

Notiziario

NotiziarioINCAonline
N. 2 / 2026

Essere cittadini oggi

La cittadinanza *iure sanguinis*
per i nati all'estero



il Patronato della CGIL

DIRETTORE RESPONSABILE

Gianluca Martelliano

REDAZIONE

Micaela Aureli

EDITORE E PROPRIETARIO

FUTURA SRL
Corso d'Italia, 27
00198 Roma
Tel. 06 44870283
www.futura-edizioni.it

Progetto grafico:

© FUTURA SRL

CHIUSO IN REDAZIONE

LUGLIO 2026

EGREGIO ABBONATO, AI SENSI DEL D.LGS. N. 196/
2003 LA INFORMIAMO CHE I SUOI DATI SONO CON-
SERVATI NEL NOSTRO ARCHIVIO INFORMATICO E SA-
RANNO UTILIZZATI DALLA NOSTRA SOCIETÀ,
NONCHÉ DA ENTI E SOCIETÀ ESTERNE A ESSA COL-
LEGATE, SOLO PER L'INVIO DI MATERIALE AMMINI-
STRATIVO, COMMERCIALE E PROMOZIONALE
DERIVANTE DALLA NOSTRA ATTIVITÀ.
LA INFORMIAMO INOLTRE CHE LEI HA IL DIRITTO DI
CONOSCERE, AGGIORNARE, CANCELLARE, RETTIFI-
CARE I SUOI DATI OD OPPORSI ALL'UTILIZZO DEGLI
STESSI, SE TRATTATI IN VIOLAZIONE DEL SUDDETTO
DECRETO LEGISLATIVO.

Sommario

Essere cittadini oggi La cittadinanza *iure sanguinis* per i nati all'estero

**La cittadinanza dopo la Corte costituzionale:
dalla legittimità della riforma alla prova nel processo**

■ Michele Pagliaro

7

**La riforma della cittadinanza *iure sanguinis* tra limitazioni
e aperture: note operative a margine della sentenza
n. 63/2026 e della legge n. 11/2026**

■ Giulia Crescini

11

**Onere della prova e accertamento della cittadinanza
italiana: prime osservazioni a margine della sentenza
n. 63/2026 della Corte costituzionale**

■ Antonello Ciervo

15

**Il requisito del mancato acquisto di una seconda
cittadinanza ai fini della trasmissione *iure sanguinis*:
la perdita incolpevole e l'acquisto forzato**

■ Ginevra Maccarrone

23

**Le ripercussioni processuali delle nuove disposizioni
in materia di prova e il caso dei cittadini statunitensi**

■ Luce Bonzano

29

APPENDICE

La riforma della cittadinanza del 2025 e i figli minori di cittadini naturalizzati: i limiti applicativi dell'art. 3-bis in combinato disposto con l'art. 14 della legge n. 91/1992

■ Cristina Laura Cecchini e Loredana Leo

39

Essere cittadini oggi



*La cittadinanza iure sanguinis per i
nati all'estero*



La cittadinanza dopo la Corte costituzionale: dalla legittimità della riforma alla prova nel processo

■ Michele Pagliaro*

Con il primo numero di quest'anno il Notiziario Inca aveva aperto un percorso di approfondimento sul tema della cittadinanza, annunciando fin da subito che a esso avremmo dedicato due tappe distinte. La prima, già pubblicata, era incentrata sul riconoscimento della cittadinanza in favore dei figli nati all'estero di cittadini naturalizzati e sulle ricadute della riforma del 2025 sui minori. La seconda – quella che ora consegniamo ai lettori – era stata volutamente rinviata, in attesa che la Corte costituzionale si pronunciasse sulle questioni di legittimità sollevate in relazione al decreto legge n. 36 del 2025. Avevamo preferito non anticipare letture affrettate su una materia ancora in movimento, consapevoli che la parola della Consulta avrebbe ridisegnato il terreno su cui ci muoviamo.

Quel momento è ora arrivato. Con la sentenza n. 63 del 2026 la Corte si è pronunciata sulla riforma, e lo ha fatto definendo un quadro che impone di riprendere il filo del discorso e di completare l'analisi avviata mesi fa. Questo secondo numero nasce dunque da un'esigenza precisa e, per certi versi, ineludibile: offrire una prima lettura ragionata della decisione e delle sue conseguenze concrete e affrontare il tema dei figli nati all'estero, nel momento in cui il dibattito si sposta dal piano dell'astratta legittimità costituzionale a quello, assai più tangibile, della tutela quotidiana delle persone. È un passaggio delicato, perché è proprio quando una riforma supera il vaglio di costituzionalità che si rende necessario interrogarsi su come essa vivrà nella prassi, nelle aule di giustizia e negli uffici amministrativi, là dove le norme incontrano le vite reali di chi le subisce.

La pronuncia, va detto subito, non chiude il discorso: lo riapre su basi nuove che

* Presidente di Inca Cgil

ci lasciano dubbi e perplessità. La Corte ha ritenuto che l'esclusione dall'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis* dei nati all'estero, pur operando anche per il passato, non violi in modo irragionevole il legittimo affidamento, perché il legislatore ha fatto salva la posizione di chi si era già attivato presentando domanda o ottenendo un appuntamento entro la data fissata. È proprio attorno a questo criterio dell'attivazione che il contributo di apertura del numero costruisce la sua analisi, mostrando come da quell'inciso possano ricavarsi spazi interpretativi tutt'altro che marginali: se ciò che rende legittimo il bilanciamento è l'essersi mossi per tempo, allora occorre chiedersi che cosa debba intendersi, davvero, per essersi mossi. Pensiamo alle tante persone che, nei mesi precedenti, avevano già richiesto i certificati alle amministrazioni competenti o conferito mandato per la raccolta dei documenti, e che non hanno potuto formalizzare l'istanza in tempo per ritardi a loro non imputabili, talora per l'impossibilità materiale degli stessi uffici consolari di ricevere le domande. Restano poi sullo sfondo i nodi del rapporto con il diritto dell'Unione e dell'assenza di un regime transitorio ragionevole, che la sentenza non ha sciolto e che potrebbero alimentare nuove questioni davanti alla Corte costituzionale o alla Corte di giustizia.



La scelta di tornare sul tema risponde alla stessa logica che aveva ispirato il primo approfondimento: fornire a una platea ampia – non soltanto a operatrici e operatori del diritto, ma a chiunque viva sulla propria pelle le conseguenze di questa disciplina – strumenti di comprensione solidi, aggiornati e accessibili. La materia, del resto, non si è affatto stabilizzata. Se da un lato la decisione ha sciolto alcuni nodi, dall'altro ne ha lasciati aperti molti altri, e ne ha forse generati di nuovi, soprattutto là dove la riforma incide non tanto sui presupposti sostanziali del diritto, quanto sul modo in cui esso può essere concretamente fatto valere. È una distinzione che può apparire tecnica, ma che ha conseguenze profondissime: un diritto che esiste sulla carta, ma che non si riesce a dimostrare davanti a un giudice, è un diritto che rischia di rimanere lettera morta.

È su questo terreno che si concentra il cuore di questo numero. Le nuove disposizioni in materia di prova rappresentano, a nostro avviso, il banco di prova più severo dell'intera riforma. L'esclusione della prova testimoniale, il venir meno del ricorso alle presunzioni semplici e, soprattutto, l'inversione dell'onere probatorio che grava ora interamente sul richiedente rischiano di trasformare il riconoscimento della cittadinanza in un percorso a ostacoli, talvolta insormontabile. Chi chiede di vedersi riconosciuto uno status che gli appartiene si trova oggi gravato dell'onere di dimostrare l'insussistenza delle cause di perdita o di mancato acqui-

sto della cittadinanza: deve provare, in sostanza, una serie di fatti negativi, spesso risalenti nel tempo e verificatisi in ordinamenti stranieri.

Il caso dei discendenti di emigrati italiani negli Stati Uniti, al quale è dedicato uno dei contributi di questo numero, è l'esempio più nitido di come una regola processuale possa tradursi, nei fatti, in una negazione del diritto. Si pensi a chi è chiamato a dimostrare la mancata naturalizzazione di un avo emigrato oltre un secolo fa, in un ordinamento che – soprattutto per le epoche più risalenti – non prevedeva né la formazione né la conservazione sistematica di certificazioni di contenuto negativo, e in cui le competenze erano frammentate tra una pluralità di corti e uffici locali, statali e federali. In simili condizioni, pretendere un documento ufficiale che attesti in positivo un fatto mai accaduto significa imporre una prova strutturalmente impossibile, una vera e propria *probatio diabolica*. Quando provare diventa impossibile, la garanzia formale del diritto si svuota di significato, e il confine tra una disciplina semplicemente più rigorosa e una tutela giurisdizionale soltanto apparente diventa sottilissimo, fino quasi a scomparire.

Per un Patronato come l'Inca Cgil, che fonda la propria missione sulla tutela dei diritti e sull'assistenza, questo passaggio assume un rilievo decisivo. La cittadinanza non è una formalità anagrafica né un mero adempimento burocratico: è la chiave d'accesso a un sistema articolato di diritti civili, sociali e politici, ed è la condizione di un'effettiva e paritaria partecipazione alla vita della comunità nazionale. Ogni ostacolo procedurale che ne renda più arduo il riconoscimento si traduce, per le persone che assistiamo ogni giorno, in un aggravio di costi, in un allungamento dei tempi, in un'incertezza prolungata che pesa sulle scelte di vita di individui e di intere famiglie. E spesso a pagarne il prezzo più alto sono proprio i soggetti più fragili, privi degli strumenti economici e culturali per orientarsi in un sistema reso sempre più complesso.

Vi è poi una dimensione che attraversa l'intero numero e che non possiamo ignorare: quella dell'uguaglianza. La riforma del 2025, nelle sue diverse articolazioni, tende a consolidare una distinzione tra modi di acquisto della cittadinanza, rischiando di delineare implicitamente una cittadinanza *di serie A* e una *di serie B*, con effetti che ricadono in particolare sui figli dei cittadini naturalizzati e, per il loro tramite, con conseguenze talora discriminatorie sul piano del genere e dell'origine. Sono temi che il primo numero aveva già iniziato a esplorare e che qui trovano ulteriore sviluppo, nella convinzione che la qualità di una disciplina sulla cittadinanza si misuri anche, e forse soprattutto, dalla sua capacità di trattare in modo eguale situazioni sostanzialmente analoghe.

I contributi raccolti in questo numero affrontano tali questioni con il rigore che il tema richiede e con lo sguardo costantemente rivolto alla prassi. Come già nel primo approfondimento, l'approccio è quello di valorizzare la giurisprudenza – ordinaria, di legittimità, costituzionale ed europea – come parametro per misurare la tenuta delle nuove regole rispetto ai principi di ragionevolezza, proporzionalità ed effettività della tutela giurisdizionale. Perché la partita, anche dopo la pronuncia della Corte, resta apertissima: molto dipenderà ora da come i giudici di merito interpreteranno e applicheranno la riforma, e da quanto sapranno orientarla in senso costituzionalmente conforme, evitando che un'applicazione meccanica e non mediata si risolva nella compressione del diritto fondamentale di accesso alla giustizia. La stessa sentenza n. 63 del 2026, lungi dall'essere l'ultima parola, offre semmai agli interpreti le chiavi per riaprire il confronto e per cercare, dentro le pieghe della motivazione, le letture più rispettose dei diritti delle persone.

L'Inca Cgil continuerà a seguire questa evoluzione con attenzione, mettendo a disposizione di chi opera sul campo e di chi ne è direttamente toccato gli strumenti di analisi e di lavoro necessari ad affrontarla. Anche questo numero, come il precedente, non vuole essere un punto di arrivo, ma uno strumento di approfondimento e di riflessione condivisa, pensato per stimolare il confronto tra professionisti e professionisti e per accompagnare una discussione collettiva su un tema destinato a restare a lungo al centro del dibattito pubblico. Nella consapevolezza, che da sempre orienta la nostra azione, che dalla qualità della disciplina sulla cittadinanza e dalla sua concreta applicazione dipenda una parte essenziale dell'effettività dei diritti e della stessa qualità della nostra democrazia.

La riforma della cittadinanza *iure sanguinis* tra limitazioni e aperture: note operative a margine della sentenza n. 63/2026 e della legge n. 11/2026

■ Giulia Crescini*

Il presente notiziario è interamente dedicato alla cittadinanza *iure sanguinis* dopo la riforma introdotta dal decreto-legge n. 36 del 2025, convertito con modificazioni dalla legge n. 74 del 2025. I contributi che seguono affrontano nel dettaglio le questioni interpretative aperte dall'art. 3-*bis* della legge n. 91 del 1992, il vaglio di costituzionalità operato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 63 del 2026 e le prime risposte della giurisprudenza di merito. In questa sede si intende segnalare alcuni profili di contesto che non saranno oggetto di autonoma trattazione ma che offrono, a parere di chi scrive, spunti operativi e strategie meritevoli di studio e di diffusione.

La sentenza n. 63/2026 della Corte Costituzionale verrà analizzata nei contributi che seguono prevalentemente sotto il profilo, per così dire, restrittivo, come noto la Consulta ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 3-*bis*, legittimando l'effetto retroattivo della norma e il limite delle due generazioni per la trasmissione della cittadinanza per discendenza. Tuttavia la medesima pronuncia contiene passaggi che, letti in positivo, aprono spazi interpretativi di notevole rilievo. In particolare, la Corte ha qualificato l'art. 3-*bis* come norma dal «carattere «correttivo», cioè volto a disinnescare una situazione causata da una disciplina squilibrata nel perpetuare all'infinito un legame che, con il passare delle generazioni, diventa fittizio», e ne ha circoscritto la portata allo «*status* non ufficialmente riconosciuto di una moltitudine di persone», ossia gli italo-discendenti «dotati di una cittadinanza italiana «virtuale», in quanto non accertata, attivabile senza limiti di tempo da parte dei titolari». La Consulta ha dunque ancorato la *ratio* dell'art. 3-*bis* alla nozione di cittadinanza come espressione di un legame effettivo tra la persona e il territorio, mutuando il concetto dalla giurisprudenza della Cgue. Là

* Avvocata, componente del Collegio Legale Nazionale di Inca Cgil

dove tale legame si è dissolto nel succedersi delle generazioni, la limitazione è giustificata; là dove, al contrario, il legame è attuale e concreto, la norma non ha ragione di operare. È precisamente questo il ragionamento che il Tribunale di Trento ha sviluppato nella sentenza del 6 maggio 2026 (n. 3043/2025 R.G.), valorizzando la pronuncia costituzionale nella sua dimensione costruttiva. Il caso riguardava quattro minori siriani, nati all'estero ma residenti a Trento dal 2018, figli di un rifugiato naturalizzato, ai quali il Comune aveva negato la cittadinanza *iuris communicatione* ex art. 14 della legge n. 91/1992 in applicazione delle circolari ministeriali del 2025. Il giudice trentino osserva che se l'art. 3-*bis* interviene per spezzare un legame divenuto fittizio nel passare delle generazioni, esso presuppone logicamente una fattispecie nella quale sia possibile risalire alla nascita del soggetto e affermare che la cittadinanza non è mai insorta. Questa costruzione è inapplicabile alla naturalizzazione, nella quale il legame con il territorio è stato verificato dall'amministrazione ed è per definizione attuale. Nel caso di specie, il nucleo familiare era radicato in Italia da oltre sette anni, i minori frequentavano le scuole trentine, parlavano italiano ed infatti il loro attaccamento al territorio era un fatto, non una virtualità da accertare. L'art. 14, nella fattispecie che disciplina, esige proprio questo la convivenza con il genitore e la residenza legale del minore da almeno due anni e quando questi requisiti sussistono, la cittadinanza deve essere riconosciuta indipendentemente dal luogo di nascita. Applicare l'art. 3-*bis* a questa fattispecie significherebbe, come scrive il Tribunale, determinarne «la sostanziale abrogazione in un considerevole numero di casi, del tutto estranei a fattispecie acquisitive che si reiterano nel tempo di generazione in generazione», producendo l'esito aberrante di una frammentazione dello *status civitatis* tra fratelli conviventi sotto il medesimo tetto. La sentenza della Corte Costituzionale, dunque, non si limita a chiudere una porta: ne apre un'altra, offrendo alla giurisprudenza di merito il parametro con cui misurare la compatibilità dell'art. 3-*bis* con ciascuna delle disposizioni della legge n. 91/1992 alle quali esso formalmente deroga. Il commento alla sentenza pubblicato su *Giustizia Insieme* è riprodotto in appendice al presente notiziario.

Il secondo profilo apre a percorsi di attivazione e contenzioso che meritano di essere studiati e diffusi. La legge n. 11 del 2026 (entrata in vigore il 19 febbraio 2026 e che troverà applicazione a partire dal 1° gennaio 2029) ha ridisegnato le procedure di accesso al riconoscimento della cittadinanza per i residenti all'estero, trasferendo la competenza per le domande dei maggiorenni dagli uffici consolari a un ufficio dirigenziale generale istituito presso il Maeci, imponendo la presenta-



zione esclusivamente in forma cartacea con documentazione in originale tramite servizio postale e oneri a carico del richiedente, e introducendo limiti quantitativi annuali alle domande trattabili. Si pubblica in appendice la bozza di nota congiunta che ne illustra l'impianto e le criticità. Questo quadro va letto insieme alla sentenza della Corte di Cassazione n. 13818/2026 (depositata il 12 maggio 2026), che ha ribadito con forza che la cittadinanza per discendenza costituisce «un diritto soggettivo assoluto di primaria rilevanza costituzionale, esistente dal momento della nascita del titolare, che ha natura permanente ed imprescrittibile», e che gli impedimenti, i ritardi e i blocchi imposti dalle autorità consolari, ivi comprese le liste d'attesa e l'eccessiva lentezza, costituiscono motivi giuridici sufficienti per ricorrere direttamente al giudice senza necessità di un previo diniego formale. Il principio è di immediata rilevanza strategica: nel nuovo contesto normativo, nel quale le barriere procedurali si moltiplicano, la via giurisdizionale si configura come lo strumento principale di tutela effettiva del diritto. Ciò è tanto più vero se si considera che la stessa Corte Costituzionale, nella sentenza n. 63/2026, ha individuato nell'«attivazione» del potenziale cittadino il discrimine che legittima il bilanciamento operato dal legislatore, pertanto chi sia stato impedito nell'attivazione per fatto dell'amministrazione non può essere equiparato a chi non si sia mai mosso per propria scelta. La Cassazione n. 13818/2026 fornisce a questa categoria di soggetti lo strumento per far valere la propria posizione.

Il terzo profilo riguarda il canale di ingresso e soggiorno introdotto dalla stessa legge di conversione n. 74/2025 a beneficio dei discendenti di cittadini italiani residenti all'estero. L'art. 1-*bis*, comma 1, del decreto-legge n. 36/2025 ha inserito nell'art. 27 del Testo Unico Immigrazione il nuovo comma 1-*octies*, ai sensi del quale sono consentiti, al di fuori delle quote di cui all'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 286/1998, con le procedure di cui all'art. 22 del medesimo Testo Unico, l'ingresso e il soggiorno per lavoro subordinato allo straniero residente all'estero, discendente di cittadino italiano e in possesso della cittadinanza di uno Stato di destinazione di rilevanti flussi di emigrazione italiana, individuato con decreto del Ministro degli Affari Esteri di concerto con i Ministri dell'Interno e del Lavoro. Il Decreto interministeriale del 17 novembre 2025 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 273 del 24 novembre 2025) ha individuato i sette Stati interessati: Argentina, Brasile, Stati Uniti d'America, Australia, Canada, Venezuela e Uruguay, selezionati sulla base della consistenza delle collettività italiane ivi residenti secondo i dati Aire al 31 dicembre 2024. In parallelo, l'art. 1-*bis*, comma 2, ha modificato l'art. 9, comma 1, lettera a), della legge n. 91/1992, riducendo da tre a due anni il

periodo di residenza legale in Italia necessario per la concessione della cittadinanza per naturalizzazione in favore dello straniero il cui genitore o ascendente in linea retta di secondo grado sia o sia stato cittadino italiano per nascita. Il disegno complessivo è chiaro, ossia ingresso per lavoro subordinato fuori quota, permesso di soggiorno con le procedure ordinarie dell'art. 22 Tui, e dopo due anni di residenza continuativa la possibilità di chiedere la naturalizzazione. Si tratta del canale alternativo al riconoscimento *iure sanguinis* pensato per chi, a seguito della riforma, non possa più far valere la discendenza oltre il secondo grado. Tuttavia, al momento della redazione del presente notiziario, la disposizione resta priva di indicazioni operative concrete. Il rinvio all'art. 22 Tui è generico e non chiarisce le modalità con cui i discendenti potranno concretamente accedere al canale: mancano le circolari attuative, i moduli, le convenzioni con le sedi diplomatiche, le procedure di verifica della discendenza, tuttavia resta un canale di ingresso e di acquisto della cittadinanza sicuramente da conoscere e azionare quando sarà disponibile.

Con queste coordinate di contesto, lasciamo ai contributi che seguono l'analisi puntuale della materia.

Onere della prova e accertamento della cittadinanza italiana: prime osservazioni a margine della sentenza n. 63/2026 della Corte costituzionale

■ Antonello Ciervo*

1. Con la sentenza n. 63/2026, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 3-*bis* della legge n. 91/1992, come introdotto dall'art. 1, primo comma del Decreto legge n. 36/2025, sollevata – limitatamente alle parole «*anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo*» e alle condizioni previste alle lettere a), a-*bis*) e b) –, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., dal Tribunale di Torino, oltre che in riferimento all'art. 117, primo comma Cost., in relazione all'art. 9 del Trattato sull'Unione europea e all'art. 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea¹. La Corte, con la medesima decisione, ha

* Avvocato del Foro di Roma

¹ Ai fini di maggiore chiarezza espositiva, si riporta di seguito il testo dell'art. 3-*bis* alla legge n. 91/1992, così come introdotto dall'art. 1, primo comma del Decreto legge n. 36/2025, oggetto del giudizio innanzi alla Corte costituzionale: «1. In deroga agli articoli 1, 2, 3, 14 e 20 della presente legge, all'articolo 5 della legge 21 aprile 1983, n. 123, agli articoli 1, 2, 7, 10, 12 e 19 della legge 13 giugno 1912, n. 555, nonché agli articoli 4, 5, 7, 8 e 9 del codice civile approvato con regio decreto 25 giugno 1865, n. 2358, è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo ed è in possesso di altra cittadinanza, salvo che ricorra una delle seguenti condizioni:

a) lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti non oltre le 23:59, ora di Roma, della medesima data;

a-*bis*) lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti nel giorno indicato da appuntamento comunicato all'interessato dall'ufficio competente entro le 23:59, ora di Roma, della medesima data del 27 marzo 2025;

b) lo stato di cittadino dell'interessato è accertato giudizialmente, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda giudiziale presentata non oltre le 23:59, ora di Roma, della medesima data;

c) un ascendente di primo o di secondo grado possiede, o possedeva al momento della morte, esclusivamente la cittadinanza italiana;

d) un genitore o adottante è stato residente in Italia per almeno due anni continuativi successivamente all'acquisto della cittadinanza italiana e prima della data di nascita o di adozione del figlio».

Appare altresì opportuno evidenziare come nel preambolo al Decreto legge, i presupposti di straordinaria necessità ed urgenza di cui all'art. 77, secondo comma Cost. erano così motivati: «Ritenuta pertanto la straordinaria necessità ed urgenza di introdurre limitazioni nella trasmissione automatica della cittadinanza italiana a persone nate e residenti all'estero, condizionandola a chiari indici della sussistenza di vincoli effettivi con la Repubblica;

invece dichiarato inammissibile la *quaestio* relativa all'art. 117, primo comma Cost., così come integrato sia dall'art. 15, secondo comma della Dichiarazione universale dei diritti umani, sia in relazione all'art. 3, secondo comma del Protocollo n. 4 alla Cedu. Con riferimento specifico al termine individuato ai fini del mutamento del regime giuridico di applicazione delle domande di accertamento della cittadinanza *iure sanguinis*, la Consulta ha ritenuto che, ferma la discrezionalità del legislatore nelle scelte concernenti l'introduzione di una normativa transitoria, il termine individuato non risultava irragionevole con riferimento alla retroattività propria dei suoi effetti, in quanto «la disciplina censurata ha ritenuto di far salvi gli stranieri di origine italiana che avevano già presentato domanda di accertamento della cittadinanza italiana (o avevano ricevuto l'appuntamento), riponendo, dunque, un certo affidamento sull'applicazione delle norme previgenti». Ad avviso della Corte, infatti, la presentazione della domanda di accertamento è una condizione procedimentale che può essere valutata come ragionevolmente idonea a differenziare chi l'ha proposta da chi invece non ha ritenuto di doverla formalizzare, rimanendo invece non valutata sul versante della legittimità costituzionale, in quanto non sollevata dal giudice *a quo*, «la questione relativa alla differenziazione tra chi ha ricevuto l'appuntamento e chi ha avviato la procedura di riconoscimento della cittadinanza, ma non ha ricevuto l'appuntamento entro le 23:59 del 27 marzo 2025». Ad avviso di chi scrive, si tratta di valorizzare – sul piano delle conseguenze giuridiche della sentenza, anche in ragione del suo seguito giudiziario – questo inciso al fine di individuare ulteriori spazi ermeneutici con l'obiettivo di formulare una interpretazione costituzionalmente conforme della norma e, eventualmente, anche sollevare una diversa questione di legittimità, al fine di ampliare il più possibile la latitudine dei soggetti che potrebbero comunque rientrare nell'applicazione del regime previgente, nonostante l'effetto retroattivo del Decreto legge n. 36/2025.

Ritenuta pertanto la straordinaria necessità ed urgenza di operare un bilanciamento tra i principi di cui agli articoli 1 e 3 della Costituzione, applicando le suddette limitazioni a tutti i futuri riconoscimenti di cittadinanza italiana ed evitando l'intrinseca irragionevolezza di riconoscimenti della cittadinanza italiana secondo criteri diversi a seconda di un fattore casuale e non indicativo di vincoli effettivi con la Repubblica, quale la nascita dei richiedenti, in luogo dell'effettivo esercizio di diritti o adempimento di doveri connessi con lo stato di cittadino;

Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di introdurre misure per evitare, nelle more dell'approvazione di una riforma organica delle disposizioni in materia di cittadinanza, 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».

2. Tale operazione ermeneutica appare quanto mai opportuna, soprattutto se si tiene conto del ragionamento della Consulta: la Corte, infatti, con riferimento al rispetto del principio del legittimo affidamento, definisce un test di bilanciamento al fine di valutare appunto la conformità a Costituzione della novella e, in particolar modo, la non irragionevolezza della scelta discrezionale dell'Esecutivo. Più correttamente – e con le parole della Consulta – «l'art. 3-bis ha bilanciato in modo non irragionevole il legittimo affidamento degli stranieri di origine italiana con gli interessi costituzionali perseguiti», anche se tale bilanciamento non sembra risolvere del tutto la fenomenologia delle potenziali questioni costituzionali connesse alla norma rilevante. Infatti, se è vero che l'interesse perseguito dal legislatore è il rafforzamento del *genuine link* che deve intercorrere tra cittadinanza e ancoraggio del titolare dello status al territorio italiano, tuttavia il contrappeso di irragionevolezza della scelta consisterebbe nei problemi che la novella introduce sul versante della sua applicazione retroattiva e che la rende efficace *ex tunc*. Del resto, l'art. 3-bis del Decreto legge, escludendo *a priori* dall'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis* una vasta platea di persone, «certamente ha inciso sul loro affidamento a poter, un giorno, chiedere l'accertamento dello status in questione» e tale affidamento resta comunque *in re ipsa* «indebolito» dai seguenti elementi fattuali e giuridici:

- a) l'art. 3-bis non incide su posizioni consolidate, cioè sullo status e sui diritti di chi è già stato riconosciuto come cittadino italiano e neanche sulla posizione di chi ha presentato la domanda o ha ricevuto l'appuntamento da parte degli uffici competenti, al fine della sussistenza e valutazione dei requisiti, prima della data individuata dal legislatore;
- b) per nessuno dei destinatari della nuova disciplina esiste certezza giuridica in merito all'acquisizione dello status, mentre per tutti i destinatari dell'art. 3-bis esiste la certezza che, non essendo lo status riconosciuto, non potevano godere concretamente dei diritti né erano concretamente soggetti ai doveri incombenti sui cittadini italiani;
- c) è vero che gli stranieri di origine italiana non avevano uno specifico dovere di attivarsi prima del 28 marzo 2025, ma non si può ritenere equivalente, nella prospettiva dell'affidamento, chi si è attivato prima di questa data rispetto a chi è rimasto inerte a fronte di uno status che necessita comunque di un previo accertamento per l'effettivo godimento dei diritti ad esso collegati.

Stando così le cose, sebbene la norma abbia un effetto retroattivo, non lederebbe il principio del legittimo affidamento rispetto ai diritti quesiti, perché comunque chi era nella condizione di richiedere la cittadinanza *iure sanguinis*, in ragione di



uno status che pure origina con la nascita del soggetto, aveva comunque l'onere – *rectius* l'obbligo, a questo punto – di «attivare» la procedura amministrativa o giudiziaria di accertamento del proprio status potenziale. Tale interpretazione – per così dire – «autentica» della legittimità costituzionale del bilanciamento operato dal legislatore, induce però a svolgere un'ulteriore valutazione sulla corretta portata costituzionale della norma, questa volta non più rispetto alla legittimità del proprio effetto retroattivo, quanto piuttosto rispetto alla scelta (irragionevole) posta in essere dal legislatore che ha fatto coincidere l'attivazione del riconoscimento dello status con la pendenza di un giudizio, ovvero con la formalizzazione della relativa istanza presso gli uffici consolari/amministrativi competenti, ovvero al limite con la prova della fissazione di un appuntamento presso gli uffici di cui sopra al fine di formalizzare l'istanza di accertamento dello status.

3. Nell'ottica «chiarificatrice» della sentenza n. 63/2026, infatti, tale «attivazione» potrebbe tuttavia non realizzarsi sul versante della formalizzazione (amministrativa o giudiziaria) della domanda di accertamento nei limiti temporali stabiliti dall'art. 3-*bis*, posto che comunque la norma è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale il giorno successivo alla sua vigenza e che, a quella data, per l'appunto, una pluralità indefinita di soggetti si era comunque già attivata di fatto – proprio perché incombeva l'approvazione del Decreto legge *de quo* –, sia richiedendo i necessari certificati alle PP.AA. competenti, sia stipulando contratti di mandato con società specializzate in questo settore, al fine di accelerare le pratiche di acquisizione dei documenti necessari a presentare l'istanza di accertamento. Si consideri poi come molte sedi consolari italiane, per una serie di ragioni burocratico-organizzative connesse tra l'altro anche all'elevato numero di domande e al bassissimo numero di personale impiegato, non sono state in grado, negli anni precedenti l'entrata in vigore della novella, di evadere in tempi ragionevoli tali pratiche e, in taluni casi – come accaduto ad esempio in Brasile –, non sono state neppure in grado di acquisire a protocollo le istanze di accertamento, non consentendo così neppure di formalizzare gli appuntamenti in sede per il deposito delle istanze. Per questo motivo, alla luce della sentenza n. 63/2026, la «attivazione» del potenziale cittadino non può coincidere con la mera formalizzazione amministrativa della domanda e neppure con la prova dell'avvenuta fissazione dell'appuntamento presso la P.A. competente – prima del 27 marzo 2025, ore 23:59 italiane –, ma deve essere a sua volta fatta retroagire e considerata provata dal momento in cui il soggetto interessato ad acquisire lo status si sia «attivato amministrativamente»,



al fine cioè di richiedere la documentazione necessaria a formalizzare l'istanza, ovvero – nel caso in cui si sia rivolto ad un'agenzia specializzata per questo tipo di pratiche – alla stipula del contratto di mandato con la succitata agenzia. Se così non fosse, del resto, il principio della attivazione – che ad avviso della Consulta rende legittimo il bilanciamento tra contrapposti interessi e, quindi, non viola il succitato principio – dovrebbe intendersi a sua volta violato, a fronte tra l'altro di una sorta di contatto qualificato con la P.A. ai fini della richiesta della documentazione necessaria per il riconoscimento dello status, documentazione che magari è stata prodotta all'istante in ritardo (certamente non imputabile alla sua volontà). In questa ottica, allora, si ritiene che l'art. 3-*bis*, primo comma della legge n. 91/1992, come introdotto dal Decreto legge n. 36/2025 e poi convertito nella legge n. 74/2025, possa essere oggetto di una nuova questione di legittimità costituzionale limitatamente alla lett. a-*bis*), nella parte cioè in cui il legislatore fa coincidere l'attivazione dell'istante con la formalizzazione della domanda di acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*, ossia con la presentazione della domanda – corredata della necessaria documentazione – presso l'ufficio consolare ovvero il sindaco competente nel giorno indicato da appuntamento e comunicato all'interessato dall'ufficio competente entro le 23:59, ora di Roma, del 27 marzo 2025. È, infatti, questa identificazione temporale tra «attivazione» dell'interessato – che è, come evidenzia la Corte, l'elemento fattuale significativo che rende l'effetto retroattivo della norma legittimo nel bilanciamento tra interessi contrapposti – e formalizzazione dell'istanza di accertamento (ovvero con la fissazione dell'appuntamento prima del 27 marzo 2025), a dover essere interpretata, alla luce proprio della sentenza n. 63/2026, in maniera costituzionalmente conforme e, in via subordinata – se il dato letterale della norma non lo consentisse – ad essere oggetto di una specifica questione di legittimità, ai sensi degli artt. 2, 3, 22 e 97 Cost.



4. Con la sentenza in commento poi, la Corte costituzionale ha escluso la sussistenza di un contrasto tra l'art. 3-*bis* ed il diritto Ue, con specifico riferimento alla giurisprudenza della Cgue che si sarebbe espressa sul punto in casi all'apparenza simili ma, ad avviso della Consulta, sostanzialmente diversi da quello rilevante, per lo meno così come prospettati dal giudice *a quo*. Come si legge al punto 10 del «Considerato in diritto», infatti, la Cgue avrebbe affermato – nel caso *Tjebbes*, al punto 35 – come sia 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*».

Spetterebbe, quindi, alle autorità statali competenti, oltre che ai giudici nazionali, verificare se la perdita della cittadinanza dello Stato membro – comportando anche la perdita dello status di cittadino dell'Ue –, rispetti il principio di proporzionalità (come stabilito a chiare lettere nella sentenza *Udlandinge-og Integrationsministeriet*, punto 38). Ad avviso della Consulta, allora, il contrasto tra la novella ed il diritto Ue, così come interpretato dalla Cgue nelle sentenze citate dal giudice *a quo*, non sarebbe rilevante nel giudizio di legittimità costituzionale, perché tali precedenti riguarderebbero casi relativi a normative nazionali con cui Stati membri dell'Unione avrebbero privato un soggetto di uno status già accertato, incidendo quindi su diritti concretamente esercitabili dallo stesso, mentre nel caso della normativa italiana tale status, non essendo ancora stato accertato, non precluderebbe all'interessato di esercitare in concreto i diritti ad esso legati, non implicando la novella, quindi, alcuna perdita della cittadinanza italiana *iure sanguinis*. In sintesi, ad avviso della Corte, non ci sarebbe un contrasto tra la novella e la normativa Ue, perché l'art. 3-*bis* non determinerebbe un effetto retroattivo di perdita della cittadinanza già acquisita, ma semplicemente una limitazione temporale derogatoria alla procedura di accertamento, in ragione di una scelta politico-legislativa non irragionevole, a fronte di una platea di soggetti che avrebbero potuto far valere nei confronti della P.A. al massimo una mera aspettativa giuridica, concernente però – questo la Consulta non lo evidenzia nel proprio ragionamento – una situazione fattuale che insorge in capo all'interessato sin dal momento della nascita. Ad avviso di chi scrive, il fatto che i precedenti considerati dal giudice *a quo* non siano del tutto conferenti o comunque rilevanti, non cambia minimamente i termini giuridici del contrasto tra la novella ed il diritto Ue. Il contrasto, infatti, non riguarda l'accertamento dello status di cittadino *iure sanguinis*, quanto piuttosto la mancata previsione di un regime intertemporale tra vecchia e nuova regolamentazione normativa che stemperi – anche nella logica del bilanciamento tra interessi contrapposti – la portata automatica dell'effetto retroattivo proprio dell'art. 3-*bis*, nei confronti di soggetti che, pur attivatisi fattivamente per inoltrare istanza di accertamento del proprio status, in ragione di ritardi non imputabili alla propria volontà e, quindi, alla propria attivazione, non siano comunque stati messi in condizione, anche per colpa della P.A. italiana, di poter formalizzare la domanda di accertamento entro le 23:59 del 27 marzo 2025. Tale profilo di contrasto non è stato minimamente affrontato dalla Consulta, eppure esso appare del tutto evidente, se solo si considera con la dovuta attenzione quanto emerge dalla giurisprudenza della Cgue citata dalla stessa Corte. Infatti, proprio



la Grande Sezione del 5.09.2023 (C-689/21, *X contro Udlændinge- og Integrationsministeriet*) ha stabilito che una normativa che determina la perdita dello status di cittadino di uno Stato membro dell'Ue non è in contrasto con il Tfue e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, purché alle persone interessate sia offerta la possibilità di presentare, entro un termine ragionevole, una domanda di mantenimento o di riacquisto della cittadinanza. Un termine siffatto deve protrarsi, citando le parole della Cgue, *«per un periodo ragionevole, [...] e può iniziare a decorrere solo a condizione che tali autorità abbiano debitamente informato detta persona della perdita della sua cittadinanza o dell'imminenza di tale perdita, nonché del suo diritto di domandare, entro detto termine, il mantenimento o il riacquisto di tale cittadinanza»*. In sintesi, la sproporzione di una misura legislativa come l'art. 3-*bis* – a prescindere dal fatto che essa incida su uno status già acquisito o comunque acquisibile sin dalla nascita – è connessa alla mancata previsione di un regime intertemporale ragionevole che consenta ai diretti interessati l'esercizio consapevole e libero dell'opzione di richiedere o meno uno status di cittadinanza originario che, al di là del bilanciamento in concreto rispetto ad interessi contrapposti, inevitabilmente lede il principio del legittimo affidamento individuale. E ciò tra l'altro, anche alla luce di un diritto vivente ormai del tutto pietrificato da parte delle SS.UU. civili della Cassazione, in ragione del fatto che la domanda di accertamento della cittadinanza *iure sanguinis* è pacificamente imprescrittibile, trattandosi di uno status giuridico «originario» del soggetto le cui condizioni, per l'appunto, si realizzano al momento della sua nascita. In questa ottica, quindi, in conclusione, il potenziale contrasto tra normativa interna ed europea, ad avviso di chi scrive, permane immutato e la sentenza n. 63/2026 ha eluso questo tema che, a questo punto, comunque potrebbe essere oggetto di una questione pregiudiziale innanzi alla Cgue, qualora i giudici di merito volessero sollevarla.

Il requisito del mancato acquisto di una seconda cittadinanza ai fini della trasmissione *iure sanguinis*: la perdita incolpevole e l'acquisto forzato

■ Ginevra Maccarrone*

Introduzione

Sin dal codice civile del 1865, l'acquisto della cittadinanza italiana è stato legato in primo luogo allo *status filiationis*, secondo il principio dello *ius sanguinis*. In altri termini, acquisisce la cittadinanza italiana il figlio di padre o madre¹ in possesso della cittadinanza italiana.

Fino all'entrata in vigore del DL 36/2025, tale modalità di acquisto della cittadinanza si fondava esclusivamente sulla discendenza, senza richiedere ulteriori requisiti: era quindi sufficiente dimostrare di avere un ascendente cittadino italiano e che la trasmissione fosse avvenuta ininterrottamente fino al richiedente.

Questa impostazione ha portato, negli anni, al riconoscimento della cittadinanza italiana a interi nuclei familiari di cittadini stranieri che non avevano mai vissuto in Italia e che non intrattenevano alcun legame effettivo con lo Stato. E in effetti l'assenza di un limite generazionale e di condizioni atte a verificare l'esistenza di un rapporto concreto con l'Italia aveva già sollevato dubbi di legittimità in giurisprudenza, con alcuni tribunali che avevano sollevato dubbi di legittimità costituzionale della legge sulla cittadinanza². Proprio tali profili hanno spinto il Governo, con il DL 36/2025, convertito nella legge 74/2025, a riformare profondamente le moda-

* Avvocata del Foro di Roma

¹ Nel codice civile del 1865 e nella legge sulla cittadinanza n. 555/1912, la trasmissione della cittadinanza italiana *iure sanguinis* era prevista solo di padre in figlio. Con sentenza n. 30/1983 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 l. 555/1912, nella parte in cui non prevedeva che fosse cittadino per nascita anche il figlio di madre cittadina. In applicazione di tale sentenza, i figli nati da madre cittadina anche prima dell'entrata in vigore della Costituzione hanno acquisito la cittadinanza italiana alla nascita.

² I Tribunali di Bologna, Milano, Firenze e Roma hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 lett. a) l. 91/1992, dichiarate in parte inammissibili e in parte infondate con sentenza della Corte Costituzionale n. 142/2025.



lità di riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis* per i discendenti di italiani nati all'estero.

L'intento dichiarato della riforma è quello di *«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»*³.

Con l'entrata in vigore della legge 74/2025, quindi, da un lato l'articolo 1 della legge 91/1992 continua a prevedere che la cittadinanza si trasmetta di genitore in figlio; dall'altro, viene introdotto un limite all'acquisto *iure sanguinis* per i nati all'estero in possesso di altra cittadinanza.

Nello specifico, il nuovo articolo 3-bis legge 91/1992 prevede che *«è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo ed è in possesso di altra cittadinanza»*, con alcune eccezioni, tra cui quella di avere *«(c) un ascendente di primo o di secondo grado [che] possiede, o possedeva al momento della morte, esclusivamente la cittadinanza italiana»*.



In altri termini, ciò comporta, da un lato, l'introduzione di un limite generazionale, in base al quale la cittadinanza può essere trasmessa solo entro il secondo grado di parentela; dall'altro la pretesa di un legame rafforzato con lo Stato, richiedendosi che l'ascendente sia in possesso esclusivamente della cittadinanza italiana. Ne consegue che la disposizione così come formulata è idonea ad escludere dalla cittadinanza italiana tutti i discendenti di cittadini italiani, che – trasferitisi all'estero – abbiano acquistato a vario titolo la cittadinanza di quel Paese.

Tuttavia, al di fuori delle ipotesi di acquisto volontario e spontaneo della cittadinanza di altro Paese, che sembrerebbero idonee ad escludere la capacità di trasmettere la cittadinanza italiana, vi sono anche casi in cui tale acquisto avveniva e avviene senza che il diretto interessato abbia dichiarato una volontà in tal senso o espresso il proprio consenso. Dobbiamo quindi chiederci se ai fini della trasmissibilità della cittadinanza italiana possa essere rilevante l'acquisto forzato di una cittadinanza straniera, che si affianchi a quella italiana o da cui consegua la perdita della cittadinanza originaria.

Il tema dell'acquisto forzato di altra cittadinanza è stato ampiamente affrontato dalla giurisprudenza poiché la legge 555/1912 faceva conseguire all'acquisto di altra cittadinanza la perdita della cittadinanza italiana, determinando così una

³ Relazione illustrativa, pag. 1.

interruzione nella linea di trasmissione. Le corti sono state quindi più volte chiamate a valutare se tale perdita potesse derivare anche da un acquisto forzato della cittadinanza straniera, senza che il diretto interessato avesse espresso alcuna volontà in tal senso.

Il caso dell'acquisto forzato della cittadinanza del marito da parte della donna coniugata con cittadino straniero

Una delle ipotesi in cui il nostro ordinamento prevedeva l'acquisto forzato di altra cittadinanza e la conseguente perdita di quella italiana era prevista dall'art. 10 della legge 555/1912, che prevedeva che la donna coniugata non potesse avere cittadinanza diversa da quella del marito e che in caso di matrimonio con cittadino straniero la donna perdesse la cittadinanza italiana sempreché il marito possedesse una cittadinanza che le si trasmettesse in conseguenza del matrimonio.

Tale disposizione, con l'entrata in vigore della Costituzione, si poneva in evidente contrasto con il principio di eguaglianza morale e giuridica dei coniugi e pertanto con sentenza della Corte Costituzionale n. 87 del 16.04.1975 la disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui prevedeva la perdita della cittadinanza italiana indipendentemente dalla volontà della donna e anche contro la sua volontà. La Corte ha infatti rilevato un contrasto con gli articoli 3 e 29 della Costituzione, poiché la disposizione determinava una *«gravissima disuguaglianza morale, giuridica e politica dei coniugi e pone la donna in uno stato di evidente inferiorità, privandola automaticamente, per il solo fatto del matrimonio, dei diritti del cittadino italiano»*.

Per effetto di tale pronuncia, non solo il matrimonio con cittadino straniero non è stato più idoneo a determinare la perdita della cittadinanza in capo alla donna, ma tutte le donne che avevano in precedenza perso la cittadinanza in forza della disposizione illegittima la hanno automaticamente riacquisita. Inoltre, come chiarito dalle Sezioni Unite della Suprema Corte con sentenza n. 4466/2009, gli effetti della pronuncia della Corte Costituzionale devono trovare applicazione indifferente a tutti i soggetti colpiti dalla norma discriminatoria in qualunque epoca e quindi anche prima del 1948, dal momento che lo *status* di cittadino è una *«qualità essenziale della persona, con caratteri d'assolutezza, originarietà, indisponibilità ed imprescrittibilità, che lo rendono giustiziabile in ogni tempo e di regola non definibile come esaurito o chiuso, se non quando risulti denegato o riconosciuto da sentenza passata in giudicato»*.

Ne deriva che l'acquisto di una cittadinanza straniera derivante esclusivamente dal matrimonio – a prescindere dal momento in cui sia avvenuta – non può comportare la perdita della cittadinanza italiana, salvo che la donna abbia manifestato in



modo espresso e volontario la volontà di ottenere quella cittadinanza, ad esempio chiedendo la naturalizzazione.

Il caso della Grande Naturalizzazione brasiliana

Un altro caso in cui la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire la centralità della volontà nell'acquisto e nella perdita della cittadinanza ha riguardato il caso della Grande Naturalizzazione brasiliana del 1889, con cui è stata riconosciuta la cittadinanza brasiliana agli stranieri residenti nel Paese. E infatti secondo alcuni interpreti proprio l'acquisto della cittadinanza brasiliana avrebbe comportato la perdita della cittadinanza italiana, dovendosi ritenere operante una sorta di consenso tacito alla naturalizzazione, dimostrato dalla scelta di radicare la propria esistenza nel Paese. L'acquisto *in thesi* spontaneo della cittadinanza brasiliana avrebbe comportato la perdita della cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 8 della legge 555/1912. La questione è stata tuttavia risolta in senso opposto dalle Sezioni Unite della Suprema Corte, che con le due sentenze gemelle n. 25317 e 25318 del 2022, hanno definitivamente chiarito che né sotto la vigenza del Codice Civile del 1865, né sotto la vigenza della legge 555/1912, né tanto meno sotto la legge 91/1992, possa essere attribuito valore di consenso al silenzio della persona destinataria di una legge di concessione della cittadinanza, neppure ove tale silenzio sia accompagnato dalla residenza e dalla stabilizzazione della vita all'estero, chiarendo che *«la rinunzia alla cittadinanza – anche se associata all'accettazione di quella straniera – suppone la volontarietà del fatto posto a suo fondamento, sicché la cittadinanza mai può dirsi perduta dal cittadino ove a questi sia stata semplicemente impartita una cittadinanza straniera non a seguito di una sua domanda ma per concessione spontanea dello Stato straniero in base a una legge in esso vigente»*.

Il caso della volontà viziata: l'acquisto di altra cittadinanza quale presupposto per il godimento di diritti civili e sociali

Finora l'analisi ha riguardato ipotesi di acquisto involontario della cittadinanza straniera, cui conseguiva automaticamente la perdita della cittadinanza italiana. Vi sono tuttavia situazioni nelle quali l'acquisto di una diversa cittadinanza sembra derivare da un atto volontario – come, ad esempio, una formale richiesta di naturalizzazione – ma in cui tale volontà risulta in realtà condizionata, poiché l'ottenimento della cittadinanza straniera costituisce il presupposto necessario per l'esercizio di diritti fondamentali nel Paese di accoglienza.

Emblematico è il caso dei cittadini italiani emigrati in Australia, ai quali veniva



imposto il giuramento di fedeltà e l'acquisto della cittadinanza australiana quale condizione indispensabile per il godimento dei più elementari diritti civili e sociali. Proprio con riferimento a tale fattispecie è stata chiamata a pronunciarsi la Suprema Corte, la quale ha ribadito la centralità della volontà – e, soprattutto, di una volontà libera – nelle vicende relative all'acquisto e alla perdita della cittadinanza. Con la sentenza n. 22271 del 2016, la Prima Sezione della Corte di cassazione, superando il precedente orientamento giurisprudenziale, ha spostato il fuoco dell'indagine dalla spontaneità dell'acquisto della cittadinanza straniera alla volontarietà della perdita di quella italiana, affermando che, a prescindere dall'esistenza di un atto volontario di acquisto della cittadinanza straniera, la cittadinanza italiana può dirsi perduta solo in presenza di una espressa dichiarazione, libera e spontanea, in tal senso.

Conclusioni

Alla luce quindi dei principi ormai consolidati nella giurisprudenza, la perdita della cittadinanza italiana può discendere solo da un atto spontaneo, consapevole e volontario. Non può quindi dipendere automaticamente da una previsione legislativa, né una volontà confermativa della concessione può essere desunta a partire da fatti negativi quali, ad esempio, la mancata rinuncia da parte del soggetto all'acquisto della cittadinanza del Paese in cui risiede o l'omessa dichiarazione negativa alla naturalizzazione da rendersi dinanzi al Comune o al Console della Nazione di origine. È quindi chiaro che nei casi sopra descritti, il cittadino conservi la propria cittadinanza e rimanga – quantomeno in astratto – in grado di trasmetterla.

La questione che semmai rimane aperta è se il parallelo acquisto forzato di altra cittadinanza possa invece considerarsi idoneo a far venire meno il nuovo requisito imposto dall'art. 3 bis della legge 91/92 della esclusività della cittadinanza italiana. Come visto, la giurisprudenza collega le vicende inerenti alla cittadinanza a comportamenti volontari e consapevoli. Ne deriva che l'acquisto non voluto o in qualche misura coartato di una cittadinanza straniera non dovrebbe costituire, di per sé, un ostacolo alla trasmissione della cittadinanza italiana.

A parere di chi scrive, sarà dunque necessario accertare se l'eventuale acquisto della cittadinanza straniera sia avvenuto per atto volontario, libero e informato. Solo in presenza di tale volontà potrà ritenersi non soddisfatto il requisito dell'esclusività della cittadinanza italiana oggi richiesto dall'art. 3-bis per i nati all'estero. In altri termini, sempre a parere di chi scrive, ai fini della disposizione in esame, ciò che dovrebbe rilevare non è tanto lo stato di bipolidia, quanto lo spontaneo e libero acquisto di una cittadinanza ulteriore da parte dell'ascendente cittadino italiano, che

sarebbe peraltro idonea – nello spirito della riforma – a dimostrare una recisione dei legami con l'Italia. Seguendo questa impostazione, conserverebbero quindi la capacità di trasmettere la cittadinanza italiana non solo le donne che hanno automaticamente acquistato quella del marito o coloro che sono naturalizzati brasiliani in applicazione del decreto brasiliano sulla «grande naturalizzazione», laddove non abbiano mai espresso la volontà di acquistare la cittadinanza straniera, ma anche coloro che hanno acquistato altra cittadinanza alla nascita perché nel Paese è previsto il riconoscimento della cittadinanza *ius soli* (come ad esempio per i nati in Brasile o negli Stati Uniti), ovvero coloro che hanno acquistato la cittadinanza straniera sulla base di un atto che è espressione di una volontà viziata (ad esempio perché il riconoscimento della cittadinanza è presupposto per l'esercizio di diritti). Diversamente, qualora si adottasse l'interpretazione opposta, anche l'acquisto forzato – e privo di possibilità di rinuncia – di una seconda cittadinanza sarebbe sufficiente a interrompere il legame necessario alla trasmissione della cittadinanza italiana, già a partire dalla prima generazione, pur non potendosi ravvisare quella mancanza di legami effettivi con il Paese che ha orientato la riforma.



La soluzione così offerta quindi sembrerebbe la più corretta alla luce dei principi consolidati nella giurisprudenza costituzionale e di legittimità e conforme alla *ratio legis*.

Del resto proprio la potenzialità di esclusione che ha la disposizione in esame è stata alla base di alcune questioni di legittimità costituzionale già sollevate dai tribunali italiani, che hanno evidenziato la capacità della riforma di influire su situazioni già determinatesi con effetti potenzialmente irragionevoli e discriminatori. In attesa di una più ampia pronuncia del giudice delle leggi si ritiene quindi necessario riportare l'attenzione sui principi già espressi in giurisprudenza e quindi sulla necessità di verificare la spontaneità e volontarietà di un atto potenzialmente idoneo ad incidere così profondamente sullo *status civitatis* e sull'esercizio dei diritti ad esso conseguenti per sé e i propri discendenti.

Le ripercussioni processuali delle nuove disposizioni in materia di prova e il caso dei cittadini statunitensi

■ Luce Bonzano*

L'art. 1, comma 2, del d.l. 28 marzo 2025, n. 36, convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 2025, n. 74, recante *Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza*, ha apportato rilevanti modifiche all'art. 19-*bis* del D.lgs. 1° settembre 2011, n. 150 (c.d. decreto riti).

La modifica normativa ha inciso anzitutto sulla rubrica dell'articolo, aggiornata mediante l'estensione del riferimento anche alle controversie in tema di cittadinanza, ora formulata come «Controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia e di cittadinanza italiana». L'intervento si è reso necessario poiché l'art. 19-*bis*, introdotto dall'art. 7, comma 1, lett. d), del d.l. 17 febbraio 2017, n. 13, si riferiva originariamente alle sole controversie in materia di apolidia. Solo in sede di conversione del decreto, con la legge 13 aprile 2017, n. 46, la disciplina era stata estesa anche alle controversie in materia di cittadinanza italiana, senza che si procedesse al conseguente aggiornamento della rubrica.

I primi due commi dell'art. 19-*bis* sono rimasti invariati. Essi disciplinano, rispettivamente, il rito applicabile e la competenza territoriale, stabilendo che le controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia e di cittadinanza italiana sono regolate dal rito semplificato di cognizione e che è competente il tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione del luogo in cui il ricorrente ha la dimora. Il primo comma era già stato modificato in occasione della c.d. Riforma Cartabia; il secondo richiede un necessario coordinamento con l'art. 4, comma 5, del d.l. n. 13 del 2017, convertito dalla legge n. 46 del 2017, che individua la competenza, nei casi di residenza all'estero dell'attore, sulla base del comune di nascita del padre, della madre o dell'avo cittadini italiani. La riforma del 2025 ha introdotto due nuovi commi. Il comma 2-*bis* prevede che,

* Avvocata del foro di Milano



salvo i casi espressamente previsti dalla legge, nelle controversie in materia di accertamento della cittadinanza italiana non sono ammessi il giuramento e la prova testimoniale. Il comma 2-ter stabilisce, inoltre, che chi chiede l'accertamento della cittadinanza è tenuto ad allegare e provare l'insussistenza delle cause di mancato acquisto o di perdita della cittadinanza previste dalla legge.

Tali disposizioni si applicano a tutte le controversie devolute alla giurisdizione ordinaria aventi ad oggetto l'accertamento dello *status civitatis*, e dunque alle controversie di natura dichiarativa, restando invece escluse quelle attribuite alla giurisdizione amministrativa in materia di cittadinanza per concessione, nelle quali è azionato un interesse legittimo. È pacifico, infatti, che rientrino nella giurisdizione del giudice ordinario le controversie relative all'acquisto della cittadinanza italiana ai sensi degli artt. 1-5 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, concernenti fattispecie di acquisto automatico o volontario che presuppongono l'accertamento di un diritto soggettivo.

In tale ambito, la giurisprudenza di legittimità in passato aveva chiarito che il riconoscimento della cittadinanza non può essere negato se non in presenza di una rinuncia espressa alla cittadinanza da parte degli ascendenti che ne avevano diritto, rinuncia che deve essere provata da chi si oppone all'accertamento e dunque dalla convenuta amministrazione, ovvero il Ministero dell'Interno. Tale principio, affermato dalla Corte di Cassazione¹ a Sezioni Unite, è stato applicato in passato anche nei casi in cui l'amministrazione resistente non si sia costituita in giudizio, trovando operatività il principio di non contestazione di cui all'art. 115 c.p.c. Secondo tale orientamento, dunque, nei giudizi di accertamento della cittadinanza *iure sanguinis*, in giudizio il richiedente era tenuto a provare esclusivamente il vincolo di discendenza, mentre incombeva sull'amministrazione l'onere di dimostrare l'esistenza di eventuali cause interruttive della trasmissione dello status. Il legislatore ha ritenuto tuttavia che tale interpretazione fosse troppo gravosa per la pubblica amministrazione e non adeguata alla realtà concreta delle controversie in materia di cittadinanza, nelle quali i fatti rilevanti, spesso verificatisi in ordinamenti stranieri e in epoche risalenti, sono nella disponibilità esclusiva del richiedente. Infatti, la ratio della riforma è esplicitata nella relazione illustrativa al d.l. n. 36 del 2025, che prende posizione critica rispetto al citato orientamento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

La normativa previgente, almeno fino al 15 agosto 1992, contemplava diverse

¹ Corte Cass. SU nn. 25317 e 25318 del 2022.



cause di perdita o di mancato acquisto della cittadinanza, riconducibili a situazioni verificatesi all'estero, quali l'acquisto volontario di una cittadinanza straniera, il trasferimento di residenza o l'esercizio volontario di diritti politici. In tale contesto, è stato sostenuto nella relazione accompagnatoria alla modifica normativa in esame, imporre allo Stato l'onere di ricostruire tali vicende mediante ricerche in archivi stranieri era irragionevole e fonte di un indebito aggravio finanziario per l'amministrazione.

Un profilo di particolare rilievo riguarda il regime intertemporale delle nuove disposizioni. In assenza di una disciplina transitoria, si pone infatti il problema se i nuovi commi 2-*bis* e 2-*ter* possano applicarsi anche ai giudizi in corso alla data della loro entrata in vigore, avvenuta il 29 marzo 2025, ovvero se debbano applicarsi esclusivamente ai giudizi instaurati successivamente. Se consideriamo tali norme a natura meramente processuale, le stesse sarebbero soggette al principio *tempus regit actum*. Se, invece, si ritiene che le stesse abbiano natura sostanziale, incidendo sul contenuto della decisione e sulle strategie difensive delle parti, appare evidente come non possano essere applicate ai giudizi già in corso al momento della loro entrata in vigore.

A sostegno di questa interpretazione vi sono plurimi argomenti: infatti le norme in materia di prova assumono natura sostanziale quando incidono sull'orientamento dei comportamenti dei consociati e sull'esito del giudizio, come indubbiamente avverrebbe nel caso in esame. Non solo ma i principi del giusto processo e dell'affidamento incolpevole ostano a una modifica in corso di causa delle regole che disciplinano l'onere e i mezzi di prova. A ciò si aggiunga che l'art. 3-*bis* della legge n. 91 del 1992, fa espresso riferimento al fatto che le modifiche sostanziali introdotte andranno applicate solo ai giudizi successivi al 27 marzo 2025, con l'ovvia conseguenza che anche quelle in tema di onere della prova potranno trovare applicazione solo a far tempo da tale data.

Il comma 2-*bis* dell'art. 19-*bis* incide in modo significativo sui mezzi di prova ammissibili, escludendo la prova testimoniale e, per effetto dell'art. 2729, comma 2, c.c., anche il ricorso alle presunzioni semplici. La relazione illustrativa non fornisce una specifica giustificazione di tale scelta. La spiegazione fondata sulla natura prevalentemente documentale di queste controversie non appare del tutto convincente, poiché la nuova norma non si limita a recepire una prassi consolidata, ma introduce un divieto generalizzato che può assumere rilievo decisivo in casi particolari. Resta ferma, tuttavia, la clausola di salvaguardia iniziale, che consente l'applicazione delle disposizioni codicistiche che ammettono la prova testi-



moniale in presenza di specifici presupposti, nonché dell'art. 241 c.c., che consente la prova della filiazione con ogni mezzo in mancanza dell'atto di nascita e del possesso di stato.

Ancora più incisiva è la modifica introdotta dal comma 2-ter, che attribuisce al richiedente l'onere di allegare e provare l'insussistenza delle cause di mancato acquisto o di perdita della cittadinanza, derogando al riparto tradizionale dell'art. 2697 c.c. e al diritto vivente formatosi in materia. Secondo la giurisprudenza delle Sezioni Unite citata, infatti, il richiedente era tenuto a provare il fatto costitutivo dell'acquisto, mentre la perdita della cittadinanza operava come fatto estintivo, il cui onere probatorio gravava sulla controparte.

La nuova disciplina impone invece al richiedente di dimostrare che l'avo cittadino italiano non abbia ottenuto o acquistato volontariamente una cittadinanza straniera, non abbia rinunciato alla cittadinanza italiana e non abbia accettato impieghi o prestatato servizio militare presso Stati esteri in violazione delle condizioni previste dalle leggi succedutesi nel tempo, dal codice civile del 1865 alla legge n. 555 del 1912. Si tratta di un onere probatorio particolarmente gravoso, che in molti casi si avvicina a una *probatio diabolica*, aggravato dal divieto di ricorrere alla prova testimoniale e presuntiva.

Tale assetto solleva seri dubbi di compatibilità costituzionale. La discrezionalità legislativa in materia di onere della prova incontra infatti i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità, come affermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha più volte censurato discipline idonee a subordinare la tutela giurisdizionale a una prova normalmente impossibile. La Corte di Cassazione ha a sua volta ancorato il principio della vicinanza della prova all'art. 24 Cost., evidenziando come la disciplina dell'onere probatorio debba garantire l'effettività del diritto di difesa.

Le criticità emergono con particolare evidenza in alcuni casi limite, quali quelli riguardanti i discendenti di cittadini italiani emigrati negli Stati Uniti, chiamati a dimostrare fatti negativi risalenti e verificatisi in ordinamenti stranieri.

Un'interpretazione eccessivamente letterale delle nuove disposizioni potrebbe inoltre condurre a esiti manifestamente irragionevoli, quali l'obbligo per il richiedente di dimostrare l'insussistenza dell'acquisto volontario della cittadinanza di qualsiasi Stato, anche privo di collegamento con la discendenza familiare come ricostruita in giudizio. Onde evitare tale surrealistica conclusione è necessaria un'interpretazione costituzionalmente orientata della nuova norma che circoscriva l'onere di allegazione e di prova alle sole cause di perdita o di mancato acquisto della



cittadinanza concretamente collegate ai soli Stati con i quali il richiedente intrattiene legami rilevanti, quali la nascita, la residenza abituale o la discendenza.

Alla luce delle considerazioni svolte, le criticità connesse alla nuova disciplina dell'onere di allegazione e di prova delineata dai commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'art. 19-*bis* del D.lgs. n. 150 del 2011 non si esauriscono in un piano teorico, ma sono destinate a produrre effetti rilevanti e problematici nella prassi giudiziaria. In particolare, l'imposizione al richiedente dell'onere di dimostrare l'insussistenza di cause di perdita della cittadinanza, unita alla drastica limitazione dei mezzi di prova ammissibili, rischia di tradursi, in concreto, in una sostanziale preclusione all'accertamento dello *status civitatis*.

Tale rischio emerge con particolare evidenza nei casi riguardanti i discendenti di cittadini italiani emigrati negli Stati Uniti, nei quali la prova della mancata naturalizzazione dell'ascendente si confronta con un ordinamento caratterizzato, soprattutto per le epoche più risalenti, da una marcata frammentazione delle competenze tra i vari uffici e corti federali e statali e da una conservazione non sistematica dei registri nelle stesse.

In questo contesto, la pretesa di una certificazione ufficiale attestante in modo positivo la mancata naturalizzazione finisce per gravare il richiedente di un onere probatorio strutturalmente inesigibile.



Un caso concreto, maturato in epoca anteriore all'entrata in vigore della riforma del 2025 ma già indicativo delle tensioni applicative ora accentuate dalla modifica in tema di prova, consente di cogliere con immediatezza tali criticità. La vicenda mostra come la richiesta giudiziale di un atto ufficiale di contenuto negativo, formulata all'epoca in assenza di una base normativa espressa e in difetto di contestazioni da parte dell'amministrazione resistente, abbia comunque condotto al rigetto della domanda di accertamento della cittadinanza, nonostante l'ampiezza e la completezza delle ricerche documentali svolte dal richiedente.

Il caso che segue evidenzia, dunque, in modo emblematico come l'applicazione rigorosa e non mediata delle nuove regole sull'onere della prova e sui mezzi istruttori rischi di trasformare il giudizio di accertamento della cittadinanza in un percorso ad ostacoli insormontabile, soprattutto per i cittadini statunitensi discendenti da emigrati italiani. Esso costituisce pertanto un banco di prova significativo per valutare se la modifica del 2025 qui in esame possa essere interpretata e applicata in modo conforme ai principi di ragionevolezza, proporzionalità ed effettività della tutela giurisdizionale, ovvero se, al contrario, essa sia destinata a produrre esiti incompatibili con il diritto fondamentale all'accesso alla giustizia.



In un procedimento instaurato dinanzi a un tribunale italiano, nel 2019 avente ad oggetto l'accertamento del diritto alla cittadinanza italiana *iure sanguinis*, la domanda dei richiedenti era stata rigettata in primo grado sulla base di un unico motivo: l'asserita assenza di un «documento ufficiale» attestante la mancata naturalizzazione dell'avo cittadino italiano, ritenuto necessario per dimostrare la continuità della trasmissione dello *status civitatis*.

Il provvedimento di rigetto non aveva tuttavia dato conto delle numerose e articolate ricerche documentali svolte dai richiedenti presso le autorità e gli archivi statunitensi competenti, né aveva chiarito in forza di quale disposizione normativa fosse richiesta la produzione di un atto ufficiale di contenuto negativo, né, ancora, per quali ragioni l'onere di provare la mancata naturalizzazione dovesse gravare sui richiedenti, tanto più in assenza di contestazioni sul punto da parte dell'amministrazione resistente che nel caso in esame era rimasta contumace.

I richiedenti avevano infatti seguito tutte le procedure indicate dagli organismi ufficiali degli Stati Uniti per la verifica dell'eventuale avvenuta naturalizzazione dell'avo emigrato dall'Italia nel XIX secolo. Le ricerche erano state condotte, nell'arco di più anni, presso l'agenzia federale competente in materia di immigrazione e cittadinanza che però elargisce solo certificati che attestano l'assenza di registrazioni ufficiali di naturalizzazione a partire dal 1907. Tale tipologia di certificati, nello specifico dunque, afferma solo che negli archivi dell'Uscis² non esiste un documento che attesti l'avvenuta naturalizzazione ma non afferma in maniera chiara ed incontrovertibile che la persona non si è naturalizzata.

I richiedenti avevano anche svolto ricerche per il periodo antecedente al 1907, essendo l'avo nato intorno al 1890, negli archivi statali del luogo di residenza, matrimonio e decesso dell'ascendente, presso le corti federali e statali storicamente competenti per le procedure di naturalizzazione, nonché presso gli Archivi Nazionali, sia a livello regionale sia centrale, anche mediante formale richiesta di accesso agli atti ai sensi della normativa statunitense sulla trasparenza amministrativa.

Tutte queste ricerche effettuate avevano dato esito negativo. Gli archivi consultati avevano espressamente attestato l'assenza di «tracce» di una procedura di naturalizzazione riferibile all'avo, evidenziando altresì come, per il periodo storico di riferimento, i registri fossero frammentari, incompleti o, in alcuni casi, non più esistenti. Le stesse autorità archivistiche avevano chiarito l'impossibilità di rilasciare un «certificato negativo» di naturalizzazione, in quanto l'ordinamento sta-

² U.S. Citizen and Immigration Services.



tunitense non prevede, per le epoche più risalenti, documenti ufficiali attestanti in via generale la mancata naturalizzazione di un soggetto.

In particolare, era stato precisato che, prima dell'inizio del XX Secolo, le procedure di naturalizzazione erano di competenza delle singole corti locali, con prassi non uniformi e con obblighi di conservazione dei registri estremamente variabili. Ne derivava l'oggettiva impossibilità di ricostruire in modo completo e definitivo la posizione giuridica dell'ascendente, nonostante l'ampiezza e la profondità delle ricerche svolte. Tutte queste informazioni erano state fornite a mezzo e-mail o tramite lettere e dunque non tramite documenti ufficiali che avrebbero potuto essere legalizzati.

In tale contesto, l'assenza di qualunque riscontro documentale in tutti gli archivi consultati costituiva, secondo i richiedenti, un elemento presuntivo grave, preciso e concordante della mancata naturalizzazione dell'avo. Se una procedura di naturalizzazione fosse effettivamente intervenuta, essa avrebbe dovuto lasciare traccia in almeno uno dei molteplici registri e archivi interpellati. L'inesistenza di tali tracce, a fronte di ricerche sistematiche e complete, rappresentava dunque l'unico esito logicamente compatibile con la realtà dei fatti. Tuttavia, questo non era bastato al giudice di prime cure interpellato, nonostante l'allora vigente normativa in ambito probatorio.

Il caso citato ci mostra come pretendere, in simili circostanze, la produzione di un atto ufficiale attestante in modo positivo la mancata naturalizzazione equivale, in concreto, a imporre una prova negativa impossibile, destinata a tradursi in una *probatio diabolica*, soprattutto nei casi – tutt'altro che rari – in cui l'ordinamento straniero non prevede né la formazione né la conservazione di certificazioni di contenuto negativo.

La difficoltà probatoria della nuova normativa emerge dunque con particolare evidenza proprio nei casi riguardanti cittadini statunitensi discendenti da emigrati italiani che si sono trasferiti in tempi risalenti. In tali ipotesi, l'assenza di registri completi e la frammentazione delle competenze tra autorità locali, statali e federali rendono strutturalmente impossibile fornire una prova documentale assoluta della mancata naturalizzazione o della mancata rinuncia alla cittadinanza italiana.

In conclusione, il caso esaminato evidenzia in modo paradigmatico come l'imposizione al richiedente dell'onere di provare l'assenza di naturalizzazione degli ascendenti, specie in contesti ordinamentali come quello statunitense, rischi di comprimere in modo irragionevole il diritto all'accertamento della cittadinanza, trasformando il processo in uno strumento di negazione della tutela giurisdizionale anziché di sua effettiva realizzazione.



Appendice

La riforma della cittadinanza del 2025 e i figli minori di cittadini naturalizzati: i limiti applicativi dell'art. 3-bis in combinato disposto con l'art. 14 della legge n. 91/1992

■ Cristina Laura Cecchini e Loredana Leo *

1. Premessa

Il decreto-legge n. 36 del 2025, convertito con modificazioni dalla legge n. 74 del 2025, ha riformato in modo incisivo la disciplina della cittadinanza italiana, intervenendo significativamente sui meccanismi di trasmissione dello *status civitatis* ai soggetti nati all'estero. L'attenzione del dibattito pubblico e scientifico si è concentrata prevalentemente sulle disposizioni che limitano la trasmissione della cittadinanza per discendenza, segnando una rottura rispetto al precedente assetto normativo fondato sull'assenza di vincoli generazionali.

Meno esplorate sono rimaste le ricadute della riforma su fattispecie ontologicamente distinte, segnatamente quella relativa ai figli minori di cittadini stranieri che acquistano la cittadinanza italiana per naturalizzazione. La sentenza del Tribunale di Trento del 6 maggio 2026 offre l'occasione per affrontare questo profilo con la necessaria sistematicità, censurando i limiti applicativi del nuovo art. 3-bis nei confronti dell'art. 14 della legge n. 91 del 1992 così come estesi dall'amministrazione con le circolari del 2025, e affermando l'illegittimità di tale interpretazione.

2. Il caso: frammentazione dello *status civitatis* all'interno del medesimo nucleo familiare

La vicenda sottoposta all'esame del Tribunale di Trento è emblematica. Un nucleo familiare siriano composto dai genitori e da quattro figli minori, tutti nati in Siria, giunge in Italia nel gennaio 2018 attraverso i corridoi umanitari, ottenendo il riconoscimento dello status di rifugiato. La famiglia si stabilisce a Trento, ove risiede

* Avvocates del Foro di Roma, Studio Legale Antartide



ininterrottamente negli anni successivi. Nel 2023 nascono in Italia altri due figli gemelli. Nel luglio del medesimo anno il padre presenta domanda di naturalizzazione, avendo maturato il quinquennio di residenza previsto per i titolari di status di rifugiato. Il decreto presidenziale di concessione è adottato il 24 marzo 2025; il giorno seguente viene richiesto l'appuntamento per il giuramento, fissato dal Comune al 5 giugno 2025, data successiva all'entrata in vigore della legge di conversione n. 74 del 2025.

In applicazione delle circolari ministeriali del 2025, il Comune riconosce la cittadinanza italiana ai due figli minori nati in Italia, ma la nega agli altri quattro, nati in Siria e residenti a Trento dal 2018. Ne deriva una frammentazione dello *status civitatis* all'interno dello stesso nucleo familiare, con figli dello stesso padre italiano soggetti a regimi giuridici radicalmente diversi in ragione del solo luogo di nascita. Il padre decede prima della pronuncia. Il Tribunale riconosce comunque la cittadinanza ai minori, precisando che la sopravvenuta morte del genitore non incide sull'acquisto dello status, che si era già perfezionato istantaneamente al ricorrere delle condizioni di legge al momento del giuramento.



3. Il quadro normativo: le disposizioni al centro della controversia

La controversia ruota attorno al coordinamento tra due disposizioni interessate dalla riforma del 2025, il cui combinato disposto ha determinato il rifiuto del Comune di Trento di riconoscere la cittadinanza ai quattro minori nati in Siria.

Il nuovo art. 3-*bis* della legge n. 91 del 1992 stabilisce, in deroga a una serie di norme tra cui l'art. 14, che chi è nato all'estero, anche prima della data di entrata in vigore della norma, e possiede un'altra cittadinanza è considerato come se non avesse mai acquistato la cittadinanza italiana. La norma prevede deroghe tassative: tra queste, la lettera d), direttamente rilevante nel caso di specie, richiede che «un genitore o adottante sia stato residente in Italia per almeno due anni continuativi successivamente all'acquisto della cittadinanza italiana e prima della data di nascita o di adozione del figlio».

L'art. 14 della medesima legge, nella versione modificata dalla legge di conversione, prevede che i figli minori conviventi di chi acquista o riacquista la cittadinanza italiana acquistino a loro volta la cittadinanza italiana, a condizione che «alla data di acquisto o riacquisto della cittadinanza da parte del genitore, il minore risieda legalmente in Italia da almeno due anni continuativi o, se di età inferiore ai due anni, dalla nascita».

Il Ministero dell'Interno, con le circolari n. 26185 del 28 maggio 2025 e n. 36356



del 24 luglio 2025, ha interpretato il combinato disposto delle due norme nel senso che il minore nato all'estero e in possesso di altra cittadinanza possa acquistare la cittadinanza ai sensi dell'art. 14 solo se, oltre ai requisiti di convivenza e residenza biennale previsti da tale disposizione, il genitore fosse già residente in Italia prima della nascita del figlio e continui a risiedervi per almeno due anni dopo il proprio acquisto della cittadinanza. Nel caso di specie, i quattro ricorrenti nati in Siria tra il 2008 e il 2016, e residenti a Trento dal 2018 non soddisfano tale condizione, poiché il padre non risiedeva in Italia prima della loro nascita, essendo giunto nel Paese insieme a loro. È proprio questa interpretazione che il Tribunale di Trento è chiamato a vagliare.

4. Il ragionamento del Tribunale

Il Tribunale rigetta preliminarmente la tesi attorea principale secondo cui la vicenda dovrebbe essere governata dalla normativa anteriore alla riforma. Nei casi di naturalizzazione la cittadinanza si acquista al momento del giuramento, che nella specie è avvenuto successivamente all'entrata in vigore della legge di conversione; il Comune aveva peraltro rispettato i termini di legge per la convocazione. La questione va dunque affrontata sul piano sostanziale, verificando se le norme vigenti consentano o meno ai ricorrenti di acquisire la cittadinanza *iuris communicatione*.



Il nucleo del ragionamento muove dalla struttura logica dell'art. 3-bis. La norma stabilisce che determinate persone sono considerate come se non avessero *mai* acquistato la cittadinanza italiana: si tratta di una *fiction iuris* a carattere retroattivo, che azzerava uno status riferendosi al momento della nascita. Questa costruzione ha senso unicamente con riferimento alla cittadinanza trasmessa per linea di sangue, poiché solo in quel caso è logicamente possibile risalire alla nascita del soggetto e affermare che la cittadinanza non è mai insorta. È esattamente il fenomeno che la riforma intendeva arginare: la trasmissione potenzialmente illimitata della cittadinanza agli italo-discendenti, titolari di una cittadinanza virtuale non accertata, attivabile senza limiti di tempo e di generazione.

Questa ricostruzione trova conferma nella sentenza della Corte Costituzionale n. 63 del 2026, richiamata espressamente dal Tribunale, che ha qualificato l'art. 3-bis come norma dal carattere correttivo, volta a disinnescare una situazione generata da una disciplina squilibrata nel perpetuare un legame che, con il trascorrere delle generazioni, diventa fittizio, e ha circoscritto la portata della norma allo status non ufficialmente riconosciuto degli italo-discendenti dotati di una cittadinanza italiana virtuale in quanto non accertata.

Questa logica, osserva il giudice di Trento, è inapplicabile alla naturalizzazione. Chi si naturalizza non è titolare di alcuna cittadinanza virtuale da azzerare retroattivamente: acquista la cittadinanza in un preciso momento del presente, al verificarsi di presupposti concreti verificati dall'amministrazione, al termine di un procedimento che attesta un legame effettivo e qualificato con lo Stato. Ne discende che la disposizione di cui all'art. 3-*bis* non può operare, sul piano logico prima ancora che letterale, con riferimento a casi di acquisto della cittadinanza non per filiazione, come quello in esame, nei quali un soggetto acquista la cittadinanza in un dato momento del presente al verificarsi dei presupposti indicati dall'art. 14. A conferma di ciò, il Tribunale rileva che la stessa lett. d) dell'art. 3-*bis*, a ben vedere, riguarda pur sempre ipotesi di acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*: la fattispecie astratta non può che riguardare un soggetto che nasca da chi è già cittadino italiano, trattandosi di nascita da genitore che «è stato residente in Italia per almeno due anni continuativi successivamente all'acquisto della cittadinanza italiana e prima della data di nascita del figlio». Applicare tale condizione ai casi regolati dall'art. 14 conduce a risultati aberranti: essa escluderebbe dall'acquisto della cittadinanza per comunicazione tutti quei figli che, per qualsiasi ragione, siano nati all'estero e siano in possesso di altra cittadinanza, giacché in relazione ad essi mai potrà ritenersi rispettato il requisito della nascita dopo che il genitore sia stato residente in Italia per almeno due anni successivamente all'acquisto della cittadinanza. Il che contrasta con la chiara volontà legislativa espressa dall'art. 14 di attribuire per comunicazione la cittadinanza ai figli minori conviventi di chi l'acquista, e conduce a una irragionevole discriminazione tra soggetti versanti nella medesima condizione rilevante ossia l'essere figli minori conviventi del medesimo genitore in contrasto con l'art. 3 Cost. e con l'art. 31 Cost., che impone di salvaguardare le prerogative dei soggetti non ancora pienamente capaci d'agire. Sul piano letterale, del resto, il medesimo risultato si impone: la portata della deroga espressa contenuta nell'art. 3-*bis* in relazione all'art. 14 va ridimensionata alle ipotesi in cui l'art. 14 possa, in qualche misura, prestarsi a eludere le limitazioni di nuova introduzione, per estendere la trasmissione della cittadinanza italiana *iuris communicatione* anche oltre due generazioni di ascendenti, diversamente esigendosi, al fine di riattivare il meccanismo della trasmissione *iure sanguinis*, che il discendente di cittadino emigrato ristabilisca un legame con il territorio nazionale per almeno due anni prima di dare alla luce dei figli. Questo in un contesto nel quale l'art. 14, nella sua più recente formulazione, riguarda una fattispecie del tutto diversa, nella quale il nucleo familiare ristretto che giustifica l'attribuzione



della cittadinanza per comunicazione è già ritenuto insediato sul territorio della Repubblica per un tempo significativo, tendenzialmente almeno da due anni, se solo si pone mente al congiunto requisito della convivenza con il genitore e della legale residenza in Italia biennale del minore, là dove il requisito della convivenza implica al contempo che anche il genitore che acquista e comunica la cittadinanza italiana debba risiedere in Italia almeno al momento della comunicazione.

Ne deriva la delimitazione dei rispettivi ambiti di operatività: è la portata dell'art. 14 a rinvenire un limite nelle ipotesi in cui possa prestarsi a eludere le limitazioni allo *iure sanguinis* introdotte dalla riforma ad esempio estendendo la trasmissione della cittadinanza oltre il tetto generazionale. Non può invece essere l'art. 3-bis a invadere la diversa fattispecie regolata dall'art. 14, determinandone la sostanziale abrogazione in un considerevole numero di casi del tutto estranei a fattispecie acquisitive che si reiterano di generazione in generazione.

5. La portata della pronuncia e le sue implicazioni sistematiche

La sentenza del Tribunale di Trento si inserisce in un quadro interpretativo ancora in formazione, caratterizzato da una prassi amministrativa restrittiva e da un contenzioso che si va diffondendo sul territorio nazionale. La sua rilevanza è duplice. Sul piano individuale, la pronuncia riconosce la cittadinanza a quattro minori che erano pienamente radicati nel territorio nazionale e che, differentemente dai fratelli, si erano visti negare lo *status civitatis* per il solo fatto di essere nati al di fuori dei confini della Repubblica. Essa afferma che questo risultato è incompatibile con la *ratio* della riforma e con i principi fondamentali dell'ordinamento.

Sul piano sistematico, la pronuncia offre un argomento solido e riproducibile per contrastare la prassi ministeriale in ogni sede giudiziaria. Il ragionamento del Tribunale è fondato su tre pilastri convergenti: la struttura logica dell'art. 3-bis, incompatibile con la naturalizzazione; la conferma della Corte Costituzionale che circoscrive la portata della norma al solo fenomeno degli italo-discendenti; l'assurdità e l'incostituzionalità dei risultati cui condurrebbe l'interpretazione ministeriale. Nessuno di questi argomenti è contingente o legato alle peculiarità del caso concreto, al contrario tutti sono generalizzabili e applicabili a fattispecie analoghe.

Occorre infine rilevare che l'interpretazione ministeriale ha prodotto effetti significativi su migliaia di procedimenti in corso, bloccando o scoraggiando domande di riconoscimento della cittadinanza per i figli nati all'estero di persone straniere naturalizzate ossia minori che in molti casi sono giunti in Italia da bambini e qui sono cresciuti, ai quali è stato negato lo *status civitatis* per il solo luogo di nascita,



o la cui pratica è stata sospesa in attesa del decorso di un ulteriore biennio di residenza del genitore da cittadino italiano: requisito che non trova base alcuna nel testo dell'art. 14 così come modificato dalla legge di conversione.

6. Conclusioni

La sentenza del Tribunale di Trento afferma con chiarezza che le circolari ministeriali del 2025 hanno operato un'estensione dell'art. 3-*bis* priva di fondamento normativo. Il nuovo art. 3-*bis* riguarda la trasmissione della cittadinanza per discendenza e non la naturalizzazione. Una persona che ha acquisito la cittadinanza italiana dopo anni di residenza documentata ha già dimostrato il legame effettivo con lo Stato che la riforma intendeva presupporre: non vi è ragione logica né normativa per estendere a lei e ai suoi figli una limitazione concepita per un fenomeno radicalmente diverso.

La fattispecie di cui all'art. 14, così come modificata dalla legge di conversione, costituisce la disciplina esclusivamente applicabile all'acquisto della cittadinanza da parte dei figli minori conviventi di chi si naturalizza. Essa richiede esclusivamente la convivenza con il genitore e la residenza legale del minore in Italia per almeno due anni continuativi al momento della naturalizzazione. Quando questi requisiti sono soddisfatti, la cittadinanza deve essere riconosciuta indipendentemente dal luogo di nascita del minore.

Resta aperta la questione se l'interpretazione ministeriale, qualora non corretta in via amministrativa, possa dar luogo a questioni di legittimità costituzionale con riferimento ai principi di eguaglianza e ragionevolezza, alla tutela dell'unità familiare e all'interesse superiore del minore: profili che la dottrina ha già segnalato e che un contenzioso seriale potrebbe rendere inevitabilmente oggetto di esame da parte della Corte Costituzionale, con l'effetto di garantire un'applicazione uniforme delle norme su tutto il territorio nazionale.