



STATO DI DIRITTO, CITTADINANZA E STRANIERI

Giovanni Pitruzzella

Corte Costituzionale de Italia

La Corte costituzionale italiana si è occupata recentemente della cittadinanza con due pronunce che le hanno permesso di definire i tratti costituzionali fondamentali della nozione. Esse sono state occasionate dall'esame della compatibilità costituzionale della disciplina sui modi di acquisto della cittadinanza, ma contengono una ricostruzione dell'istituto che va ben oltre i casi decisi.

In Italia, il criterio base per l'acquisto della cittadinanza è il rapporto di filiazione e fino alla riforma del 2025 la trasmissione dello status di cittadino ai discendenti avveniva senza limiti temporali. Questo criterio era seguito dalla legge regolatrice della materia del 1992 (legge n. 91/1992) e affondava le sue radici nel codice civile del 1865. Quest'ultimo accoglieva la regola dello *jus sanguinis* illimitato in linea retta agnatzia. E' importante evidenziare come questa scelta venisse fatta in un contesto il cui il diritto di voto era assai ristretto: nel 1865 l'elettorato politico attivo spettava al 2,08 per cento della popolazione e tale percentuale è salita al 7,39 per cento nel 1882. Quindi, storicamente il criterio della trasmissione della cittadinanza senza limiti temporali è sorto quando c'era una scissione tra lo *status civitatis* e lo *status activae civitatis*: solo una piccola percentuale dei cittadini erano titolari del diritto di voto.

Dunque, la catena di trasmissione della cittadinanza italiana non si interrompeva nel succedersi delle generazioni, anche per i discendenti dell'emigrato italiano che avessero acquisito la cittadinanza straniera *iure soli*. Il criterio di trasmissione della cittadinanza italiana per filiazione venne confermato nel 1912 (legge n. 555/1912), che pose come unica eccezione al mantenimento della doppia cittadinanza (quella italiana e quella acquistata *iure soli*), la rinuncia da parte dell'interessato (regime di *opting-out*).

Nei cinquanta anni che vanno dal 1876 al 1925 sono emigrati, per diverse destinazioni, 16 milioni e mezzo di cittadini italiani, di cui la maggioranza (circa 8,9 milioni di persone) diretti verso il continente americano, in Paesi in cui vigeva lo *jus soli*. In questo modo si è formata una grande massa di cittadini stranieri che mantenevano la cittadinanza italiana, che però quasi sempre non era accertata sulla base del procedimento amministrativo previsto dalla legge. Nel corso degli anni la dimensione del fenomeno della doppia cittadinanza è aumentato, anche per effetto di sopravvenuti fattori giuridici, come le sentenze della Corte costituzionale che hanno dichiarato costituzionalmente illegittime le norme che prevedevano la perdita della cittadinanza da parte della donna italiana che acquistava la cittadinanza del

marito straniero, per effetto del matrimonio (sentenza n. 87 del 1975) e che non attribuivano la cittadinanza per nascita al figlio di madre cittadina (sentenza n. 30 del 1983).

Il massiccio fenomeno migratorio, unito all'assenza di limiti alla trasmissione della cittadinanza per filiazione, ha determinato una situazione assolutamente peculiare: l'esistenza di una moltitudine di cittadini stranieri dotati di una cittadinanza italiana "virtuale", in quanto non accertata ma invocabile senza limiti di tempo da parte degli interessati (le stime si riferiscono a più di 60 milioni di stranieri discendenti da emigranti italiani).

Il regime della cittadinanza è rimasto immutato anche dopo l'introduzione del suffragio universale maschile, dopo l'introduzione del suffragio femminile (1946) e l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana del 1948. Quest'ultima, fondata sul principio della sovranità popolare, ha comportato una modifica sostanziale dello status di cittadino, perché ha connesso lo *status civitatis* e lo *status activae civitatis*, che invece nello Stato monoclasse, basato sul suffragio ristretto, per ragioni di censo e di istruzione, erano, come si diceva all'inizio, disgiunti. Tutto ciò ha avuto un'implicazione importante: milioni di stranieri, discendenti da italiani, muniti della cittadinanza italiana, anche se privi di legami sostanziali, con il popolo italiano, possono partecipare alle elezioni politiche – in un sistema che prevede il voto degli italiani all'estero – e molti altri, prima della riforma del 2025, avrebbero potuto ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana e diventare pertanto elettori.

Un simile regime di acquisizione dello status di cittadino era compatibile con la Costituzione e con la nozione di popolo da essa accolta? Una questione di costituzionalità della disciplina è stata ritenuta inammissibile dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 142 del 2025.

La stessa sentenza, però, conteneva un'affermazione importante: "le norme costituzionali evocano una correlazione tra cittadinanza e territorio dello Stato, in quanto luogo che riflette un comune humus culturale e la condivisione dei principi costituzionali". Un'affermazione da cui ha preso le mosse la successiva sentenza n. 63 del 2026. Essa decideva una questione di costituzionalità promossa contro la disciplina introdotta nel 2025 (decreto legge n. 36 del 2025), che riduceva drasticamente la portata dello *jus sanguinis* per gli stranieri discendenti da cittadini italiani, privi di un legame effettivo con l'Italia. In particolare, la disciplina impugnata stabilisce che è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore della nuova disciplina ed è in possesso di altra cittadinanza, salvo che lo status sia riconosciuto a seguito di domanda presentata all'ufficio consolare o al sindaco competente ovvero a seguito di domanda giudiziale, purché tali domande siano state presentate anteriormente alla data di entrata in vigore della nuova disciplina.

Il testo costituzionale dedica espressamente alla cittadinanza una sola disposizione, e cioè l'art. 22, secondo cui nessuno può essere privato per motivi politici della cittadinanza. Tuttavia, dalla trama complessiva dei principi costituzionale emerge – secondo la Corte – un modello generale di cittadinanza (con pochi tratti essenziali) cui la legislazione ordinaria deve riferirsi, pur in uno spazio caratterizzato da ampi spazi di discrezionalità politica.

In particolare, tre sono gli aspetti che caratterizzano il modello: a) i cittadini sono titolari dei diritti di compartecipazione democratica alla formazione delle decisioni politiche che li riguardano, facendo

del popolo una comunità di destini politici, e sono, in linea di principio, sottoposti sia ai vantaggi, sia ai sacrifici e agli oneri che derivano dal complesso di tali decisioni; b) la cittadinanza implica un legame effettivo con il popolo e con lo Stato, che comporta l'impegno per il progresso della società e l'adempimento dei doveri di solidarietà; c) il legame effettivo del cittadino con il popolo è altresì costituito – come aveva precisato la sentenza precedente – dalla condivisione di un comune “humus culturale” e dei principi costituzionali, espressione dei valori civici su cui si fonda la Repubblica.

La disciplina anteriore a quella introdotta nel 2025, che consentiva anche a persone non aventi alcun legame effettivo con la comunità repubblicana di ottenere, senza alcuna limitazione, la cittadinanza italiana e pertanto di concorrere (in caso di accertamento della stessa) alla determinazione delle decisioni che si applicano a tale comunità, si allontanava notevolmente dal modello costituzionale di cittadinanza. Quella disciplina, infatti, consentiva di concorrere alle decisioni politiche concernenti la comunità nazionale anche a chi non aveva contribuito al suo progresso, non partecipava ai destini comuni e poteva sottrarsi agevolmente ai sacrifici e agli obblighi derivanti da tali decisioni. Queste distonie rispetto al modello costituzionale sono aumentate per effetto delle riforme costituzionali che hanno introdotto e reso praticamente agevole il voto degli italiani all'estero (legge cost. n. 1/2000, legge costituzionale n. 1/2001, attuate con la legge n. 459/2001).

La riforma del 2025, dunque, si giustifica perché diretta a instaurare un rapporto di maggiore coerenza tra la disciplina della cittadinanza e il modello costituzionale, valorizzando la sussistenza di un legame effettivo del cittadino con il popolo italiano. In questa prospettiva, la Corte ha ritenuto non irragionevole il bilanciamento effettuato dal legislatore tra il debole affidamento di chi, per il solo fatto di avere avi italiani e pur non avendo posto in essere alcun atto diretto ad ottenere il riconoscimento della cittadinanza, riteneva di poterla acquisire in qualsiasi momento, e l'esigenza costituzionale di mantenere il suddetto legame effettivo.

In ogni caso, entrambe le sentenze citate hanno precisato che la disciplina della cittadinanza deve rispettare i principi che riguardano la cittadinanza europea. Il fatto che una materia – come la cittadinanza – rientri nella competenza degli Stati membri non esclude che, in situazioni che ricadono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, le norme nazionali debbano rispettare quest'ultimo, come precisato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, a cui rinvia la Corte costituzionale (sentenza 25 aprile 2024, cause riunite C-684/22 e C-686/22 Stadt Duisburg). Deve pertanto esistere un rapporto di coerenza tra la disciplina della cittadinanza nazionale e quella della cittadinanza europea. A questo riguardo, la Corte costituzionale richiama la sentenza della Corte di giustizia Commissione c. Malta, dove si precisa che la cittadinanza europea si fonda “sui valori comuni contenuti nell'art. 2 TUE e sulla fiducia reciproca che gli Stati membri si accordano quanto al fatto che nessuno di essi eserciti tale competenza in un modo che sia manifestamente incompatibile con la natura stessa della cittadinanza europea”.

La Corte costituzionale sottolinea il riferimento ai valori comuni di cui all'art. 2 TUE, come base della cittadinanza europea. I principi costituzionali, che concorrono alla creazione di un legame effettivo del cittadino con la comunità nazionale, sono in larga parte sovrapponibili e comunque sempre coerenti con i valori enumerati dall'art. 2 TUE, che stanno alla base della società europea. La Corte afferma che proprio questa omogeneità di valori permette allo stesso individuo di sentirsi al contempo italiano ed

europeo e di avere una doppia affiliazione, al popolo italiano e alla società europea.

In conclusione, la Corte costituzionale rigetta qualsiasi visione fondata su ragioni etno-nazionalistiche della cittadinanza. Più che il legame di sangue conta la condivisione dei valori civici che stanno a fondamento della Costituzione e che si radicano in un comune humus culturale connesso al territorio, nonché il concorso al progresso materiale e spirituale del Paese, l'essere parte di una comunità di destini politici, dove si condividono i vantaggi e i costi dell'appartenenza. Questi valori condivisi sono coerenti e in larga parte sovrapponibili a quelli che stanno a fondamento della cittadinanza europea, con cui deve armonizzarsi il regime della cittadinanza nazionale, in modo tale che sia assicurata la doppia affiliazione al popolo italiano e alla società europea. Una visione della cittadinanza che è inclusiva perché, in teoria, si apre a chi non ha legami di sangue con il popolo italiano, ma che non si apre a chiunque, perché sottolinea la necessità di un legame effettivo con il popolo italiano e la società europea.