purché con previsione espressa (“*Salvo che sia espressamente previsto*”), si è ritenuto opportuno chiarire che l'articolo 3-*bis* è uno di tali casi, confermando che la mancanza di vincoli effettivi che caratterizza i casi che ricadono in detta disposizione può anche essere constatata relativamente a situazioni anteriori all'entrata in vigore della legge (e delle sue modifiche).

La **lettera m)** introduce il nuovo articolo 23-*bis*, il quale limita i mezzi di prova nell'ambito della cittadinanza, escludendo il ricorso al giuramento e alla prova testimoniale, salvo che diversa espressa previsione di legge. La disposizione non ha rilevanza solo in ambito processuale, ma anche nei confronti della pubblica amministrazione e per tale ragione è opportuno il suo inserimento nella legge n. 91/1992, oltre che nell'articolo 19-*bis* del decreto legislativo n. 150/2011. Nella prassi, invero, la pubblica amministrazione ha sempre fondato le proprie decisioni di riconoscimento della cittadinanza o di accertamento della perdita della stessa sulla base di prove documentali, ma va tenuto in considerazione che la novella in esame introduce nell'ordinamento gli ulteriori presupposti della sussistenza di un vincolo effettivo con la Repubblica o della residenza stabile in Italia per la trasmissione o il mantenimento della cittadinanza in casi in cui finora operavano automatismi basati sulla mera sussistenza di vincoli di discendenza. È pertanto necessario chiarire, per ragioni di certezza giuridica, che i vincoli nei mezzi di prova operanti in sede processuale valgono anche (e a maggior ragione) per le domande presentate alla pubblica amministrazione.

Il **comma 2** contiene una norma di interpretazione autentica, volta a dare attuazione ai principi enunciati dalla sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 4466 del 2009. La disposizione recepisce, precisandone la portata temporale, l'orientamento giurisprudenziale formatosi a partire dalla sentenza n. 4466 del 2009 delle Sezioni Unite della Cassazione. Il figlio di donna che aveva perso la cittadinanza italiana per acquisto automatico della cittadinanza straniera del marito, se nato a partire dal 1 gennaio 1948 acquista la cittadinanza italiana, in virtù dell'abrogazione parziale della legge n. 555/1912 conseguente all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, a partire dalla quale è impossibile la differenziazione, in quanto discriminazione fondata sul sesso, tra i figli di madre cittadina e i figli di padre cittadino. La madre, infatti, è considerata avere riacquisito la cittadinanza italiana involontariamente perduta prima del 1948 (sentenza della Corte costituzionale n. 30/1983). La disposizione in esame regola invece il caso del figlio nato prima del 1 gennaio 1948, stabilendo che il figlio che al 1 gennaio 1948 non aveva ancora raggiunto la maggiore età (cioè, in base alla legge del tempo, non aveva ancora compiuto il ventunesimo anno di età) è considerato avere acquistato la cittadinanza in base allo stesso meccanismo (cosiddetta *communicatio iuris*) previsto dal vigente articolo 14, comma 1, della legge n. 91/1992. Conseguentemente, ai discendenti dei figli delle donne italiane nati prima del 1 gennaio 1948 sarà consentito reclamare a loro volta il possesso della cittadinanza *iure sanguinis* solo se il loro dante causa è nelle situazioni indicate all'articolo 1, comma 1-*bis* (nato a partire dal 1 gennaio 1948) o all'articolo 14, comma 1-*bis* (minore di anni 21 al 1 gennaio 1948). La soluzione accolta nel testo è la medesima indicata dall'articolo 17-1 del codice civile francese (introdotto, con norma interpretativa autentica, nel 1993) ed è più favorevole allo stabilimento della cittadinanza per via materna rispetto all'intervento legislativo tedesco del 2021 (che ha riconosciuto l'acquisto della cittadinanza tedesca solo ai nati dopo l'entrata in vigore della Costituzione federale del 1949, con effetto *ex nunc*, previa dichiarazione espressa di volontà da rendere entro un limite di tempo determinato).

Per evitare ingiustificate disparità di trattamento rispetto a quanti derivano la cittadinanza in via paterna o ai nati dopo il 1 gennaio 1948 da madre italiana, la disposizione chiarisce che sono espressamente fatti salvi i casi di mancato acquisto o di perdita della cittadinanza previsti dalla legge. Pertanto, se nella linea di derivazione materna della cittadinanza sussistono casi di mancato acquisto (ad esempio ipotesi prevista dall'articolo 3-bis della legge n. 91/1992) o di perdita della cittadinanza (ad esempio naturalizzazione volontaria prima del 16 agosto 1992 o rinuncia volontaria alla cittadinanza o, con riferimento all'interessato, perdita per "desuetudine" prevista dall'articolo 11-bis della legge n. 91/1992 introdotto dal presente disegno di legge), quanti ricadono nella norma di interpretazione autentica non saranno cittadini.

I **commi 3 e 4** incrementano di 100 euro l'importo dei diritti dovuti ai comuni e agli uffici consolari per il riconoscimento della cittadinanza. Il 50% dell'incremento è acquisito all'entrata, il 15% è riassegnato allo stato di previsione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale per le finalità di cui all'articolo 1, comma 640, lettera b), della legge di bilancio 2025 e il 35% dell'incremento (pari al 5% dell'intero contributo come rideterminato dal comma 3) è riassegnato al Ministero dell'interno per le finalità di cui all'articolo 9-bis, comma 3, della legge n. 91/1992.

RELAZIONE TECNICA

L'**articolo 1** contiene disposizioni di natura ordinamentale che modificano alcune regole sostanziali relative all'acquisto, mantenimento e perdita della cittadinanza italiana, nonché alcune regole procedurali relative ai procedimenti amministrativi e giurisdizionali per l'accertamento della cittadinanza italiana, principalmente modificando i modi di acquisto automatico della cittadinanza attualmente previsti.

Il **comma 1, lettera a)**, introduce un nuovo comma *1-bis* all'articolo 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91. La disposizione introduce una limitazione nella trasmissione della cittadinanza per nascita (cioè la cittadinanza acquisita in modo automatico per discendenza da cittadino o cittadina italiani). I figli di padre o di madre cittadini nati all'estero dopo l'entrata in vigore della disposizione, quando i loro ascendenti di primo e di secondo grado sono anch'essi nati all'estero, non saranno più automaticamente cittadini, salvo le ipotesi tassativamente previste dalla norma (persone non in possesso di altra cittadinanza; persone di cui uno dei genitori cittadini è stato residente in Italia per almeno due anni prima della loro nascita). Il comma *1-bis* si applica solo ai nati all'estero dopo l'entrata in vigore della medesima disposizione, mentre gli ascendenti potranno essere invece anche nati prima, in quanto la disposizione non ha alcun effetto sulla cittadinanza italiana da loro posseduta.

La disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

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



della cittadinanza *iure sanguinis*, come quella prevista dall'articolo 1, comma 1, lettera a), del presente provvedimento, non potrà derivare, in un orizzonte temporale anche medio-lungo, una riduzione del numero di domande effettivamente ricevute dagli uffici consolari, anche tenuto conto dell'effetto di possibile incremento della platea teorica di persone che possono accedere al servizio consolare in base alla disposizione di interpretazione autentica di cui al comma 2 dell'articolo in esame (v. infra). Ciò in quanto lo iato tra domanda e offerta del servizio in questione è di tale portata per cui, pur con una riduzione degli aventi diritto, la platea di richiedenti sarà in prospettiva comunque superiore alle capacità massime di lavorazione delle pratiche da parte dei consolati. Si osserva inoltre che il contributo è dovuto per la trattazione della domanda e non per l'effettivo riconoscimento della cittadinanza: non si possono infatti escludere, soprattutto nel primo periodo, numerosi casi di domande presentate comunque anche in assenza dei requisiti di legge. Inoltre, il fatto che la legge ora limiti il numero di generazioni attraverso le quali la cittadinanza può trasmettersi per i nati all'estero comporta che i procedimenti di riconoscimento della cittadinanza degli oriundi saranno in futuro più semplici (essendo escluse in futuro le lunghe catene di trasmissione oggi previste). In questo modo, è possibile che la disposizione comporti, almeno in un orizzonte temporale di breve-medio periodo (alcuni anni), un aumento delle domande che gli uffici consolari potranno ricevere e trattare, essendo richiesto per ciascuna pratica un tempo di trattazione approssimativamente proporzionale al numero di passaggi generazionali da "ricostruire" nell'ambito del procedimento.

Per quanto riguarda invece il contributo amministrativo fino a 600 euro che i comuni possono richiedere per le domande di riconoscimento *iure sanguinis* ai sensi dell'articolo 1, comma 636, della legge di bilancio 2025, si ricorda che, a differenza di quanto previsto per il contributo di pari importo riscosso dagli uffici consolari, la disposizione in questione prevede in capo ai comuni una mera facoltà e non un obbligo di legge di introdurre il contributo. Non si ascrivono inoltre effetti in ordine al contributo di cui al comma 637 della legge di bilancio 2025, in quanto tale contributo è dovuto, se previsto dal comune, per le "ricerche genealogiche", che possono essere effettuate da chiunque e non sono necessariamente legate ai riconoscimenti di cittadinanza. Le disposizioni inoltre sono di recente introduzione e non hanno ancora prodotto effetti rilevanti sui bilanci comunali. Peraltro, nel contesto della legge di bilancio 2025 non sono stati prudenzialmente ascritti effetti finanziari favorevoli alle disposizioni. Alla variazione nella platea teorica dei potenziali richiedenti non possono quindi ascrivere effetti sui saldi di finanza pubblica. Si osserva, infine, che il nuovo comma 1-bis dell'articolo 1 della legge n. 91 del 1992 si applica solo ai nati dopo la sua entrata in vigore.

La **lettera b)** modifica l'articolo 3 della legge n. 91 del 1992, in modo da introdurre, per l'adozione di minorenni, le stesse limitazioni nella trasmissione della cittadinanza previste per i figli biologici. La disposizione conferisce coerenza alla disciplina, evitando trattamenti irragionevolmente differenziati tra figli adottivi e figli biologici, a scapito di questi ultimi. Anche in questo caso, la limitazione si applica solo agli adottati dopo la data di entrata in vigore della disposizione stessa (i genitori adottivi e i genitori dei genitori adottivi potranno invece essere nati prima di tale data, in quanto la disposizione in commento non ha alcun effetto sul loro stato di cittadinanza). La disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica per le medesime ragioni illustrate in relazione al precedente comma 1, lettera a). I casi di riconoscimento di cittadinanza per adozione avvenuta all'estero sono comunque statisticamente trascurabili e non tali da influire sul numero totale dei richiedenti effettivi.

La **lettera c), numero 1)**, opera un intervento per rendere coerente l'articolo 4 della legge n. 91 del 1992 con le limitazioni generazionali nella trasmissione della cittadinanza introdotte dalle modifiche previste dalle lettere precedenti. Le disposizioni in commento non riducono la platea potenziale del servizio consolare di riconoscimento della cittadinanza. Si tratta infatti di persone che, in virtù di quanto previsto



dalle lettere a) e b) e del nuovo articolo 3-bis della legge n. 91 del 1992 non potranno più acquistare automaticamente la cittadinanza se nascono all'estero, ma potranno chiedere l'applicazione del cosiddetto "acquisto per beneficio di legge" se risiedono in Italia. Non si tratta di un'ipotesi di riconoscimento automatico della cittadinanza, ma di acquisto a seguito di dichiarazione. La disposizione, pertanto, non ha effetto sul numero di domande assoggettate ai contributi di cui ai commi 636 e 639 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2025. Si incrementerà invece il numero di dichiarazioni di acquisto della cittadinanza presentate in base all'articolo 4. I conseguenti effetti di maggiore entrata per la finanza pubblica (derivanti dall'applicazione dell'articolo 8 della tabella dei diritti consolari allegata al decreto legislativo n. 71 del 2011 per i limitatissimi casi in cui la dichiarazione può essere presentata all'estero e dall'applicazione dell'imposta di bollo e di eventuali diritti comunali per i casi normali di presentazione di domanda innanzi agli uffici comunali) non sono stimabili come significativi e comunque saranno prudenzialmente quantificati a consuntivo.

Il numero 2) della lettera c) risponde alla stessa logica della previsione di cui al numero 1) e dal punto di vista degli effetti finanziari, si rinvia alle considerazioni già sviluppate nel medesimo numero 1), precisandosi che nell'ipotesi di cui al numero 2) si tratta esclusivamente di dichiarazioni presentate innanzi agli uffici di stato civile comunali.

La lettera d) modifica l'articolo 5 della legge n. 91 del 1992, non consentendo più la naturalizzazione facilitata per il coniuge o la parte di unione civile di cittadino, in caso di residenza all'estero. Per tali fattispecie, l'articolo 9-bis della legge n. 91 del 1992 prevede il pagamento di un importo pari a 250 euro, che ai sensi del comma 3 della suddetta disposizione, prevede che le relative entrate siano interamente riassegnate allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno. Nell'anno 2024 le domande di cittadinanza dei residenti all'estero ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 91 del 1992 sono state 4.249; dal 1° gennaio al 26 marzo 2025 le richieste sono state 943, cioè, in proiezione annuale 4.049 domande (dati desunti dalla banca dati dei servizi consolari del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale). Si considera prudenzialmente il dato più elevato del 2024, che corrisponde a un gettito del contributo di cui all'articolo 9-bis della legge n. 91 del 1992 pari a 1.062.250 euro. Per le modalità volte a mantenere costante l'importo riassegnato al Ministero dell'interno in base alla predetta disposizione si rinvia all'illustrazione dei commi 3 e 4.

La lettera e) interviene sull'articolo 9 della legge n. 91 del 1992 in maniera analoga a quanto operato dalla lettera c), numero 1), per l'articolo 4 della legge n. 91 del 1992. La disposizione aumenta la platea teorica di persone che potrebbero chiedere la concessione della cittadinanza per naturalizzazione. In tali casi le domande sono assoggettate al contributo previsto dall'articolo 9-bis della legge n. 91 del 1992, che è interamente riassegnato allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno. La previsione, pertanto, non comporta effetti sui saldi di finanza pubblica.

La lettera f) fissa in 48 mesi i termini procedurali di riconoscimento della cittadinanza. Si tratta di una disposizione meramente ordinamentale, non suscettibile di generare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Inoltre, al fine di eliminare alcune incertezze interpretative e consentire ai comuni e ai consolati un'ordinata gestione dei numerosi adempimenti conseguenti alle sentenze di accertamento della cittadinanza, si prevede che l'ufficiale dello stato civile provveda agli adempimenti occorrenti all'esecuzione del provvedimento giurisdizionale di accertamento della cittadinanza nel termine di dodici mesi dalla documentata richiesta dell'interessato, successiva al passaggio in giudicato del predetto provvedimento. Consentendo termini più ampi rispetto a quelli attualmente in uso, la disposizione incrementa la sostenibilità per le strutture amministrative degli incumbenti connessi con la materia *de*



qua. Tale previsione è di natura procedimentale e non comporta, pertanto, nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La **lettera g)** introduce l'articolo 11-*bis* nella legge n. 91 del 1992, che prevede una nuova ipotesi di perdita della cittadinanza italiana basata sul mancato uso dei diritti e dei doveri derivanti dallo stato di cittadino per un periodo di 25 anni da parte del cittadino nato all'estero e non residente in Italia, applicabile dall'entrata in vigore della riforma. La disposizione introduce nel nostro ordinamento una nuova fattispecie di perdita *ex nunc* dello *status* di cittadino italiano a seguito di un periodo prolungato di mancato esercizio di diritti o adempimento di doveri. La previsione non comporta a carico dell'amministrazione statale o locale alcun obbligo procedurale: nei casi previsti dalla legge, la perdita si produce infatti in modo automatico e non richiede un accertamento, salvo che l'interessato ne faccia richiesta. La disposizione è inoltre di applicazione meramente eventuale e ha l'effetto di indurre i cittadini italiani residenti all'estero a mantenere aggiornate le proprie posizioni anagrafiche e di stato civile, con conseguente presumibile incremento delle entrate ascrivibili alla prestazione di servizi consolari. L'effetto non è tuttavia stimabile a priori e non si ascrivono pertanto alla disposizione effetti favorevoli in termini di gettito dei diritti consolari di cui alla tabella allegata al decreto legislativo n. 71 del 2011.

I numeri **1)** e **2)** della **lettera h)** coordinano meglio il testo del comma 1, lettere d) ed e), dell'articolo 13 della legge n. 91 del 1992, precisando, in conformità con il sistema della legge medesima, che il riacquisto della cittadinanza nei casi ivi previsti avviene dopo che la residenza in Italia è stata stabilita e mantenuta legalmente, cioè nel rispetto delle disposizioni relative al soggiorno degli stranieri in Italia. Tale intervento non è necessario alla lettera c), in quanto il riacquisto della cittadinanza è contestuale alla fissazione della residenza in Italia, rientrando quindi l'interessato che si trova nella situazione prevista nella detta lettera del diritto costituzionale del cittadino di entrare e soggiornare nel territorio della Repubblica (fatta salva l'inibizione al riacquisto della cittadinanza eventualmente adottata dal Ministro dell'interno ai sensi del comma 2 dell'articolo 13). Si tratta pertanto di disposizioni ordinamentali di coordinamento a cui non sono ascrivibili effetti per la finanza pubblica.

Il **numero 3)** introduce una presunzione volta a evitare frodi nell'applicazione della possibilità di riacquisto della cittadinanza da parte di chi l'ha perduta, nell'ottica di favorire chi realmente ha intenzione di fare stabile ritorno in Italia, scoraggiando invece chi solo stabilisce la residenza nel nostro Paese solo in maniera fittizia. La disposizione ha carattere ordinamentale e non comporta pertanto nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Si osserva che, inducendo persone già residenti all'estero a mantenere la residenza anagrafica in Italia per almeno due anni, incrementa potenzialmente la platea di persone fisiche residenti ai fini fiscali in Italia ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del testo unico delle imposte sui redditi di cui al DPR n. 917 del 1986. Poiché la disposizione è di applicazione individuale e dipende esclusivamente da comportamenti e scelte individuali, non si ascrivono prudenzialmente, in relazione a tale suo possibile effetto, conseguenze favorevoli sui saldi di finanza pubblica.

La **lettera i)** prevede una limitazione all'operatività dell'acquisto automatico della cittadinanza *iuris communicatione*, volta a rendere tale acquisto coerente con l'esigenza di effettività che informa tutto l'intervento normativo in esame. La disposizione riguarda esclusivamente l'acquisto della cittadinanza in modo automatico da parte di minorenni il cui genitore acquista la cittadinanza italiana all'estero. Trattandosi di residenti all'estero, il riconoscimento della loro cittadinanza compete agli uffici consolari. La disposizione si applica esclusivamente a minorenni, i quali non sono assoggettati al pagamento del contributo di cui all'articolo 1, comma 639, della legge di bilancio 2025. La disposizione non è pertanto idonea a ridurre il gettito di tale contributo e non ha pertanto effetti sui saldi di finanza pubblica.



La **lettera l)** è una disposizione di coordinamento formale tra gli articoli 3-*bis* e 20 della legge n. 91 del 1992. La disposizione ha carattere ordinamentale e non comporta pertanto nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La **lettera m)** introduce il nuovo articolo 23-*bis*, il quale limita i mezzi di prova nell'ambito della cittadinanza, escludendo il ricorso al giuramento e alla prova testimoniale, salvo che diversa espressa previsione di legge. Si tratta di una disposizione di carattere procedurale che, andando a incidere esclusivamente sulla procedura di acquisizione dei mezzi di prova, non è suscettibile di generare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il **comma 2** contiene una norma di interpretazione autentica, volta a dare attuazione ai principi enunciati dalla sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 4466 del 2009. La disposizione recepisce, precisandone la portata temporale, l'orientamento giurisprudenziale formatosi a partire dalla sentenza n. 4466 del 2009 delle Sezioni Unite della Cassazione. Il figlio di donna che aveva perso la cittadinanza italiana per acquisto automatico della cittadinanza straniera del marito, se nato a partire dal 1° gennaio 1948 acquista la cittadinanza italiana, in virtù dell'abrogazione parziale della legge n. 555 del 1912 conseguente all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, a partire dalla quale è impossibile la differenziazione, in quanto discriminazione fondata sul sesso, tra i figli di madre cittadina e i figli di padre cittadino. La disposizione, oltre a chiarire dubbi interpretativi che da lungo tempo creano forte incertezza nella materia, consente agli uffici consolari e ai comuni di ricevere e decidere in via amministrativa istanze di ricostruzione *iure sanguinis* che allo stato attuale non vengono ricevute in quanto finora la pubblica amministrazione si attenuta al principio secondo il quale la trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis* per via materna ha effetto solo per i nati in vigore dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Il comma 2, pertanto, concorre a temperare la riduzione della platea teorica di richiedenti il riconoscimento della cittadinanza innanzi agli uffici amministrativi (consolati all'estero e uffici di stato civile comunali in Italia) e ha potenzialmente un effetto di incremento del gettito dei contributi di cui ai commi 636, 637 e 639 della legge di bilancio 2025. Si ricorda tuttavia che, anche dopo la riduzione della platea teorica in base ai nuovi articoli 1, comma 1-bis, 3, comma 1-bis, e 3-bis della legge n. 91 del 1992, il numero di potenziali richiedenti il servizio di riconoscimento della cittadinanza rimane comunque estremamente elevato.

Per quanto riguarda le procedure giudiziarie di accertamento della cittadinanza, la disposizione, avendo come effetto quello di ridurre i casi di possibile riconoscimento giudiziale della cittadinanza, riduce il volume del contenzioso in tale materia e ha pertanto l'effetto di ridurre l'arretrato giudiziario civile.

Il **comma 3** incrementa di 100 euro il contributo dovuto per la domanda di riconoscimento della cittadinanza presentata agli uffici consolari. Tale contributo è fissato dal 1° gennaio 2025 in 600 euro per ciascun richiedente maggiorenne, di cui 300 euro sono riassegnati allo stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Dal 1° gennaio 2025 al 26 marzo 2025, dai sistemi MAECI risulta un numero di domande in trattazione, pari a 10.079, cui corrisponde un gettito pari a 6.047.400 euro. Proiettando su base annua il gettito è pari a 25.968.247 euro (non è possibile confrontare con il dato degli anni precedenti, in quanto il contributo era di importo inferiore). Come indicato in relazione alla lettera d) del comma 1, il gettito del contributo di cui all'articolo 9-bis della legge n. 91 del 1992 è previsto diminuire di 1.062.250 euro annui a seguito della riduzione della platea teorica di aventi diritto a chiedere la cittadinanza ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 91 del 1992. Conseguentemente la **lettera c) del comma 4** prevede che il 5% del contributo dovuto agli uffici consolari (pari quindi a circa 1.290.000 euro annui secondo la proiezione sopra riferita) sia riassegnato al Ministero dell'interno per le finalità di cui all'articolo 9, comma 3. Attualmente il contributo in parola è pari a 600 euro, di cui 300 acquisiti all'entrata e 300 riassegnati al Ministero degli affari esteri e della



cooperazione internazionale. A seguito della modifica introdotta dal presente disegno di legge, il contributo è pertanto fissato in 700 euro, di cui 350 acquisiti all'entrata (il 50% del totale), 315 riassegnati al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (il 45% del totale conformemente a quanto previsto dall'alinea dell'articolo 1, comma 640, della legge di bilancio 2025, come modificato) e 35 (cioè il 5% del totale) al Ministero dell'interno.

Il **comma 4, lettera a)**, incrementa corrispondentemente anche l'importo massimo del contributo dovuto ai comuni. Trattandosi di contributo che la norma lascia alla discrezionalità degli enti locali istituire, non si ascrivono prudenzialmente all'incremento effetti favorevoli per la finanza pubblica.

Infine, il **comma 4, lettera b)**, adegua la percentuale riassegnata al MAECI del contributo di cui all'articolo 7-bis della tariffa dei diritti consolari allegata al decreto legislativo n. 71 del 2011, in conseguenza dell'incremento di 100 euro dell'importo totale del contributo disposto dal comma 3 del provvedimento in esame e della previsione di una quota, pari al 5%, riassegnata allo stato di previsione del Ministero dell'interno, come previsto dalla lettera c) del comma 4, sopra commentata.





*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

VERIFICA DELLA RELAZIONE TECNICA

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

Il Ragioniere Generale dello Stato

Firmato digitalmente

Daria Perrotta

02/04/2025



ANALISI TECNICO-NORMATIVA (ATN)

Amministrazione proponente: Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale

Titolo: Schema di disegno di legge, recante “*Disposizioni in materia di cittadinanza*”

Referente: Ufficio legislativo del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO**1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.**

L'intervento normativo aggiorna le disposizioni sostanziali e processuali relative alla cittadinanza italiana *iure sanguinis*. A distanza di oltre 30 anni dall'ultimo intervento di riforma (legge n.91/1992), la mutata realtà sociale e l'evoluzione del contesto normativo e giurisprudenziale rendono necessaria una revisione in linea con i tempi. L'intervento si pone pienamente in linea con il programma di Governo volto a dare impulso alle riforme istituzionali per migliorare la competitività dell'Italia.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

La disciplina italiana in materia di cittadinanza si fonda sul principio dello *ius sanguinis* che costituisce il pilastro dei tre principali provvedimenti normativi in materia, succedutisi in oltre 150 anni di storia dell'Italia unitaria (in realtà, in alcune pratiche di riconoscimento, quando il dante causa è nato prima dell'Unità d'Italia ma emigrato successivamente, continuano ad applicarsi anche normative pre-unitarie): il Codice civile del 1865, la legge n.555/1912 e la legge n.91/1992. Il Codice civile del 1865 e la legge n.555 del 1912, pur essendo ormai abrogati, continuano ad applicarsi ancora oggi sulla base del principio *tempus regit actum* quando ciò è richiesto dalle esigenze di ricostruzione della catena di discendenza poiché, in base alla vigente legge n.91/1992, non è previsto alcun limite temporale o generazionale all'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti.

Le norme proposte intervengono principalmente sulla legge n.91/1992 attraverso mirate modifiche con la tecnica della novella che, pur preservando il principio cardine dello *ius sanguinis*, introducono alcuni temperamenti per rendere la disciplina più in linea con l'evoluzione della realtà sociale: In particolare sono introdotti:

- 1) limiti generazionali alla trasmissione automatica della cittadinanza *iure sanguinis*;
- 2) la perdita della cittadinanza per chi non esercita i relativi diritti e doveri per un periodo di 25 anni a decorrere dalla data di entrata in vigore della disposizione (cd. perdita per desuetudine);
- 3) l'acquisto facilitato della cittadinanza per migrazioni di ritorno in Italia;
- 4) l'eliminazione della possibilità di concessione della cittadinanza italiana per matrimonio per i residenti all'estero (occorre necessariamente risiedere in Italia).

L'intervento normativo tocca inoltre, in maniera più limitata, anche le seguenti disposizioni:

- 1) legge n.555/1912. Come detto, si tratta di una disposizione ormai abrogata in virtù della successiva legge n.91/1992 ma che continua ad applicarsi per il principio del *tempus regit actum*. Con l'articolo 1, comma 2, del provvedimento in esame si introduce una norma di interpretazione autentica, volta a dare attuazione ai principi enunciati dalla sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 4466 del 2009;
- 2) decreto legislativo n.71/2011 e legge n.207/2024.

Più in dettaglio:

- 1) all'articolo 1, comma 1 della legge n.91/1992 è aggiunto un comma 1-bis che limita la trasmissione automatica della cittadinanza italiana al figlio di padre o madre cittadini, nato all'estero e in possesso di altra cittadinanza, se i genitori cittadini sono nati all'estero e non sono stati residenti in Italia per almeno due anni continuativi prima della data di nascita del figlio e se anche gli ascendenti cittadini di primo grado dei genitori sono nati all'estero. La norma si applicherà a tutti coloro che nasceranno dopo l'entrata in vigore.
- 2) all'articolo 3 della legge n.91/1992, dopo il comma 1, è inserito il comma 1-bis. La modifica, specularmente a quella di cui al nuovo comma 1-bis dell'articolo 1, estende il nuovo regime anche ai minori stranieri nati all'estero che sono stati adottati. Si tratta di una estensione necessaria a garantire parità di trattamento a situazioni soggettive analoghe.
- 3) all'articolo 4 della legge n.91/1992 sono introdotte modifiche al comma 1 ed è introdotto un nuovo comma 1-bis. La *ratio* della novella è quella di favorire le cd. "migrazioni di rientro" (per maggiori dettagli si veda la relazione illustrativa)
- 4) all'articolo 5 sono introdotte modifiche ai commi 1 e 2 volte a non consentire più la naturalizzazione facilitata per il coniuge o la parte di unione civile di cittadino, in caso di residenza all'estero. Tale disposizione, introdotta dalla legge n. 123/1983 e poi confermata dalla legge n. 91/1992, non è più giustificata da esigenze sostanziali, tenuto conto delle facilitazioni previste dalla normativa europea e italiana per il soggiorno in Italia di coniugi di cittadini europei. Del resto, non è coerente con l'impianto generale dell'intervento normativo in esame garantire la naturalizzazione a stranieri residenti all'estero per il solo fatto del legame coniugale con cittadino italiano, spesso anch'egli residente fin dalla nascita all'estero. In caso di stabilimento della residenza in Italia della coppia, resterà invece la possibilità della naturalizzazione facilitata.
- 5) si interviene sull'articolo 9 della legge n. 91/1992 in maniera analoga a quanto operato dalla novella sull'articolo 4
- 6) all'articolo 9-ter della legge n.91/1992 sono introdotti i nuovi commi 1-bis e 1-ter che fissano in 48 mesi i termini procedurali per il riconoscimento della cittadinanza e introducono un termine di 12 mesi per l'ufficiale di stato civile per gli adempimenti relativi all'esecuzione di un provvedimento giurisdizionale di accertamento della cittadinanza.
- 7) si introduce il nuovo articolo 11-bis nella legge n. 91/1992, il quale prevede una nuova ipotesi di perdita della cittadinanza italiana basata sul mancato uso dei diritti e dei doveri derivanti dallo *status* di cittadino da parte del cittadino nato all'estero e non residente in Italia, applicabile dall'entrata in vigore della riforma.
- 8) all'articolo 13 della legge n.91/1992 sono introdotte modifiche alle fattispecie di riacquisto della cittadinanza italiana finalizzate ad un coordinamento generale dell'intervento normativo. Si introduce inoltre una presunzione volta ad evitare frodi nell'applicazione della possibilità di riacquisto della cittadinanza da parte di chi l'ha perduta.
- 9) l'articolo 14 della legge n.91/1992 viene modificato al fine di prevedere una limitazione all'operatività dell'acquisto automatico della cittadinanza *iuris communicatione*, volta a rendere tale acquisto coerente con l'esigenza di effettività che informa tutto l'intervento normativo in esame.
- 10) l'articolo 20 della legge n.91/1992 è modificato al fine di un miglior coordinamento con il nuovo articolo 3-bis.
- 11) si introduce il nuovo articolo 23-bis nella legge n.91/1992, il quale limita i mezzi di prova nell'ambito della cittadinanza, escludendo il ricorso al giuramento e alla prova testimoniale, salvo diversa espressa previsione di legge.
- 12) si introducono modifiche alla tabella allegata al d.lgs. n.71/2011 e alla legge n.207/2024 per aumentare di 100 euro l'importo dei diritti dovuti ai comuni e agli uffici consolari per il riconoscimento della cittadinanza.

L'intervento in oggetto non incide su norme di rango regolamentare.

4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.*

Nell'ultimo cinquantennio, le decisioni sia della Corte costituzionale sia dei tribunali ordinari (riguardanti essenzialmente l'interpretazione delle norme precostituzionali) ha portato all'espansione continua del diritto di cittadinanza, attraverso richiami a principi costituzionali contenuti nelle sentenze n. 4466/2009 e n. 25317/2022: l'articolo 22 della Costituzione, che vieta di privare della cittadinanza "per motivi politici", viene ad esempio invocato come "diritto soggettivo permanente e imprescrittibile" al possesso della cittadinanza italiana; dagli articoli 4 e 16 ss. della Costituzione che conferiscono una serie di diritti ai cittadini si desume il fatto che la cittadinanza italiana debba essere garantita nei termini più ampi e che la rinuncia possa essere solo "volontaria ed esplicita".

Nessuna rilevanza è invece data al decorso del tempo né al disinteresse perdurante da parte degli aventi diritto e dei loro danti causa. Nessuna rilevanza è data alle conseguenze pratiche, che di fatto portano a rendere sostanzialmente indeterminato il "popolo" cui è attribuita la sovranità. Nessuna rilevanza è data alla circostanza che si attribuisce pienezza di diritti anche politici a decine di milioni di persone che con il territorio soggetto alla sovranità italiana e con la comunità nazionale non hanno alcun contatto, consentendo loro di scegliere se e quando sottostare ai doveri. Tali principi sono comuni anche agli ordinamenti di altri Paesi europei che hanno conosciuto, in misura maggiore o minore, fenomeni migratori come l'Italia, tra tutti Spagna, Germania e Francia.

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

conto dell'obiettiva rilevanza del decorso di lunghi periodi di tempo senza che siano avvenuti contatti con l'Italia volti a stabilire in maniera anche formale i vincoli giuridici cui è assoggettato il cittadino.

La possibilità di un tale bilanciamento legislativo è riconosciuta dalla citata sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 25317/2022, secondo cui *“il principio di effettività si sostanzia in una constatazione dalle implicazioni specifiche: vale a dire che spetta a ciascuno Stato determinare le condizioni che una persona deve soddisfare per essere considerata investita della sua cittadinanza ... Ciò col limite, puramente negativo, rappresentato dall'esistenza di un collegamento effettivo tra quello Stato e la persona di cui si tratta. Spetta alla legislazione nazionale stabilire quale sia questo collegamento. Sicché l'effettività designa il confine della libertà degli Stati di accordare l'acquisto della cittadinanza a chi non presenti alcun vero punto di collegamento con l'insieme di rapporti nei quali si esprime la cittadinanza effettiva (o sostanziale). La ragione è che il nesso di cittadinanza non può mai esser fondato su una fictio. Il principio implica, in conclusione, che esista un vincolo reale tra lo Stato e l'individuo sulla base di indici idonei a far risaltare la cittadinanza al di là del dato formale”*. A sua volta, la giurisprudenza costituzionale ha suggerito sin dagli anni '80 che la cittadinanza *iure sanguinis* non forma un diritto illimitato né insensibile ai legami di fatto tra l'individuo e la comunità statale. Da un lato, pur non potendosi contestare *“l'interesse, giuridicamente rilevante, di entrambi i genitori a che i loro figli siano cittadini e cioè membri di quella stessa comunità statale di cui essi fanno parte”*, ha riconosciuto che non esiste *“un diritto dei genitori di trasmettere ai figli i rispettivi status civitatis”*, ma *“è sempre l'ordinamento statale a prevedere le fattispecie nelle quali si realizza l'acquisto della cittadinanza iure sanguinis”*. Dall'altro, ha osservato che *“più che porre in rilievo la volontà del soggetto ... ciò che si valorizza è l'esigenza di una assimilazione giuridica nella comunità statale di coloro che vengono considerati, effettivamente o potenzialmente, integrati nella realtà socio-politica che l'ordinamento deve regolare”* (sentenza n. 30 del 1983). Coerentemente con queste indicazioni, le Sezioni Unite della Cassazione hanno riconosciuto che *“[n]essun riferimento esclusivo alla nascita e al mero jus sanguinis giustificava o giustifica l'acquisto dello stato di cittadino, che sorge dalla filiazione, oggi anche adottiva, essendo dubitabile e superato il collegamento al mero fatto del nascere da un soggetto con una specifica cittadinanza dell'acquisto di questa, con una visione che pericolosamente si accosta al concetto di 'razza', incompatibile con la civiltà prima ancora che con l'art. 3 della Costituzione”* (sentenza n. 4466 del 2009).

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

senza mantenere più alcun contatto con la comunità nazionale ed a un cittadino nato e cresciuto in Italia, che vi ha frequentato le scuole e che contribuisce attivamente allo sviluppo economico e sociale della Repubblica, in effetti prospetta una violazione del principio di uguaglianza, sotto i profili della proporzionalità e della ragionevolezza del trattamento, proprio in ragione degli effetti pratici prodotti o producibili nei concreti rapporti della vita.

Parallelamente, la Corte costituzionale ha anche riconosciuto quale elemento significativo nel giudizio di eguaglianza il trascorrere del tempo, affermando che *“gli eventi sui quali incide il fluire del tempo sono caratterizzati da peculiarità, che li diversificano da situazioni analoghe, oggetto di comparazione”* (sentenza n. 6 del 1988) giacché *“il succedersi del tempo di fatti ed atti può di per sé rendere legittima l'applicazione di una determinata disciplina rispetto ad altra”*. Sotto quest'ultimo punto di vista non può negarsi che, nel corso del tempo, i vincoli sociali, culturali ed economici con il Paese di emigrazione si attenuano e, correlativamente, i vincoli con il Paese di radicazione diventano sempre più forti, fino a diventare pressoché esclusivi nel corso delle successive generazioni.

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

5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

L'intervento è compatibile in quanto la materia è rimessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato sulla base di quanto stabilito dall'articolo 117 della Costituzione.

6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

L'intervento normativo rispetta i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

Data la rilevanza costituzionale dell'attribuzione dello *status civitatis*, cui si ricollega direttamente l'esercizio di diritti e doveri fondamentali che la Carta costituzionale riserva ai soli cittadini, non si è ritenuta percorribile l'ipotesi di una delegificazione.

8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

In materia di cittadinanza risultano attualmente depositati in Parlamento i seguenti progetti di legge:

ATTO E PRESENTATORE	OGGETTO	ITER
CITTADINANZA (Legge 5 febbraio 1992, n. 91)		
SENATO		
AS 752 Menia (FdI) AS 98 Giacobbe (PD) AS 295 La Marca (PD) AS 919 La Marca (PD) AS 1211 La Marca (PD)	<p>AS 752 Riapre per tre anni, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge, il termine per il riacquisto della cittadinanza e modifica la legge 91/1992 in materia di riconoscimento <i>jure sanguinis</i> (discendenti fino al terzo grado) e acquisto della cittadinanza, introducendo il requisito della conoscenza della lingua italiana. Armonizza casi di preclusione, sospensione e revoca della cittadinanza</p> <p>AS 98 riapre per due anni il termine per il riacquisto della cittadinanza</p> <p>AS 295 interviene sulla legge 91/1992 al fine di prevedere la cittadinanza italiana per nascita per le donne che l'hanno persa a seguito di matrimonio con straniero prima del 1° gennaio 1948 e per i loro figli, anche se nati prima di tale data, nonché per i figli di padri o madri cittadini che hanno perduto la cittadinanza per ragioni di lavoro all'estero, anche se nati prima del 1° gennaio 1948.</p>	<p>Esame in corso in Comm. Affari cost. (redigente). Previsto parere Comm. Esteri-Difesa.</p>

ATTO E PRESENTATORE	OGGETTO	ITER
	<p>AS 919 dispone la riapertura, per un periodo di quattro anni, del termine per la presentazione della dichiarazione per il riacquisto della cittadinanza e riduce da 250 a 200 euro il contributo a corredo delle istanze/dichiarazioni di elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza.</p> <p>AS 1211 riapre per un periodo di quattro anni il termine per il riacquisto della cittadinanza di cui all'art. 17 e riduce a 200 euro il contributo per le istanze o dichiarazioni di elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza.</p>	
AS 20 Malpezzi (PD)	<p>Mira ad introdurre nuove fattispecie di acquisto della cittadinanza in favore dei minori stranieri nati in Italia o entrati in Italia entro il 12° anno che seguono un percorso formativo nel nostro Paese (ius scholae).</p> <p><i>N.B. non diramato perché non previsto coinvolgimento Comm. Esteri</i></p>	<i>Esame non avviato</i> Assegnato il 20.04.2023 alla Comm. Affari cost. (redigente)
AS 70 Verducci (PD)	<p>Mira ad introdurre nella legge 91/1992 nuove fattispecie di acquisto della cittadinanza per nascita in favore di coloro che nascono nel territorio italiano da genitori stranieri (ius soli) e dei minori stranieri che seguono un percorso formativo nel nostro Paese (ius culturae).</p>	<i>Esame non avviato</i> Assegnato il 24.01.2023 alla Comm. Affari cost. (referente),
AS 1226 Maiorino (M5S)	<p>Prevede l'acquisto della cittadinanza italiana per il minore straniero nato in Italia o ivi entrato entro i 12 anni che abbia frequentato regolarmente, per almeno 5 anni, uno o più cicli scolastici o percorsi di istruzione e formazione professionale (ius scholae).</p>	Presentato il 10 settembre Assegnato il 4 dicembre 2024 alla Comm. Affari Cost. in sede redigente
AS 1232 Boccia (PD)	<p>Introduce nuove fattispecie di acquisto della cittadinanza italiana per nascita (<i>ius soli temperato</i>) e per i minori stranieri che seguono nel nostro Paese un percorso di studio o formazione (<i>ius scholae</i>).</p>	Presentato il 12.09.2024, pubblicato il 12.10.2024. Assegnato il 16 ottobre 2024 alla Comm. Affari Cost. in sede redigente, con parere della 3a.
AS 1263 Gasparri (FI)	<p>Volto a limitare la trasmissibilità della cittadinanza jure sanguinis e a consentire ai minori stranieri che abbiano frequentato nel nostro Paese l'intero ciclo scolastico della scuola dell'obbligo di divenire cittadini italiani (ius Italiae)</p>	Presentato il 9.10.2024 Assegnato alla Commissione Affari Costituzionali in sede redigente il 30 ottobre 2024

ATTO E PRESENTATORE	OGGETTO	ITER
CAMERA		
AC 255 Boldrini (PD)	Prevede un intervento organico di riforma della legge 91/1992 al fine di ampliare le fattispecie di acquisizione della cittadinanza per coloro che nascono nel territorio italiano da genitori stranieri (ius soli), oltre che facilitare l'acquisto della cittadinanza per i minori presenti nel nostro Paese e per gli stranieri legalmente residenti	<i>Esame non avviato</i> Assegnato il 12.01.2023 alla Comm. Affari cost. (referente),
AC 314 Orfini (PD)	Mira ad introdurre nella legge 91/1992 nuove fattispecie di acquisto della cittadinanza per nascita in favore di coloro che nascono nel territorio italiano da genitori stranieri (ius soli) e dei minori stranieri che seguono un percorso formativo nel nostro Paese (ius culturae).	<i>Esame non avviato</i> Assegnato il 27.01.2023 alla Comm. Affari cost. in sede referente
AC 515 Carè (PD)	Riapre i termini per il riacquisto della cittadinanza ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 91/1992 per due anni a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge	<i>Esame non avviato</i> Assegnato il 13.02.2023 alla Comm. Affari cost. (referente),
AC 523 Porta (PD)	Prevede che sia cittadina italiana la donna che lo è stata per nascita e che ha perduto la cittadinanza a seguito di matrimonio con straniero prima del 1.01.1948, nonché i figli nati prima della medesima data. Prevede inoltre la riapertura sine die dei termini per il riacquisto della cittadinanza italiana ai sensi dell'articolo 17.	<i>Esame non avviato</i> Assegnato il 27.01.2023 alla Comm. Affari cost. (referente),
AC 599 Porta (PD)	Sul riconoscimento della cittadinanza alle persone nate e residenti nei territori dell'impero austro-ungarico. Modifica la legge 379/2000 al fine di sopprimere il riferimento temporale (31.12.2020) entro il quale le persone nate o residenti nei territori appartenenti all'impero austro-ungarico possono richiedere il riconoscimento della cittadinanza italiana.	<i>Esame non avviato</i> Assegnato il 27.01.2023 alla Comm. Affari cost. (referente),
AC 617 Baldino (M5S) -	Prevede la possibilità di acquisto della cittadinanza per il minore straniero nato in Italia o che vi abbia fatto ingresso entro i dodici anni di età, che abbia risieduto legalmente e abbia seguito nel nostro paese un percorso formativo (ius scholae).	<i>Esame non avviato</i> Assegnato il 17.05.2024 alla Comm. Affari cost. (referente).
AC 660 Di Giuseppe (FdI)	Differisce fino al 31.12.2027 il termine per il riacquisto della cittadinanza ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 91/1992	<i>Esame non avviato</i> Assegnato il 10.01.2023 alla Comm. Affari cost. (referente).
AC 1015 Foti (FdI)	Introduce, con l'art. 6-bis, il	<i>Esame non avviato</i>

ATTO E PRESENTATORE	OGGETTO	ITER
	“matrimonio di comodo” tra le cause ostative all’acquisto della cittadinanza italiana e quale motivo di revoca di quella eventualmente acquisita in frode.	Assegnato il 10.05.2023, alla Comm. Affari cost. (referente).
AC 1209 Rosato (A-IV)	Ripropono il testo del provvedimento approvato dalla Camera in prima lettura nella XVII legislatura che introduceva lo <i>ius culturae</i> . Prevede nuove fattispecie di acquisto della cittadinanza per nascita (in caso di nascita in Italia da genitori stranieri di cui almeno uno in possesso permesso di soggiorno permanente/lungo periodo) e a seguito di percorso formativo in Italia (per i minori stranieri nati o entrati in Italia entro i 12 anni).	<i>Esame non avviato</i> Presentato alla Camera il 7.06.2023 Assegnato il 10.09.2024 alla Comm. Aff. Cost. (referente).
AC 1237 Di Sanzo (PD)	Sostituisce l’art.17 della legge 91/92, in materia di riacquisto della cittadinanza, prevedendo sine die la possibilità di riacquistarla con una dichiarazione presso il comune italiano o l’autorità consolare di residenza.	<i>Esame non avviato</i> Assegnato il 26.03.2024 alla Comm. Affari cost. (referente), con parere della Comm. Esteri.
AC 1420 Tirelli (NM-MAIE)	Prevede la possibilità di riacquistare la cittadinanza per coloro che non si siano avvalsi della facoltà prevista dall’articolo 17 della legge 91/1992 in quanto il Paese estero di cui sono cittadini non consentiva la doppia cittadinanza e riapre per sei mesi il termine di cui all’articolo 17	Presentato alla Camera il 20.09.23 Assegnato alla Comm. Affari Costituzionali il 17 ottobre 2024.
AC 1421 Tirelli (NM-MAIE)	Prevede la cittadinanza per le donne che l’hanno persa a seguito di matrimonio con straniero prima del 1° gennaio 1948 e per i loro figli, anche se nati prima di tale data.	Presentato alla Camera il 20.09.23 Assegnato alla Comm. Affari Costituzionali il 17 ottobre 2024.
AC 1422 Tirelli (NM-MAIE)	Prevede, in caso di perdita o distruzione per eventi eccezionali della documentazione comprovante la discendenza in linea retta da cittadini italiani da allegare all’istanza per il riconoscimento della cittadinanza, la possibilità per l’autorità consolare di attestare tale discendenza e ogni altro elemento idoneo a provare la cittadinanza dell’ascendente, una volta eseguite le verifiche necessarie.	Presentato alla Camera il 20.09.23 Assegnato alla Comm. Affari Costituzionali il 18 ottobre 2024.
AC 1719 Zanella (AVS) I	Prevede la possibilità di acquisto della cittadinanza per il minore straniero nato in Italia o che vi abbia fatto ingresso entro i dodici anni di età, che abbia risieduto legalmente senza interruzioni e abbia seguito nel nostro paese un percorso formativo di almeno 5 anni (<i>ius scholae</i>).	<i>Esame non avviato</i> Assegnato il 23.05.2024 alla Comm. Affari cost. (referente)

ATTO E PRESENTATORE	OGGETTO	ITER
AC 1828 Soumahoro (Misto)	introduce una forma di <i>ius soli</i> per coloro che sono nati in Italia da genitori stranieri di cui almeno uno regolarmente soggiornante o nato in Italia e nuove fattispecie di acquisto per i minori stranieri entrati in Italia entro i 14 anni, che vi abbiano soggiornato anche in maniera discontinua fino alla maggiore età, ovvero per i minori che abbiano frequentato un corso di istruzione primaria o secondaria o un percorso di istruzione e formazione professionale (<i>ius scholae</i>). Modifica, inoltre, la normativa in materia di acquisto della cittadinanza per matrimonio, adozione di maggiorenne e residenza.	<i>Esame non avviato</i> Presentato alla Camera il 16.04.2024. Assegnato il 09.10.2024 alla Comm. Aff. Cost. (referente).
AC 1985 Ciani (PD)	Modifica la legge 91/1992, introducendo: per i minori, lo « <i>ius soli temperato</i> » attribuendo la cittadinanza per nascita da genitori stabilmente soggiornanti, e dello <i>ius culturae</i> , prevedendo l'acquisto della cittadinanza per i figli di genitori stranieri residenti da almeno 6 anni che abbiano frequentato per almeno 5 anni uno o più cicli di istruzione, o percorsi di formazione professionale idonei a ottenere una qualifica professionale in Italia; per i lavoratori, riduzione a 5 anni del tempo di permanenza ininterrotta per la naturalizzazione.	Presentato alla Camera il 22.07.2024. Assegnato il 10.12.2024 alla Comm. Aff. Cost. (referente).
AC 2017 Colucci (M5S)	Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza	Presentato alla Camera il 7.08.2024.
AC 2014 Berruto (PD)	Disposizioni concernenti il tesseramento dei minori stranieri nati in Italia presso le società e associazioni sportive e i casi di concessione della cittadinanza	Presentato alla Camera il 6.08.2024.
AC 2023 Boschi (IV)	Modifica la legge 91/1992 introducendo <i>ius soli temperato</i> (bambini nati in Italia da genitori stranieri di cui almeno uno titolare di diritto di soggiorno permanente ovvero di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, <i>ius scholae</i> (minori nati in Italia o entrati entro i 12 anni a seguito della regolare frequenza, per almeno 5 anni, di uno o più cicli scolastici o percorsi di istruzione e formazione professionale). Prevede, inoltre, un'ulteriore fattispecie di concessione della cittadinanza per naturalizzazione per lo straniero entrato in Italia prima della maggiore età	Assegnato il 26 settembre alla Comm. Affari cost. (referente).

ATTO E PRESENTATORE	OGGETTO	ITER
AC 2028 Richetti (AZ)	Introduce forma di <i>ius scholae</i> per il minore straniero nato in Italia che abbia frequentato regolarmente per almeno 10 i cicli del sistema educativo di istruzione e formazione.	Presentato l'11.09.2024 Assegnato alla Commissione Affari Costituzionali il 12 novembre 2024.
AC 2032 Bakkali (PD)	Introduce <i>ius soli temperato</i> (nati in Italia da genitori stranieri di cui almeno uno regolarmente soggiornante in Italia da almeno un anno) e <i>ius scholae</i> (ingresso in Italia entro i 12 anni e frequenza per almeno 5 cicli scolastici o percorsi di istruzione e formazione). Riduce inoltre i termini per la concessione della cittadinanza per residenza e prevede nuova fattispecie di concessione per lo straniero entrato in Italia prima della maggiore età.	Presentata il 12.09.2024. Assegnata il 9.10.2024 alla Comm. Aff. Cost (referente).
AC 2080 Barelli (FI)	Volto a limitare la trasmissibilità della cittadinanza <i>jure sanguinis</i> e a consentire ai minori stranieri che abbiano frequentato nel nostro Paese l'intero ciclo scolastico della scuola dell'obbligo di divenire cittadini italiani (<i>ius Italiae</i>)	Presentato il 9.10.2024 Assegnato alla Commissione Affari Costituzionali il 16 ottobre 2024 con parere III
AC 2124 Iezzi (Lega)	Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, in materia di acquisto e di revoca della cittadinanza». Disciplina ipotesi di causa ostativa all'acquisto della cittadinanza italiana ex art. 4; modifica art. 9.1 in materia di requisiti per la concessione della cittadinanza; modifica art. 10-bis prevedendo ulteriori ipotesi di revoca della cittadinanza.	Presentato il 30.10.2024 Assegnato alla Commissione Affari Costituzionali il 12 marzo 2025 (no parere III)

9) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.*

Per quanto riguarda la giurisprudenza si rinvia a quanto più dettagliatamente esposto nel precedente punto 4. Per quanto concerne la pendenza di giudizi di costituzionalità sulla materia si rileva che, alla data odierna, risultano presentate, da parte dei Tribunali ordinari di Bologna, Firenze, Milano e Roma quattro ordinanze di rinvio alla Corte Costituzionale per potenziali profili di incostituzionalità dell'articolo 1 della legge n.91/1992.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO DELL'UNIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE

10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione europea.*

L'attribuzione della cittadinanza italiana ha conseguenze anche alla luce del diritto dell'Unione Europea, stante l'articolo 9 del Trattato sull'Unione Europea, secondo cui "*L'Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce*". La cittadinanza di uno Stato membro è quindi il presupposto giuridico per la titolarità della cittadinanza europea. In generale la giurisprudenza della Corte europea di giustizia considera consolidato il principio secondo cui la determinazione dei modi di acquisizione e perdita della cittadinanza spettano, conformemente al diritto internazionale, alla competenza di ciascuno Stato membro.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano allo stato attuale procedure di infrazione della Commissione UE sulla materia dell'acquisto della cittadinanza italiana *iure sanguinis* in virtù del già citato principio secondo cui la determinazione dei modi di acquisizione e perdita della cittadinanza spettano, conformemente al diritto internazionale, alla competenza di ciascuno Stato membro. Cionondimeno, si rileva come le legislazioni in materia di attribuzione della cittadinanza di alcuni Paesi come, ad esempio, Malta e Cipro che prevedono nei rispettivi ordinamenti modalità di acquisto della cittadinanza basati su promesse di investimenti economici nel Paese, siano finite recentemente sotto la lente di ingrandimento della Commissione. Si tratta di meccanismi di attribuzione della cittadinanza nazionale (e quindi, di conseguenza, della cittadinanza europea) che la Commissione europea ha messo in discussione, avviando delle procedure di infrazione a causa del *vulnus* per l'ordinamento europeo derivante dalla "monetizzazione" del diritto di cittadinanza. La Commissione europea ha ritenuto infatti che i programmi di concessione della cittadinanza agli investitori di uno Stato membro non siano compatibili con il principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea e con il concetto di cittadinanza dell'UE di cui all'articolo 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e devono essere abrogate.

Si tratta evidentemente di censure che, al di là dell'eventuale accoglimento o meno da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea, potrebbero, in futuro, essere estese dalla Commissione anche ad altre modalità di concessione della cittadinanza da parte di un Paese membro in totale assenza di qualsivoglia legame effettivo tra lo Stato membro ed il richiedente.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

L'intervento è compatibile con gli obblighi internazionali dell'Italia in quanto non va ad incidere sull'articolo 26, comma 3, della legge n.91/1992 che tutela la prevalenza degli obblighi internazionali dell'Italia facendo salve le eventuali diverse disposizioni previste da accordi internazionali.

13) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Sin dalle sentenze *Airola* (1975) e *Micheletti* (1992), la Corte di giustizia dell'Unione europea è intervenuta sull'argomento, stabilendo il principio generale per cui "*la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro, competenza che deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario*"¹. Pertanto, la condotta degli Stati membri con riguardo alle modalità di concessione o

¹ Corte di giustizia dell'Unione Europea, sentenza 20 febbraio 1975, 21/74, *Airola*, e Corte di giustizia dell'Unione Europea, sentenza 7 luglio 1992, C-369/90, *Micheletti*. In particolare con tale ultima pronuncia la CGUE ha affermato che non spetta «alla legislazione di uno Stato membro limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro

revoca della cittadinanza nazionale, è assoggettabile al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea in relazione al profilo del rispetto del diritto dell'Unione.

Spingendosi ancora oltre, con la sentenza *Tjebbes*², la Corte di giustizia dell'UE ha statuito che “nell'esercizio della propria competenza a definire i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza, è legittimo per uno Stato membro considerare che la cittadinanza sia espressione di un legame effettivo tra se stesso e i propri cittadini e collegare, di conseguenza, all'assenza o alla cessazione di un siffatto legame effettivo la perdita della sua cittadinanza”. La perdita della cittadinanza di uno Stato membro basata sull'assenza di un legame effettivo tra il cittadino e lo Stato è stata anche oggetto della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 5 settembre 2023, *Udlændinge- og Integrationsministeriet (Perte de la nationalité danoise)*, Causa C-689/21. In questa sentenza la Corte di Lussemburgo, nel richiamare il consolidato principio secondo cui la determinazione dei modi di acquisizione e perdita della cittadinanza spettano, conformemente al diritto internazionale, alla competenza di ciascuno Stato membro e che, in situazioni ricadenti nell'ambito del diritto UE, la suddetta competenza deve essere esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione, ha ribadito la legittimità dell'obiettivo di una legislazione nazionale volta a tutelare il rapporto di solidarietà e lealtà tra uno Stato membro e i suoi cittadini e la reciprocità di diritti e doveri che costituiscono il fondamento della cittadinanza.

Più in generale, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che le competenze degli Stati in materia di cittadinanza devono essere esercitate nel rispetto del principio di proporzionalità (articolo 5, paragrafo 4, TUE). Giova inoltre segnalare che, pur nel doveroso rispetto delle prerogative e della sovranità degli Stati membri, le singole normative nazionali in materia di cittadinanza devono comunque essere conformi al principio di leale collaborazione fra gli Stati, di cui all'articolo 4, paragrafo 2, TUE, con il quale confligge l'attribuzione della cittadinanza europea a un numero di cittadini di Paesi terzi indeterminato e indeterminabile, ma comunque quantificabile in decine di milioni di persone, come prevista dall'attuale meccanismo della legge n.91/1992.

14) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

In generale vi è una limitata giurisprudenza in materia di cittadinanza della Corte europea dei diritti dell'uomo in quanto il testo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo non contempla espressamente il diritto alla cittadinanza. Nel caso *Poenaru v. Romania* del 2001, la CEDU ha ribadito il principio che “la Convenzione non garantisce, in quanto tale, il diritto di uno straniero di entrare o di risiedere in un determinato Paese, né quello di ottenere una determinata cittadinanza”. Tale principio è stato tuttavia temperato in alcune successive sentenze. In *Karashev v. Finland*, ad esempio, la Corte, dopo aver ribadito che “il diritto alla cittadinanza non è in quanto tale garantito dalla Convenzione o dai suoi Protocolli”, riconosce però che in alcune circostanze il diniego della cittadinanza può comportare una violazione della Convenzione, e in particolare dell'art. 8. La Corte elabora a tal proposito un *test* che sarà alla base di successive pronunce sul tema: a) la misura deve essere arbitraria e b) deve avere un impatto sulla vita privata dell'individuo. Una specifica violazione della CEDU da parte di norme in materia di cittadinanza viene rilevata, per la prima volta da parte della Corte di Strasburgo, nel caso *Genovese v. Malta* del 2011, avente ad oggetto la discriminazione effettuata dalla legislazione maltese tra figli naturali e figli legittimi in relazione all'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis* (ammessa nel secondo caso ma non nel primo).

Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato».

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

² Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 12 marzo 2019, C-221/17, *Tjebbes*.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.

Come anticipato (v. *infra* punto 4), i maggiori Paesi europei prevedono limitazioni alla trasmissione della cittadinanza per discendenza a persone nate e residenti all'estero e in possesso di altra cittadinanza. Si vedano ad esempio:

- gli articoli 17, lettera a)³ e 20, comma 1,⁴ 22, comma 1, lettere b) e f),⁵ del codice civile spagnolo (la prima generazione di nati all'estero subordinatamente a una formale opzione, per la generazione successiva possibilità di naturalizzazione facilitata con un anno di residenza in Spagna);
- il paragrafo 4(4) della vigente legge sulla cittadinanza tedesca del 1913⁶ (i nati all'estero figli di genitori nati all'estero acquistano la cittadinanza tedesca solo se registrati entro il termine perentorio di un anno dalla nascita);
- l'articolo 23-6 del codice civile francese, che tempera l'assenza di limiti generazionali nella trasmissione all'estero della cittadinanza, con la seguente declinazione del principio di effettività: *“La perdita della cittadinanza francese può essere accertata con sentenza quando l'interessato, di origine francese per discendenza, non ha alcuna presunzione legale dello status francese e non ha mai avuto la residenza abituale in Francia, se gli ascendenti, dai quali lui deriva la nazionalità francese, non hanno essi stessi né presunzione legale dello status francese, né residenza in Francia per mezzo secolo. La sentenza determina la data in cui è stata persa la cittadinanza francese. La sentenza può stabilire che la cittadinanza è stata persa dai danti causa dell'interessato e che quest'ultimo non è mai stato francese”*⁷.

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

Per i figli nati nel matrimonio la legge tedesca del 1913 prevedeva la prevalenza della cittadinanza del padre. Per i nati dal 1 gennaio 1975 si è prevista la perfetta equiparazione della linea paterna e materna per i figli nati nel matrimonio. Per i figli di madre tedesca nati tra il 1 aprile 1953 e il 31 dicembre 1974 si è prevista una facoltà di chiedere l'ottenimento della cittadinanza tedesca con una dichiarazione da presentare nel termine entro il 31 dicembre 1977. Per i figli nati fuori dal matrimonio la legge tedesca del 1913 prevedeva la prevalenza della cittadinanza della madre. I figli nati fuori dal matrimonio da padre tedesco sono equiparati a quelli di padre tedesco solo se nati dal 1 luglio 1993.

³ *Son españoles de origen:*

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

⁴ *Tienen derecho a optar por la nacionalidad española:*

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

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

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

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

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

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

⁶ 4. *Die deutsche Staatsangehörigkeit wird nicht nach Absatz 1 erworben bei Geburt im Ausland, wenn der deutsche Elternteil nach dem 31. Dezember 1999 im Ausland geboren wurde und dort seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, es sei denn, das Kind würde sonst staatenlos. Die Rechtsfolge nach Satz 1 tritt nicht ein, wenn innerhalb eines Jahres nach der Geburt des Kindes ein Eintrag nach §36 des Personenstandsgesetzes auf Beurkundung der Geburt im Geburtenregister gestellt wird; zur Fristwahrung genügt es auch, wenn der Antrag in dieser Frist bei der zuständigen Auslandsvertretung eingeht. Sind beide Elternteile deutsche Staatsangehörige, so tritt die Rechtsfolge des Satzes 1 nur ein, wenn beide die dort genannten Voraussetzungen erfüllen.*

⁷ *La perte de la nationalité française peut être constatée par jugement lorsque l'intéressé, français d'origine par filiation, n'en a point la possession d'état et n'a jamais eu sa résidence habituelle en France, si les ascendants, dont il tenait la nationalité française, n'ont eux-mêmes ni possession d'état de Français, ni résidence en France depuis un demi-siècle. Le jugement détermine la date à laquelle la nationalité française a été perdue. Il peut décider que cette nationalité avait été perdue par les auteurs de l'intéressé et que ce dernier n'a jamais été français.*

Per i nati fino al 30 giugno 1993, era possibile l'acquisto della cittadinanza solo con tre anni di residenza in Germania e con una dichiarazione da presentare entro il compimento del 23 anno di età. La quarta modifica della legge sulla cittadinanza in vigore dal 20 agosto 2021 ha accordato un termine di 10 anni per i nati dopo il 23 maggio 1949 (data di entrata in vigore della Costituzione federale che sancisce l'uguaglianza dei sessi) per presentare una dichiarazione di acquisto della cittadinanza tedesca, nei casi in cui la legge vigente al momento della loro nascita contenesse discriminazioni in base al sesso (concretamente, figli legittimi di madre tedesca nati tra il 23 maggio 1949 e il 31 dicembre 1974; figli nati tra il 23 maggio 1949 e il 31 marzo 1953 da madre tedesca che avesse perso la cittadinanza per matrimonio con uno straniero; cittadini tedeschi per nascita che avessero perso la cittadinanza per legittimazione da parte di padre straniero tra il 23 maggio 1949 e il 31 marzo 1953). La dichiarazione può essere presentata anche dai discendenti e comporta l'acquisto *ex tunc* della cittadinanza. Si tratta, cioè di una naturalizzazione facilitata, subordinata al possesso dei requisiti previsti per la naturalizzazione (inclusa l'assenza di condanne penali di durata superiore a due anni). L'articolo 3 della Costituzione tedesca prevede, in termini, largamente coincidenti con l'articolo 3 della Costituzione italiana il principio di uguaglianza, con una specifica menzione dell'uguaglianza tra donne e uomini⁸. In sintesi, in presenza di una previsione costituzionale identica, l'ordinamento tedesco ha "controllato" in via legislativa gli effetti, evitando la creazione a posteriori di un numero di cittadini indeterminato che per decenni non hanno esercitato né diritti né doveri né avevano un particolare legame con la Germania (se fossero stati residenti in Germania, ben avrebbero potuto fare domanda di naturalizzazione).

La legge spagnola ha sempre previsto fin dal testo originario del codice civile del 1889 la derivazione della cittadinanza in via paterna o materna. L'articolo 22 del codice civile (nel testo vigente fino al 5 agosto 1954) prevedeva che la moglie seguisse la cittadinanza del marito, sancendo quindi la perdita della cittadinanza spagnola per la donna sposata con uno straniero del quale acquistasse la cittadinanza. La recente legge n. 20/2022 ("Legge di memoria democratica")⁹ ha previsto, per i soli figli nati all'estero di donne spagnole che avessero perso la cittadinanza per matrimonio con uno straniero prima dell'entrata in vigore della Costituzione del 1978, la possibilità, nel termine di due anni, di optare per la cittadinanza spagnola. L'opzione tuttavia ha un'efficacia limitata ai figli, in quanto ai loro figli la cittadinanza è accordata solo per naturalizzazione facilitata con un anno di residenza in Spagna.

La legge francese regola espressamente l'applicazione intertemporale delle modifiche delle leggi sulla cittadinanza. L'articolo 17-1 del codice civile (introdotto nel 1993)¹⁰ prevede che le nuove che

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

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

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

Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.

⁹ *Disposición adicional octava. Adquisición de la nacionalidad española.*

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

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

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

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

¹⁰ *Les lois nouvelles relatives à l'attribution de la nationalité d'origine s'appliquent aux personnes encore mineures à la date de leur entrée en vigueur, sans préjudicier aux droits acquis par des tiers et sans que la validité des actes passés antérieurement puisse être contestée pour cause de nationalité.*

attribuiscono la cittadinanza per nascita si applicano solo alle persone ancora minorenni alla data della loro entrata in vigore, senza pregiudizio per i diritti acquisiti dai terzi e senza che la validità degli atti posti in essere anteriormente possa essere contestata in ragione della nazionalità. La norma è stata espressamente qualificata come di interpretazione autentica. L'articolo 17-2¹¹ stabilisce espressamente che la cittadinanza è determinata dalla legge vigente al momento in cui l'atto o il fatto sono avvenuti. A titolo di interpretazione autentica, è espressamente indicato che la norma si applica alle leggi vigenti prima del 19 ottobre 1945 (data dell'ordinanza con cui fu emanato il nuovo codice della nazionalità dopo la Seconda guerra mondiale, di poco anteriore all'entrata in vigore della Costituzione della IV Repubblica che ha disposto l'equiparazione piena tra donne e uomini). Ora, la legge francese vigente prima del 1945 (legge sulla nazionalità del 10 agosto 1927) consentiva la derivazione della cittadinanza francese da entrambi i genitori ma solo in caso di filiazione nel matrimonio e di nascita in Francia. Negli altri casi, dal 1927 la cittadinanza poteva essere ottenuta anche in via materna ma con alcune limitazioni e differenze rispetto alla trasmissione per via paterna. La differenza per i nati all'estero fu eliminata con il codice della nazionalità del 1945, che consentì solo un diritto di opzione ai francesi *iure sanguinis*, da esercitare nei sei mesi anteriori al compimento della maggiore età. Le residue differenze tra linea paterna e materna furono eliminate solo con la legge del 9 agosto 1973. In base agli articoli 17-1 e 17-2 del codice civile, il tempo della nascita determina quindi ancora oggi la cittadinanza, anche quando la determinazione avviene secondo principi oggi non più attuali.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.*

Non vengono introdotte nuove definizioni. Viene semplicemente esplicitato il requisito della continuità della residenza per due anni consecutivi in Italia, utile ai fini dell'acquisto della cittadinanza in virtù di alcune delle disposizioni introdotte dalla novella. Si tratta di una specificazione assolutamente necessaria per ridurre il rischio delle cd. residenze fittizie, una pratica purtroppo già diffusa allo stato attuale da parte di italo-discendenti residenti all'estero che si recano in Italia solo per il tempo strettamente necessario a presentare la domanda di riconoscimento *iure sanguinis* presso il comune.

2) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.*

È stata verificata la correttezza dei riferimenti normativi citati nel provvedimento, anche con riferimento alla loro esatta individuazione.

3) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti.*

Per l'intervento normativo in esame è stata utilizzata in prevalenza la tecnica della novella. Si è trattato di una scelta volta a preservare l'impianto normativo generale, intervenendo in maniera mirata

Les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent à titre interprétatif, aux lois sur la nationalité d'origine qui ont été mises en vigueur après la promulgation du titre 1er du présent code.

¹¹ *L'acquisition et la perte de la nationalité française sont régies par la loi en vigueur au temps de l'acte ou du fait auquel la loi attache ces effets.*

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

solo su quelle disposizioni che, a seguito dell'analisi preliminare, sono state ritenute non più attuali. Per maggiori dettagli si rinvia alla Parte I, numero 3.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

L'intervento non comporta effetti abrogativi impliciti. L'unica abrogazione espressamente prevista è relativa all'articolo 33 del decreto-legge n. 69/2013, in conseguenza della trasposizione di quest'ultimo nell'articolo 4, comma 2-bis, della legge n. 91/1992, operata dall'articolo 1, comma 1, lettera d), dell'intervento normativo in esame.

5) Non individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Non vi sono disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate. L'intervento in oggetto disciplina modalità nuove in tema di acquisto o perdita dello *status civitatis* e tutte le disposizioni trovano applicazione a partire dal momento dell'entrata in vigore del provvedimento.

Il comma 2 dell'articolo 1 contiene una norma di interpretazione autentica, volta a dare attuazione ai principi enunciati dalla sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 4466 del 2009. La disposizione recepisce, precisandone la portata temporale, l'orientamento giurisprudenziale formatosi a partire dalla sentenza n. 4466 del 2009 delle Sezioni Unite della Cassazione. Il figlio di donna che aveva perso la cittadinanza italiana per acquisto automatico della cittadinanza straniera del marito, se nato a partire dal 1 gennaio 1948 acquista la cittadinanza italiana, in virtù dell'abrogazione parziale della legge n. 555/1912 conseguente all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, a partire dalla quale è impossibile la differenziazione, in quanto discriminazione fondata sul sesso, tra i figli di madre cittadina e i figli di padre cittadino. La madre, infatti, è considerata avere riacquisito la cittadinanza italiana involontariamente perduta prima del 1948 (sentenza della Corte costituzionale n. 30/1983). La disposizione in esame regola invece il caso del figlio nato prima del 1 gennaio 1948, stabilendo che il figlio che al 1 gennaio 1948 non aveva ancora raggiunto la maggiore età (cioè, in base alla legge del tempo, non aveva ancora compiuto il ventunesimo anno di età) è considerato avere acquistato la cittadinanza in base allo stesso meccanismo (cosiddetta *communicatio iuris*) previsto dal vigente articolo 14, comma 1, della legge n. 91/1992. Conseguentemente, ai discendenti dei figli delle donne italiane nati prima del 1 gennaio 1948 sarà consentito reclamare a loro volta il possesso della cittadinanza *iure sanguinis* solo se il loro dante causa è nelle situazioni indicate all'articolo 1, comma 1-bis (nato a partire dal 1 gennaio 1948) o all'articolo 14, comma 1-bis (minore di anni 21 al 1 gennaio 1948). La soluzione accolta nel testo è la medesima indicata dall'articolo 17-1 del codice civile francese (introdotto, con norma interpretativa autentica, nel 1993) ed è più favorevole allo stabilimento della cittadinanza per via materna rispetto all'intervento legislativo tedesco del 2021 (che ha riconosciuto l'acquisto della cittadinanza tedesca solo ai nati dopo l'entrata in vigore della Costituzione federale del 1949, con effetto *ex nunc*, previa dichiarazione espressa di volontà da rendere entro un limite di tempo determinato).

La lettera m) dell'articolo 1 introduce il nuovo articolo 23-bis nella legge n.91/1992, limitando i mezzi di prova nell'ambito della cittadinanza, escludendo il ricorso al giuramento e alla prova testimoniale, salvo che per diversa espressa previsione di legge. La disposizione non ha rilevanza solo in ambito processuale, ma anche nei confronti della pubblica amministrazione e per tale ragione è opportuno il suo inserimento nella legge n. 91/1992, oltre che nel decreto legislativo n. 150/2011 (in base a quanto previsto dall'articolo 2, comma 1, lettera b) dell'intervento normativo in esame). Nella prassi, invero, la pubblica amministrazione ha sempre fondato le proprie decisioni di riconoscimento della cittadinanza o di accertamento della perdita della stessa sulla base di prove documentali, ma va tenuto in considerazione che la novella in esame introduce nell'ordinamento gli ulteriori presupposti della sussistenza di un vincolo effettivo con la Repubblica o della residenza stabile in Italia per la

trasmissione o il mantenimento della cittadinanza in casi in cui finora operavano automatismi basati sulla mera sussistenza di vincoli di discendenza. È pertanto necessario chiarire, per ragioni di certezza giuridica, che i vincoli nei mezzi di prova operanti in sede processuale valgono anche (e a maggior ragione) per le domande presentate alla pubblica amministrazione.

6) *Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.*

Non risultano deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

7) *Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi e dei motivi per i quali non è possibile esaurire la disciplina con la normativa proposta e si rende necessario il rinvio a successivi provvedimenti attuativi; verifica della congruità dei termini previsti per la loro adozione.*

L'intervento normativo in esame non contempla l'adozione di successivi atti attuativi.

8) *Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione tecnica della sostenibilità dei relativi costi.*

Per l'analisi statistica, i cui risultati sono presentati più in dettaglio al punto IV della relazione illustrativa del provvedimento, sono stati utilizzati i dati dell'elenco unificato dell'anagrafe degli italiani residenti all'estero e degli schedari consolari, compilato ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 459/2001. Si tratta dei dati ufficiali più aggiornati disponibili al momento della predisposizione dell'analisi (dicembre 2024). Non si è ritenuto necessario coinvolgere l'ISTAT per ulteriori elaborazioni.

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

Provvedimento: Disposizioni in materia di cittadinanza

Amministrazione competente: Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale

Referente dell'amministrazione competente: Ufficio legislativo

SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI

L'intervento normativo aggiorna le disposizioni sostanziali e processuali relative alla cittadinanza italiana *iure sanguinis*. A distanza di oltre 30 anni dall'ultimo intervento di riforma, la mutata realtà sociale e l'evoluzione del contesto normativo e giurisprudenziale rendono necessaria una revisione in linea con i tempi. L'intervento non modifica il principio di fondo della trasmissione della cittadinanza, che resta saldamente ancorato allo *ius sanguinis*, quale elemento costitutivo della comunità nazionale come si è venuta formando in più di un secolo e mezzo di storia unitaria. Il principio, tuttora valido, viene però temperato, coniugandolo in maniera espressa con la sussistenza di vincoli effettivi ed attuali con la comunità nazionale. Solo in presenza di tali vincoli oggettivi, perduranti nel tempo ed espressione di un legame formale e sostanziale con la Repubblica, potrà essere garantito l'accesso al complesso indissolubile di diritti e di doveri propri dei cittadini che formano il popolo cui l'articolo 1 della Costituzione attribuisce la sovranità.

1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE**I. Evoluzione normativa della disciplina. Il principio cardine dello *ius sanguinis***

Il principio del cosiddetto *ius sanguinis* su cui si fonda la trasmissione della cittadinanza italiana ha conosciuto una notevole stabilità nel corso degli ultimi due secoli. L'esempio di base è stato il codice civile napoleonico, il cui articolo 9 consentiva al nato in Francia da padre straniero, nell'anno successivo al conseguimento della maggiore età, di diventare francese dichiarando tale volontà e mantenendo o fissando il domicilio in Francia. Per il nato all'estero da padre francese l'articolo 10 prevedeva l'acquisto automatico della cittadinanza francese. Le leggi degli Stati preunitari del periodo della Restaurazione seguivano in via prevalente l'esempio francese. Gli articoli 11 e 12 del codice del Regno delle Due Sicilie del 1819 traducevano in maniera pressoché letterale gli articoli 9 e 10 del codice civile napoleonico. Anche il codice civile albertino del 1837 del Regno di Sardegna seguiva il modello, sia pure con alcune restrizioni.

Questi modelli furono tenuti ben presenti anche in occasione della stesura del codice civile del 1865. L'articolo 4 enuncia espressamente il principio dell'acquisto della cittadinanza dal padre, per la prima volta svincolandolo completamente dal luogo di nascita. L'articolo 6 accordava la cittadinanza ai figli nati all'estero dell'ex cittadino, a condizione che rientrassero in Italia. Da notare la precisione con cui era definita la nozione di ex cittadino, come colui “*che ha perduto la cittadinanza prima del nascimento del figlio*”. Solo dalla lettura combinata degli articoli 4, 5, 6 e 7 si comprende il meccanismo attraverso cui opera l'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*: la cittadinanza si acquista il giorno della nascita e sulla base della condizione del genitore dante causa in quella data. Se il genitore ha perso la cittadinanza prima della nascita, il figlio sarà figlio di uno straniero e sarà quindi straniero anche lui, salve eccezioni ben delimitate di legame effettivo con l'Italia.

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

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

La legge del 1912 conservò l'impianto del codice civile del 1865 (*ius sanguinis*, unicità della cittadinanza della famiglia determinata dalla situazione del padre e del marito), ma con alcune modifiche, il cui effetto generale fu quello di attenuare il principio dell'unicità della cittadinanza del singolo (consentendo alcuni casi di doppia cittadinanza) per preservare il principio dell'unicità della famiglia. La disciplina definita nel 1912 rimase sostanzialmente stabile per oltre mezzo secolo, fatti salvi gli effetti dei mutamenti territoriali prodottisi dopo la prima e dopo la seconda guerra mondiale. Da metà degli anni '70 i profondi cambiamenti in essere nella società italiana e la necessità di dare piena attuazione ai principi costituzionali di uguaglianza resero evidente la necessità di rivedere la legislazione in materia di cittadinanza. Due sentenze della Corte costituzionale (la n. 87/1975 e la n. 30/1983), entrambe originate da giudizi promossi da persone con evidenti ed effettivi legami con l'Italia, dichiararono l'incostituzionalità di due principi considerati fondamentali dalla normativa prerepubblicana: la perdita della cittadinanza per effetto dell'acquisto non volontario della cittadinanza del marito straniero da parte della moglie italiana; la derivazione della cittadinanza *iure sanguinis* esclusivamente dal padre, se noto. Il principio di uguaglianza fece venire meno il principio di unicità della cittadinanza nel nucleo familiare. Il legislatore intervenne quindi con la legge di riforma del diritto di famiglia del 1975 (coeva alla sentenza n. 87/1975) la quale stabiliva, all'articolo 219, la modalità con le quali le donne che avessero perso la cittadinanza per matrimonio con uno straniero potevano riacquistarla (alla lettera, con effetto *ex tunc*) con una semplice dichiarazione. La legge n. 123/1983, vigente dal 27 aprile 1983 (coeva alla sentenza n. 30/1983) fece venire meno ogni disparità tra moglie e marito: gli articoli 1 e seguenti eliminano l'automatico acquisto della cittadinanza da parte della moglie straniera del cittadino italiano (che operava anche per i residenti all'estero) e consentono ai coniugi stranieri di cittadini o cittadine italiani di chiedere una naturalizzazione semplificata, a condizioni simili a quelle previste fin dal 1906 per il marito straniero di donna italiana. La legge n. 123/1983 (articoli 5 e seguenti) stabilì legislativamente anche il principio della parità dei figli di padre e di madre italiani e la parità dei figli adottivi con quelli biologici: tutti erano automaticamente cittadini italiani. Tuttavia, per i casi di doppia cittadinanza il figlio aveva l'onere di optare per una sola cittadinanza entro un anno dal raggiungimento della maggiore età (la legge n. 180/1986 prorogherà il termine "fino alla data di entrata in vigore della nuova legge organica sulla cittadinanza", consentendo anche il riacquisto con semplice dichiarazione da parte di coloro che erano incorsi nella perdita della cittadinanza per non avere reso l'opzione).

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

entrati nella Comunità europea, non erano ancora un'attrattiva meta di immigrazione dal Sudamerica). La legge n. 91/1992 fece innanzi tutto un'opera di sistemazione delle norme adottate nel corso degli anni '70 e '80, ma aggiunse un elemento di portata rivoluzionaria: cadevano gli ultimi resti del principio di unicità della cittadinanza. Gli italiani che acquistano, anche volontariamente, una cittadinanza straniera dal 16 agosto 1992 non perdono più la cittadinanza, i cittadini plurimi originari (che acquistavano *iure sanguinis* tutte le cittadinanze possedute dal padre e dalla madre e/o che acquistavano *iure soli* la cittadinanza del Paese nel cui territorio fossero nati) non devono più rendere alcuna opzione. I figli di padre italiano che si naturalizza straniero durante la loro minore età non perdono più la cittadinanza italiana, anche quando acquistano la nuova cittadinanza straniera del padre. La cittadinanza italiana si perde ora solo per espressa e formale rinuncia (articolo 11) e in casi limitati e gravi di violazione di doveri di fedeltà alla Repubblica (articolo 12). Per un periodo di due anni (poi esteso fino al 31 dicembre 1997) si consentì a chi aveva perso la cittadinanza in base alle norme previgenti il riacquisto della cittadinanza con una semplice dichiarazione anche senza ristabilire la residenza in Italia.

La cittadinanza italiana cosiddetta *iure sanguinis* si acquista dunque per un automatismo stabilito dalla legge, non per una decisione discrezionale dell'autorità. Chiunque rientra nelle condizioni di legge è cittadino, almeno in teoria. In pratica, però, è necessario che l'autorità pubblica riconosca il cittadino come tale. Per chi nasce e risiede in Italia il riconoscimento della cittadinanza o la constatazione della non sussistenza della stessa non sono nemmeno percepiti: al momento della nascita si è registrati allo stato civile e, se si è figli di un cittadino o di una cittadina italiana, si è considerati automaticamente come cittadini italiani, si ricevono documenti di identità e di viaggio corrispondenti a questo status. Per chi nasce all'estero però la nascita è registrata all'ufficio dello stato civile del Paese dove la nascita avviene e il contatto con l'amministrazione italiana può non esserci mai, soprattutto se si è in possesso di un'altra cittadinanza. Così è stato per più di un secolo: i discendenti degli italiani nati all'estero si manifestavano all'amministrazione italiana solo se non avevano un'altra cittadinanza (caso sempre più raro con il trascorrere delle generazioni) o se intendevano stabilirsi in Italia. Il problema si pone quando i contatti sono mancati per più generazioni: se il figlio o anche il nipote dell'emigrato non si sono mai manifestati, possono il nipote o il bisnipote manifestarsi in qualsiasi momento? A questa domanda, la legge non ha mai dato risposta espressa, ma la giurisprudenza ha sempre ritenuto di rispondere affermativamente, dandolo in qualche modo per scontato per lungo tempo. La cittadinanza quindi può essere riconosciuta in base all'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge n. 91/1992, quando sia accertata la discendenza da cittadino italiano e la mancanza di interruzioni nella linea di trasmissione della cittadinanza, secondo le diverse leggi che si sono succedute nel tempo. L'acquisto della cittadinanza è accertato sulla base della normativa vigente al momento della nascita o del verificarsi delle altre condizioni legittimanti previste dalla legge, applicando la specifica declinazione del principio *tempus regit actum* contenuta nell'articolo 20 della legge n. 91/1992 ("*Salvo che sia espressamente previsto, lo stato di cittadinanza acquisito anteriormente alla presente legge non si modifica se non per fatti posteriori alla data di entrata in vigore della stessa*") e, per le situazioni anteriori al 1 luglio 1912, in termini sostanzialmente analoghi dall'articolo 19 della legge n. 555/1912 ("*Lo stato di cittadinanza acquisito anteriormente alla presente legge non si modifica, se non per fatti posteriori all'entrata in vigore di questa*"). Conseguentemente, nonostante l'abrogazione della legge n. 555/1912, essa regola ancora i fatti occorsi tra il 1 luglio 1912 e il 15 agosto 1992, così come l'abrogazione (ad opera dell'articolo 17 della legge n. 555/1912) degli articoli da 4 a 15 del codice civile del 1865 non ne ha fatto cessare l'applicazione alle situazioni venute in essere fino al 30 giugno 1912. Pertanto, per l'esame di una domanda di riconoscimento della cittadinanza rilevano non solo l'articolo 1 della legge n. 91/1992, ma anche l'articolo 1 della legge n. 555/1912 e gli articoli 4, 6 e 7 del codice civile del 1865, cioè le disposizioni di base che, nel corso del tempo, hanno stabilito il principio del cosiddetto *ius sanguinis*. Possono rilevare anche situazioni anteriori all'entrata in vigore del codice civile del 1865, per le quali si dovrà fare ricorso alla legislazione degli Stati preunitari o financo a legislazioni straniere applicabili

in virtù dei successivi mutamenti di sovranità o a trattati internazionali (per le situazioni derivanti dal cambiamento di sovranità su territori). Il principio di fondo di tutte le disposizioni rilevanti è sempre il medesimo: la cittadinanza è determinata dalla discendenza e l'unico vincolo temporale è che l'avo emigrato dall'Italia sia stato ancora vivente al 17 marzo 1861 o alla data successiva nella quale il suo luogo di origine è passato sotto sovranità italiana (a lungo si era ritenuto che la data da considerare rilevante fosse quella dell'emigrazione, ma nel tempo il requisito è stato allentato, anche per le evidenti difficoltà di prova). I dettagli possono differire ed è necessario, caso per caso, accertare la disposizione applicabile *ratione temporis* e *ratione loci* a ciascuna delle situazioni concretamente invocate.

II. Il procedimento amministrativo

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

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

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

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

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

Infine, è diverso l'effetto del riconoscimento amministrativo rispetto all'accertamento giurisdizionale. Il riconoscimento amministrativo è sempre reso allo stato degli atti: eventuali circostanze interruttive, anche non sopravvenute, che dovessero essere scoperte dopo il riconoscimento, non evidenziate (o anche semplicemente erroneamente considerate) al momento del riconoscimento amministrativo possono dare luogo ad una revisione, in qualsiasi tempo, della decisione di riconoscimento. Ciò in quanto il riconoscimento dello stato di cittadinanza non è né un'autorizzazione né un'attribuzione di vantaggi economici e non si applica quindi il termine di cui all'articolo 21-*novies*, comma 1, della legge n. 241/1990. Non esiste del resto nel nostro ordinamento alcuna disposizione analoga all'articolo 18 del codice civile spagnolo o al paragrafo 3(2) della legge tedesca sulla cittadinanza del 1913. In altri termini, l'ordinamento italiano non attribuisce alcun effetto acquisitivo della cittadinanza al trattamento di fatto di una persona come cittadino.

Conseguentemente, il riconoscimento come cittadino da parte dell'amministrazione anche per lungo tempo non equivale a un "possesso di stato" idoneo a consolidare il diritto. Questo rende necessario fare chiarezza anche sull'applicazione intertemporale delle norme e di eventuali pronunce di incostituzionalità, in merito alla quale sussistono ancora differenze significative tra l'interpretazione dell'amministrazione e quella giurisprudenziale (anche in virtù del fatto che la sentenza delle Sezioni Unite n. 4466/2009 ha espressamente accordato al giudice una facoltà di disapplicare in via interpretativa la legge, negando questa stessa facoltà all'amministrazione).

III. Dati numerici sul fenomeno

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

	Totale cittadini residenti all'estero	Nati in Italia	Nati all'estero
dicembre 2013	4.482.115	1.507.627	2.974.488
dicembre 2014	4.636.647	1.548.974	3.087.673
dicembre 2015	4.811.163	1.600.965	3.210.198
dicembre 2016	4.973.942	1.651.090	3.322.852
dicembre 2017	5.114.469	1.687.125	3.427.344
dicembre 2018	5.288.281	1.727.790	3.560.491
dicembre 2019	5.486.081	1.781.433	3.704.648
dicembre 2020	5.652.080	1.816.566	3.835.514
dicembre 2021	5.806.068	1.835.431	3.970.637
dicembre 2022	5.933.418	1.843.884	4.089.534
dicembre 2023	6.134.100	1.862.954	4.271.146
dicembre 2024	6.412.752	1.916.455	4.496.297

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

È particolarmente significativo il caso del Sud America, dove si sono dirette ondate massicce di emigrazione italiana dalla fine dell'800, con picchi nei primi del '900 e nei due dopoguerra. Per i discendenti di italiani, che possiedono tutti *iure soli* la cittadinanza del Paese di nascita, il possesso di una cittadinanza europea comporta significativi vantaggi. Il passaporto italiano consente di vivere

e lavorare liberamente in qualsiasi Paese dell'Unione europea (inclusi i Paesi iberici, che sono da tempo diventati Paesi di immigrazione, anche in virtù dell'affinità linguistica). Inoltre, il passaporto italiano consente il libero ingresso senza visto non solo nei Paesi dell'Unione europea, ma anche negli Stati Uniti e in molti altri Paesi che ai passaporti sudamericani impongono l'obbligo di visto. Le rilevazioni effettuate annualmente in applicazione della legge n. 459/2001 restituiscono il quadro dell'incremento esponenziale dei cittadini italiani residenti in Sud America. In occasione della prima rilevazione, i residenti in America meridionale erano 818.481¹. Nell'ultima rilevazione disponibile, i residenti in America meridionale erano 2.073.614². I dati statistici dell'ISTAT non manifestano movimenti migratori significativi dall'Italia verso l'America meridionale.

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

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

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

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

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

¹ DM 18 marzo 2005, pubblicato nella Gazzetta ufficiale – Serie generale n. 70 del 25 marzo 2005.

² DM 27 gennaio 2025, pubblicato nella Gazzetta ufficiale – Serie generale n. 25 del 31 gennaio 2025.

crescita superiore alle domande sopravvenute, contribuendo significativamente all'aumento dell'arretrato giudiziario soprattutto in alcuni tribunali distrettuali (in particolare, quelli di Venezia e di Brescia).

Qualsiasi stima del bacino potenziale di riconoscimenti della cittadinanza italiana *iure sanguinis* è puramente congetturale. Nel 2011 da alcune fonti era stimata in oltre 60 milioni di italo-discendenti³, ma esso è una proiezione sulla base del dato delle migrazioni nel primo secolo di storia unitaria (circa 27 milioni di cittadini emigrati, con punte massime nei due decenni anteriori allo scoppio della prima guerra mondiale). Altre stime parlano di oltre 30 milioni di potenziali cittadini italiani solo in Brasile (che, a parte il decennio 1891-1900, non è mai stato il primo Paese di destinazione dell'emigrazione italiana transoceanica). Poiché agli effetti della determinazione della cittadinanza, è sufficiente avere un solo discendente anche remoto che sia stato cittadino, più passa il tempo più aumenta la possibilità che un qualsiasi abitante dei Paesi a più alta emigrazione italiana (Argentina, Brasile, Uruguay, oltre a Stati Uniti, Canada, Australia, Venezuela...) possa reclamare la cittadinanza italiana e, in concreto, possa vantare di essere già stato riconosciuto come cittadino. Nell'ambito della popolazione dei Paesi esteri storicamente destinatari di emigrazione italiana (che attribuiscono tutti indistintamente la propria cittadinanza *iure soli*), la percentuale di cittadini italiani potenziali (e spesso anche attuali) non è fissa, ma crescente. Già oggi, ad esempio, quasi il 3% della popolazione argentina è in possesso del passaporto italiano (1,2 milioni di cittadini italiani riconosciuti su 46 milioni di abitanti). Nel 2000 la percentuale era la metà (1,5%, corrispondenti a circa 550.000 cittadini italiani riconosciuti su meno di 37 milioni di abitanti). E questo non solo come effetto del ritmo dei nuovi riconoscimenti in via amministrativa e giurisdizionale, ma anche come portato automatico della normale dinamica demografica naturale che aumenta la probabilità che i nuovi nati abbiano la goccia di sangue italiano sufficiente a giustificare la trasmissione della cittadinanza italiana.

Secondo l'annuario statistico 2024 del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale⁴, nel 2023 erano iscritti negli schedari consolari 6.986.510 italiani (+4,2% rispetto al 2022 e +7,4% rispetto al 2021). Solo nel 2023 le sedi diplomatico-consolari del MAECI hanno erogato, in favore delle comunità di italiani residenti all'estero, un totale di 1.128.149 atti consolari. Per ciò che concerne la cittadinanza, nel 2023 le rappresentanze diplomatico-consolari italiane hanno emesso 92.539 atti di cittadinanza (rispetto ai 89.791 atti emessi nel 2022, ai 70.703 atti emessi nel 2021 e ai 69.217 atti del 2019). **Le istanze di cittadinanza definite dagli uffici consolari nel 2023 sono state 69.056, mentre risultavano pendenti 135.197 domande. Rispetto ai dati del 2022, si registra un incremento di circa il 27% di istanze definite (54.180 nel 2022) cui corrisponde però il 112% di incremento delle domande in lista d'attesa (63.598 nel 2022). La proiezione matematica dei dati relativi al confronto tra il 2022 ed il 2023, due anni che possono essere considerati significativi dal punto di vista della trattazione delle domande in quanto si è assistito ad una piena ripresa dell'attività consolare rispetto al biennio 2020-2021 caratterizzato dagli impedimenti legati alla pandemia, mostra che la "forbice" tra la domanda potenziale e la concreta capacità di lavorazione da parte dei consolati, a condizioni costanti, è destinata ad ampliarsi. Su una proiezione a 10 anni, infatti, stimando un incremento percentuale costante del numero di istanze lavorate, pari al 27% annuo, ed un incremento di domande del 112% annuo, si avranno 186.451 domande lavorate a fronte di ben 1.514.206 domande in attesa di essere lavorate. Si tratta peraltro di una ipotesi che sovrastima l'ampliamento della capacità operativa del servizio poiché si basa sull'assunto di un incremento costante della capacità di lavorazione da parte dei consolati cosa che, a risorse umane e strumentali costanti, è invece molto difficile che si verifichi nella realtà e per di più su un periodo temporale così lungo. Peraltro, anche nel caso in cui si assumesse un incremento delle domande presentate con un andamento meno accentuato rispetto alla percentuale del 112% di cui all'esempio precedente, rimane confermata la**

³ Cfr., tra gli altri, Mons. Giancarlo Perego, *Rapporto Migrantes - Italiani nel Mondo*, ed. 2011, Fondazione Migrantes, al <https://www.migrantes.it/wp-content/uploads/sites/50/2019/05/intervento-Perego.pdf>

⁴ Archivio dell'Annuario Statistico del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, disponibile al https://www.esteri.it/it/sala_stampa/pubblicazioni-e-book/archivio_annuario/

situazione di impossibile gestione di tutte le richieste pervenute da parte dei consolati in quanto superiori alla capacità operative di gestione delle pratiche.

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

Un caso rappresentativo del livello attuale e potenziale di domanda dei servizi di cittadinanza è quello del Brasile, con particolare riferimento alla maggiore circoscrizione, quella di San Paolo (dove oggi circa è iscritto circa il 44% degli oltre 800.000 cittadini italiani residenti in Brasile, ovvero oltre 373.000 persone). Negli ultimi anni, il numero di cittadini nella circoscrizione consolare di San Paolo è aumentato del 4% nel 2020; del 7% nel 2021; dell'8% nel 2022 e del 12% nel 2023. Oltre il 90% di coloro che oggi chiedono il riconoscimento della cittadinanza italiana sono italo-discendenti di quarta o quinta generazione, che non parlano né comprendono la lingua italiana e che sono prive di qualsivoglia legame con l'Italia al di là del mero vincolo di discendenza da un emigrato italiano (oltre che da persone delle origini più diverse). La cittadinanza è accordata anche a persone che non hanno alcun ascendente italiano, perché i coniugi dei cittadini residenti all'estero possono chiedere, dopo tre anni di matrimonio, una naturalizzazione facilitata (di fatto mai negata), trasmettendo la cittadinanza anche a loro eventuali figli minorenni che non hanno alcun legame neanche di sangue con l'Italia. Un altro dato importante che si ricava dall'esperienza di San Paolo è la crescita della percentuale di richieste di riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* per via giudiziaria rispetto alle richieste per via amministrativa. Se le cittadinanze ottenute per via giudiziale nel luglio 2023 erano il 29% rispetto al totale dei cittadini di nuovo riconoscimento, nel giugno 2024 sono diventate il 45% del totale, corrispondenti a 1.700 nuovi cittadini ogni mese per un totale di circa 9.500 in 10 mesi.

IV. Il bilanciamento dei valori costituzionali e la necessità di un intervento normativo

Si riassumono di seguito i principali elementi caratterizzanti la questione in esame che sono stati presi in considerazione ai fini dell'analisi di impatto:

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

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

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

In sintesi, quindi, è necessario e non più procrastinabile, allo stato attuale, un intervento normativo per introdurre nella disciplina dell'acquisto della cittadinanza un bilanciamento dei valori costituzionali maggiormente aderente alle esigenze della realtà sociale attuale. Il "*popolo*" individuato dall'articolo 1 della Costituzione come detentore della sovranità non può essere un'entità indeterminabile, sciolta da ogni vincolo con il territorio nazionale su cui si esercita la sovranità. Al contempo, un diritto tendenzialmente universale di cittadinanza con pienezza di diritti civili e politici - attivabile in qualsiasi momento a discrezione di una platea di decine di milioni di persone nate e cresciute all'estero e cittadini di altri Stati ai quali devono vincoli di fedeltà - non assicura parità di trattamento con le persone che, vivendo e lavorando nel territorio nazionale, partecipano appieno al complesso di diritti e di doveri nel quale si sostanzia una società democratica. Il carattere fondamentale di questi principi, radicati negli articoli 1 e 3 della Costituzione, giustifica la limitazione della natura imprescrittibile, attualmente riconosciuta dalla giurisprudenza al diritto a far valere la cittadinanza acquistata in virtù di automatismi di legge, quando tale status è rimasto dormiente per l'inattività degli interessati e dei loro ascendenti, derivante da un legame più forte con altro Stato. In altri termini, la giustiziabilità senza limiti della cittadinanza *iure sanguinis* di persone viventi presuppone che sia giustiziabile senza alcun limite anche l'accertamento della cittadinanza degli ascendenti da cui il ricorrente dichiara di derivare il diritto di cittadinanza, anche se tali ascendenti non sono mai stati preventivamente riconosciuti come cittadini. Il risultato è che attribuisce *a posteriori* lo stato di cittadino a persone da lungo tempo decedute e che in vita non hanno mai ritenuto di esercitare diritti e doveri inerenti a tale stato. La giustiziabilità all'infinito dello stato di cittadinanza di generazioni passate trasforma lo stato di cittadino in una situazione che può essere attivata in qualsiasi momento da parte di una platea indefinita di persone nate e residenti all'estero e in possesso della cittadinanza di altri Paesi con i quali hanno vincoli di cultura e di fedeltà palesemente più stretti rispetto a quelli che possono avere con l'Italia. Conferire a questa platea vastissima di persone lo stato di cittadini allo stesso modo di persone nate e residenti in Italia o comunque in possesso della sola cittadinanza italiana e quindi effettivamente vincolate al territorio e alla cultura del nostro Paese confligge con principi elementari di ragionevolezza, configurando un trattamento identico di situazioni marcatamente differenziate. Conseguentemente, l'illimitata giustiziabilità di situazioni

passate ampiamente esaurite nella loro portata pratica (qual è l'attribuzione *post mortem* dello stato di cittadinanza o comunque l'attribuzione della stessa a persone che non hanno esercitato né eserciteranno mai diritti e doveri ad essa inerenti) comporta una modalità irragionevole di formazione del "popolo" cui spetta la sovranità a mente dell'articolo 1 della Costituzione e, conseguentemente, del corpo elettorale che tale sovranità esercita con le modalità proprie di un ordinamento democratico qual è quello italiano. È quindi necessario intervenire per limitare la giustiziabilità all'infinito di situazioni passate, ponendo ad esse dei limiti che tengano adeguatamente conto dell'obiettivo rilevanza del decorso di lunghi periodi di tempo senza che siano avvenuti contatti con l'Italia volti a stabilire in maniera anche formale i vincoli giuridici cui è assoggettato il cittadino.

2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI

2.1 Obiettivi generali e specifici

Gli obiettivi che hanno guidato la predisposizione dell'intervento normativo sono stati quelli di fornire concrete risposte ai principali elementi emersi dall'analisi di contesto, sintetizzati al paragrafo IV della sezione 1, lettere dalla a) alla g). L'intervento si è sviluppato quindi su due diversi livelli. Il primo gruppo di disposizioni, contenute nell'articolo 1, comma 1, intervengono sulla legge n.91/1992, attraverso mirate modifiche che, pur preservando il principio cardine dello *ius sanguinis*, introducono alcuni temperamenti per rendere la disciplina più in linea con l'evoluzione della realtà sociale: In particolare sono introdotti:

- 1) limiti generazionali alla trasmissione automatica della cittadinanza *iure sanguinis*;
- 2) la presunzione di mancato acquisto della cittadinanza in assenza di determinati requisiti formali che dimostrano l'assenza di un effettivo interesse dell'oriundo alla cittadinanza italiana;
- 3) la perdita della cittadinanza per chi non esercita i relativi diritti e doveri per un periodo di 25 anni a decorrere dalla data di entrata in vigore della disposizione (cd. perdita per desuetudine);
- 4) l'acquisto facilitato della cittadinanza per migrazioni di ritorno in Italia;
- 5) l'eliminazione della possibilità di concessione della cittadinanza italiana per matrimonio per i residenti all'estero (occorre necessariamente risiedere in Italia).

Il secondo livello di intervento, contenuto nelle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 2 ed all'articolo 2 del provvedimento, va ad incidere, in maniera più limitata, sulle seguenti disposizioni per assicurare piena coerenza all'intervento normativo:

- 1) legge n.555/1912. Si tratta di una disposizione ormai abrogata in virtù della successiva legge n.91/1992 ma che continua ad applicarsi per il principio del *tempus regit actum*. Con l'articolo 1, comma 2, del provvedimento in esame si introduce una norma di interpretazione autentica, volta a dare attuazione ai principi enunciati dalla sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 4466 del 2009;
- 2) decreto-legge n.69/2013. Si abroga l'articolo 33 rubricato "Semplificazione del procedimento per l'acquisto della cittadinanza per lo straniero nato in Italia" e si trasfonde il contenuto, per esigenze di coerenza sistematica, nella legge n.91/1992 attraverso l'introduzione di un nuovo comma 2-bis all'articolo 4;
- 3) decreto legislativo n.150/2011. Sono introdotte alcune modifiche processuali relative alle controversie giurisdizionali in materia di accertamento della cittadinanza.

2.2 Indicatori e valori di riferimento

Gli indicatori quantitativi associati agli obiettivi non sono pre-determinabili numericamente in quanto il complesso intervento normativo in oggetto incide principalmente su tre diverse categorie di soggetti: i nati dopo l'entrata in vigore della disposizione; le persone già nate al momento dell'entrata in vigore della disposizione (comma 2 dell'articolo 1); i cittadini che per 25 anni a decorrere dalla

data di entrata in vigore della disposizione non esercitano alcuno dei diritti e dei doveri connessi allo status di cittadino e che pertanto perderanno tale status in virtù di tale inattività. Sia in considerazione dell'estesa platea di soggetti interessati dalla disposizione (si veda il precedente paragrafo III della sezione I) che della intrinseca impossibilità di determinare *a priori* l'entità di alcune delle categorie interessate (si pensi ad esempio a coloro che devono ancora nascere e a coloro che, nei successivi 25 anni dall'entrata in vigore della disposizione, non eserciteranno attivamente i diritti e i doveri di cittadino) non è possibile fornire una stima, neanche per approssimazione, dei soggetti potenzialmente interessati. L'indicatore generale di previsione è comunque quello di una razionalizzazione del numero di nuovi cittadini italiani rispetto alla platea potenzialmente sterminata che l'attuale legge consente di riconoscere, attraverso l'introduzione di nuovi principi che ancorano lo status di cittadino *iure sanguinis* alla presenza di concreti vincoli con la Repubblica italiana. In base ad alcune previsioni mutate dalla prassi consolare osservata negli ultimi anni (specialmente presso le sedi latinoamericane), ciò non dovrebbe tradursi necessariamente, almeno nel medio periodo, in una riduzione del numero generale di nuovi cittadini nati all'estero. Infatti, come precisato anche in relazione tecnica, il fatto che la nuova normativa limiti il numero di generazioni attraverso le quali la cittadinanza può trasmettersi per i nati all'estero comporta che i procedimenti di riconoscimento della cittadinanza degli oriundi saranno in futuro più semplici (essendo escluse in futuro le lunghe catene di trasmissione oggi previste). In questo modo, è possibile che la disposizione comporti, almeno in un orizzonte temporale di breve-medio periodo (alcuni anni), anche un aumento delle domande che gli uffici consolari potranno ricevere e trattare, essendo richiesto per ciascuna pratica un tempo di trattazione approssimativamente proporzionale al numero di passaggi generazionali da "ricostruire" nell'ambito del procedimento.

Gli indicatori di riferimento per valutare l'impatto della nuova disciplina possono essere individuati come segue:

- 1) Numero di istanze di riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* presentate annualmente presso consolati e comuni per un periodo di 3 anni a partire dalla data di entrata in vigore del provvedimento e confronto, anche in termini di variazione percentuale annuale, con un analogo arco temporale antecedente l'entrata in vigore della nuova disciplina.
- 2) Numero di cause pendenti di riconoscimento di cittadinanza *iure sanguinis* iscritte in Tribunale a partire dal 2023 (prima del 2023 non si dispongono di dati sufficienti per l'analisi in quanto non era ancora stata introdotta la classificazione distintiva) fino alla data di entrata in vigore del provvedimento in oggetto e confronto, anche in termini di variazioni percentuali, con lo stesso dato relativo ad un analogo arco temporale a partire dalla data di entrata in vigore del provvedimento.

3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE

Come meglio precisato nella sezione 1, l'opzione zero non è stata presa in considerazione in quanto avrebbe comportato la perpetuazione dell'attuale meccanismo privo di sostanziali limiti alla trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis*, non consentendo quindi di raggiungere gli obiettivi del migliore bilanciamento dei principi costituzionali e dell'adeguamento di una disciplina ormai risalente ad oltre trenta anni fa alla mutata realtà sociale e all'evoluzione del contesto normativo e giurisprudenziale.

Anche in considerazione dell'interpretazione, ormai consolidata in via giurisprudenziale ed amministrativa, dell'acquisto *ex tunc* dello status di cittadino *iure sanguinis* a partire dalla nascita dell'interessato, l'intervento normativo non poteva focalizzarsi esclusivamente sui nati successivamente all'entrata in vigore della disposizione in quanto la platea potenzialmente senza limiti degli aventi diritto, già nati al momento dell'entrata in vigore della disposizione, avrebbe di fatto vanificato nella sostanza la *ratio* complessiva dell'intervento. La fattispecie della perdita di cittadinanza per mancato esercizio prolungato nel tempo dei diritti e doveri connessi allo status di

cittadino è invece stata mutuata da alcuni esempi di altri ordinamenti europei che presentano strette similitudini al nostro come quello francese.

L'analisi delle opzioni normative ha infine portato all'individuazione dei necessari temperamenti per stimolare effetti positivi per l'economia italiana, cercando di favorire le cd. migrazioni di rientro e permettere ad alcune categorie di nati all'estero, che l'entrata in vigore della nuova disciplina escluderebbe dal novero degli aventi diritto, di recuperare la possibilità di essere riconosciuti italiani *iure sanguinis* dimostrando un legame effettivo con l'Italia attraverso una residenza continuativa nel nostro Paese per un periodo non inferiore a due anni.

4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari

Si illustrano di seguito i risultati della comparazione delle opzioni attuabili:

- **principali impatti (benefici e costi attesi) per ciascuna categoria di destinatari di cui alla sezione 1.** Come anticipato nella sezione 2.2. è impossibile individuare il numero preciso di soggetti interessati dalle modifiche normative. Si stima comunque che, almeno in un primo periodo, il numero complessivo di nuovi cittadini nati all'estero non diminuirà ma semplicemente muteranno le loro caratteristiche, trattandosi di persone che presenteranno vincoli effettivi con l'Italia.
- **principali impatti (benefici e costi attesi) per la collettività.** La collettività nel suo complesso beneficerà delle rinnovate caratteristiche dei nuovi cittadini nati all'estero i quali, proprio in virtù della dimostrazione di vincoli effettivi con la Repubblica italiana, contribuiranno alla formazione di un "popolo" più omogeneo e coeso, che si traduce in un esercizio più efficace ed effettivo della sovranità a mente dell'articolo 1 della Costituzione.
- **distribuzione temporale degli effetti considerati** Per la sua natura, gli effetti dell'intervento in questione incidono su un periodo di tempo non predeterminabile che va dal passato (nel momento in cui vengono interessati gli *status* delle persone già nate al momento dell'entrata in vigore della disposizione) ad un orizzonte potenzialmente illimitato nel futuro.

4.2 Impatti specifici

Si riporta la valutazione dei seguenti impatti:

- A. Effetti sulle PMI (Test PMI).** L'intervento normativo non incide in maniera diretta sulle PMI. Si prevedono effetti positivi indiretti derivanti dagli incentivi alle migrazioni di rientro contenuti in alcune disposizioni, che potranno favorire lo sviluppo del mercato del lavoro interno.
- B. Effetti sulla concorrenza.** Non ci sono effetti sulla concorrenza
- C. Oneri informativi.** L'intervento normativo non introduce oneri informativi diversi e ulteriori rispetto a quelli già previsti attualmente in relazione alle istanze di riconoscimento della cittadinanza presentate in via giudiziale o amministrativa.
- D. Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea.** L'intervento rispetta i livelli minimi di regolazione europea trattandosi di materia riservata alla competenza esclusiva degli Stati membri. La giurisprudenza della Corte europea di giustizia ha poi progressivamente stabilito un legame sempre più stretto tra l'attribuzione della cittadinanza di uno Stato membro ed i diritti riconnessi allo status di cittadino dell'UE. In tale prassi giurisprudenziale (si veda più approfonditamente quanto esposto nella relazione illustrativa e nell'analisi tecnico-normativa) grande rilievo viene dato al principio di effettività della cittadinanza, elemento che l'intervento normativo in esame intende per l'appunto valorizzare.

4.3 Motivazione dell'opzione preferita

L'opzione prescelta è l'unica possibile ai fini del pieno raggiungimento dell'obiettivo di adeguare la normativa a distanza di oltre 30 anni dall'ultimo intervento di riforma, adattandola alla mutata realtà sociale e all'evoluzione del contesto normativo e giurisprudenziale.

5. MODALITÀ DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

5.1 Attuazione

L'attuazione verrà realizzata con le risorse finanziarie e materiali disponibili. Come meglio specificato in relazione tecnica (articolo 1, comma 1, lettera a)) la semplificazione dei procedimenti di ricostruzione *iure sanguinis* comporterà, almeno nel breve-medio periodo, una prevedibile maggior efficienza dei procedimenti, migliorando nel complesso l'efficacia dell'azione amministrativa. I soggetti responsabili per l'attuazione sono:

- 1) il Ministero degli affari esteri e della cooperazione italiana per le istanze presentate dai residenti all'estero;
- 2) il Ministero dell'interno per le pratiche presentate dagli aventi diritto residenti in Italia, incluse le istanze di naturalizzazione per matrimonio;
- 3) i Tribunali ordinari per le domande di riconoscimento presentate in via giudiziale.

5.2 Monitoraggio

Il monitoraggio dell'intervento verrà realizzato con gli strumenti attualmente previsti in relazione alle pratiche di ricostruzione *iure sanguinis* e alle istanze di naturalizzazione per matrimonio. I dati sui numeri di nuovi cittadini continueranno ad essere raccolti annualmente in applicazione della legge n. 459/2001 ed elaborati dall'ISTAT ai fini delle analisi statistiche. In parallelo, un utile strumento di monitoraggio dei dati relativi al numero complessivo di atti consolari, tra cui in particolare i riconoscimenti *iure sanguinis*, continuerà ad essere rappresentato dall'esercizio annuale di rilevazione condotto dal MAECI che confluisce nella pubblicazione dell'annuario statistico. Tali dati consentiranno ai centri di responsabilità competenti in materia di cittadinanza presso le Amministrazioni coinvolte, di valutare l'effettiva portata dell'intervento di riforma anche ai fini della predisposizione della VIR. Continueranno inoltre ad essere monitorati costantemente, come già avviene nell'attualità, le segnalazioni provenienti da parte delle strutture periferiche (consolati per il MAECI, comuni per il Ministero dell'interno, Tribunali per il Ministero della giustizia) riguardo l'applicazione pratica delle nuove disposizioni.

CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR

In via preliminare occorre ricordare che la materia della cittadinanza *iure sanguinis* è all'attenzione dell'opinione pubblica da molti anni. Negli anni più recenti, a fronte dell'espansione indiscriminata del fenomeno degli italiani *iure sanguinis* con doppia nazionalità che risiedono all'estero e che non hanno alcun vincolo effettivo con l'Italia, nel Paese si è sviluppato un dibattito più approfondito, stimolato anche da una rinnovata attenzione mediatica al fenomeno (si pensi agli articoli di stampa emersi sul cd. "Black Friday" delle cittadinanze italiane in Brasile o ai reportage televisivi) sull'effettiva attualità e proporzionalità di certe scelte normative rispetto ai valori costituzionali. Di tale dibattito e delle varie sensibilità che sono emerse, incluse quelle relative alla necessità di stimolare maggiormente le migrazioni di rientro degli italo-discendenti che risiedono all'estero, si è tenuto conto nella predisposizione del progetto di intervento.

Non sono state svolte consultazioni pubbliche formali per questioni di sicurezza. Infatti, il semplice annuncio dell'avvio di uno studio su una possibile revisione sostanziale di una disciplina cristallizzata nei suoi principi cardine da oltre 150 anni, avrebbe rischiato di provocare un eccezionale e incontrollato afflusso di domande di riconoscimento della cittadinanza, tale da impedire l'ordinata funzionalità degli uffici consolari all'estero, dei comuni e degli uffici giudiziari, già messi a durissima prova da un livello di richieste esponenzialmente superiore alle concrete capacità di lavorazione.

PERCORSO DI VALUTAZIONE

Il gruppo di lavoro che ha stilato il progetto normativo è composto da rappresentanti degli uffici legislativi del Ministero degli affari e della cooperazione internazionale, del Ministero dell'interno e del Ministero della giustizia, cui si sono affiancati i funzionari del competente Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno. Non c'è stata necessità di rivolgersi a consulenti esterni. Il percorso di lavoro può riassumersi nelle seguenti tappe:

- 1) Analisi del contesto giuridico di riferimento, incluse l'evoluzione storica della normativa e della giurisprudenza di riferimento;
- 2) Analisi comparativa delle legislazioni degli Stati UE che presentano maggiori similitudini con l'Italia (in particolare Germania, Francia e Spagna);
- 3) Analisi del contesto sociale di riferimento attraverso lo studio dei dati sugli incrementi esponenziali dei nuovi cittadini *iure sanguinis* nati all'estero che non hanno vincoli effettivi con l'Italia;
- 4) Rivalutazione dell'impatto dell'attuale normativa sulle capacità di lavorazione delle istanze da parte di consolati e comuni, e analisi dello sviluppo di nuove tendenze come l'incremento progressivo negli ultimi anni delle richieste presentate per via giudiziale
- 5) Individuazione degli obiettivi da perseguire con l'intervento normativo
- 6) Individuazione delle categorie di potenziali interessati dalle diverse innovazioni introdotte in tema di riconoscimento *iure sanguinis*.
- 7) Predisposizione della prima stesura del testo. In questa fase la principale criticità riscontrata è stata quella di elaborare norme che andassero ad incidere su situazioni giuridiche già teoricamente definite dall'attuale legge (persone già nate al momento dell'entrata in vigore della disposizione) in virtù dell'interpretazione giurisprudenziale prevalente che si è sviluppata (fatta propria poi dalla prassi amministrativa) sull'acquisto *ab origine* della cittadinanza *iure sanguinis* a partire dal momento della nascita;
- 8) Revisione e affinamento della bozza attraverso riunioni tecniche e sessioni di *drafting*.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

« *I-bis.* In deroga al comma 1, lettera *a)*, non è cittadino per nascita il figlio di padre o madre cittadini, nato all'estero e in possesso di altra cittadinanza, se i genitori cittadini sono nati all'estero e non sono stati residenti in Italia per almeno due anni continuativi prima della data di nascita del figlio e se gli ascendenti cittadini di primo grado dei genitori sono nati all'estero »;

b) all'articolo 3, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

« *I-bis.* In deroga al comma 1, non acquista la cittadinanza il minore straniero nato all'estero, in possesso di altra cittadinanza, se gli adottanti cittadini sono nati all'estero e non sono stati residenti in Italia per almeno due anni continuativi prima della data dell'adozione e se gli ascendenti cittadini di primo grado degli adottanti sono nati all'estero »;

c) all'articolo 4:

1) al comma 1, alinea, dopo le parole: « secondo grado » sono inserite le seguenti: « sono o »;

2) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

« *I-bis.* Il minore straniero o apolide, del quale il padre o la madre sono cittadini per nascita, diviene cittadino se i genitori o il

tutore dichiarano la volontà dell'acquisto e se, successivamente alla dichiarazione, il minore risiede legalmente per almeno due anni continuativi in Italia. Divenuto maggiorenne, l'interessato può rinunciare alla cittadinanza se in possesso di altra cittadinanza »;

d) all'articolo 5:

1) al comma 1, le parole: « , oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero » sono soppresse;

2) al comma 2, le parole: « I termini di cui al comma 1 sono ridotti » sono sostituite dalle seguenti: « Il termine di cui al comma 1 è ridotto »;

e) all'articolo 9, comma 1, lettera a), dopo le parole: « secondo grado » sono inserite le seguenti: « sono o »;

f) all'articolo 9-ter, dopo il comma 1 sono inseriti i seguenti:

« *I-bis.* Il termine per la conclusione dei procedimenti per il riconoscimento della cittadinanza acquistata ai sensi degli articoli 1, 2, 3 e 14 della presente legge e degli articoli 1, 2, 10, 11 e 12 della legge 13 giugno 1912, n. 555, è fissato in quarantotto mesi.

I-ter. L'ufficiale dello stato civile provvede agli adempimenti occorrenti all'esecuzione del provvedimento giurisdizionale di accertamento della cittadinanza nel termine di dodici mesi dalla documentata richiesta dell'interessato, successiva al passaggio in giudicato del predetto provvedimento »;

g) dopo l'articolo 11 è inserito il seguente:

« Art. 11-bis. - *I.* Il cittadino italiano nato all'estero e non residente in Italia perde la cittadinanza italiana, se possiede un'altra cittadinanza e, successivamente all'entrata in vigore del presente articolo, non mantiene vincoli effettivi con la Repubblica per un periodo di tempo non inferiore a venticinque anni. Ai fini del presente articolo, per vin-

coli effettivi si intendono l'esercizio dei diritti o l'adempimento dei doveri derivanti dallo stato di cittadino.

2. Per i nati all'estero dopo la data di entrata in vigore del presente articolo, non residenti in Italia e in possesso di altra cittadinanza, il mancato mantenimento di vincoli effettivi con la Repubblica è presunto, se l'atto di nascita non è iscritto o trascritto nei registri dello stato civile italiani entro il compimento del venticinquesimo anno di età. È ammessa la prova contraria esclusivamente mediante documenti risultanti da pubblici registri, ai sensi dell'articolo 2728, secondo comma, del codice civile »;

h) all'articolo 13:

1) al comma 1, lettera *d)*, dopo la parola: « stabilito » è inserita la seguente: « legalmente »;

2) al comma 1, lettera *e)*, dopo la parola « stabilito » è inserita la seguente: « legalmente »;

3) dopo il comma 2 è inserito il seguente:

« *2-bis.* Nei casi di cui al comma 1, lettere *c)* e *d)*, è presunta la rinuncia alla cittadinanza italiana, se la residenza in Italia ha una durata inferiore a due anni continuativi. All'atto della dichiarazione di cui alla lettera *c)* del comma 1 o dell'accertamento dell'avvenuto acquisto della cittadinanza ai sensi della lettera *d)* del medesimo comma, l'ufficiale dello stato civile avverte l'interessato di quanto disposto dal presente comma »;

i) all'articolo 14, comma 1, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Il primo periodo si applica se, alla data di acquisto o riacquisto della cittadinanza da parte del genitore, il minore risiede legalmente in Italia da almeno due anni continuativi o, se di età inferiore ai due anni, dalla nascita »;

l) all'articolo 20, le parole: « Salvo che sia espressamente previsto » sono sostituite

dalle seguenti: « Salvo quanto disposto dall'articolo 3-*bis* o da altre espresse disposizioni di legge »;

m) dopo l'articolo 23 è inserito il seguente:

« Art. 23-*bis*. - *1.* Salvi i casi espressamente previsti dalla legge, in materia di cittadinanza non sono ammessi il giuramento e la prova testimoniale ».

2. Fatti salvi i casi di mancato acquisto o di perdita della cittadinanza previsti dalla legge, gli articoli 1, primo comma, numero 1, e 12 della legge 13 giugno 1912, n. 555, si interpretano nel senso che i figli di madre cittadina sono considerati avere acquistato la cittadinanza dal 1° gennaio 1948, se, alla medesima data, non avevano ancora compiuto il ventunesimo anno di età.

3. All'articolo 7-*bis* della sezione I della tabella dei diritti consolari da riscuotersi dagli uffici diplomatici e consolari, allegata al decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 71, le parole: « euro 600,00 » sono sostituite dalle seguenti: « euro 700,00 ».

4. All'articolo 1 della legge 30 dicembre 2024, n. 207, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 636, le parole: « euro 600 » sono sostituite dalle seguenti: « euro 700 »;

b) al comma 640, le parole: « nella misura del 50 per cento » sono sostituite dalle seguenti: « nella misura del 45 per cento »;

c) dopo il comma 640 è inserito il seguente:

« 640-*bis*. Una quota pari al 5 per cento dei proventi del contributo per la domanda di riconoscimento della cittadinanza italiana, di cui all'articolo 7-*bis* della sezione I della tabella dei diritti consolari

da riscuotersi dagli uffici diplomatici e consolari, allegata al decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 71, è riassegnata allo stato di previsione del Ministero dell'interno per le finalità di cui all'articolo 9-bis, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 91 ».

€ 4,80