



14 OTTOBRE 2026

Cittadinanza italiana ed europea. Un
film a più tempi con un finale ancora
da scrivere

di Bruno Nascimbene

Professore emerito di Diritto dell'Unione Europea
Università degli Studi di Milano

Cittadinanza italiana ed europea. Un film a più tempi con un finale ancora da scrivere^{*}

di Bruno Nascimbene

Professore emerito di Diritto dell'Unione Europea
Università degli Studi di Milano

Abstract [It]: Il contributo analizza la complessa e controversa riforma della cittadinanza italiana introdotta con l'art. 3-bis del d.l. 36/2025 (conv. in l. 74/2025), che deroga al principio della trasmissione illimitata *iure sanguinis* stabilendo che i nati all'estero in possesso di altra cittadinanza siano considerati come se non avessero mai acquistato quella italiana, salvo il ricorso di specifiche condizioni temporali o di fatto. Il contributo ripercorre l'iter giurisprudenziale della Corte costituzionale — focalizzandosi in particolare sulla sentenza n. 63/2026 e sulla successiva ordinanza n. 147/2026 — e la decisione di quest'ultima di disporre un rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Mentre la Consulta ha qualificato la misura come una "preclusione originaria all'acquisto" (escludendo la figura della revoca o della perdita e giustificando la riforma con l'esigenza di salvaguardare il legame effettivo — *genuine link* — tra cittadino e comunità nazionale in coerenza con la giurisprudenza europea *Commissione c. Malta*), nel contributo sono evidenziati i dubbi di compatibilità con gli artt. 9 TUE e 20 TFUE. Sotto il profilo sostanziale, infatti, la norma produce effetti pregiudizievoli analoghi a una privazione dello status, sollevando interrogativi in merito al principio di proporzionalità, al legittimo affidamento e alla tutela dei diritti di cittadinanza europea.

Title: Italian and European citizenship. A multi-layered film with an ending yet to be written

Abstract [En]: The paper examines the complex and controversial reform of Italian citizenship introduced by Article 3-bis of Decree-Law no. 36/2025 (converted into Law no. 74/2025), which derogates from the principle of unlimited transmission *iure sanguinis* by deeming individuals born abroad who hold another citizenship as never having acquired Italian citizenship, unless specific temporal or factual conditions are met. The paper traces the jurisprudential path of the Italian Constitutional Court—focusing in particular on judgment no. 63/2026 and the subsequent order no. 147/2026—and the latter's decision to submit a preliminary reference under Article 267 TFEU to the Court of Justice of the European Union. While the Constitutional Court classified the measure as an "original preclusion to acquisition" (ruling out revocation or loss and justifying the reform on the grounds of safeguarding a genuine link between the citizen and the national community, in line with the EU case-law *Commission v. Malta*), the paper highlights compatibility concerns with Articles 9 TEU and 20 TFEU. From a substantive standpoint, the provision produces detrimental effects akin to a deprivation of status, raising critical questions regarding the principle of proportionality, legitimate expectations, and the protection of European citizenship rights.

Parole chiave: cittadinanza, CGUE, *iure sanguinis*, principio di proporzionalità, rinvio pregiudiziale

Keywords: citizenship, CJEU, *iure sanguinis*, principle of proportionality, preliminary ruling procedure

Sommario: 1. La norma oggetto di esame. Corte costituzionale, Corte di giustizia. 2. La sentenza 142. 3. La sentenza 63. 4. La valutazione della giurisprudenza della Corte di giustizia nella sentenza 63. Il rinvio pregiudiziale nell'ordinanza 147. 5. I diversi tempi del film. 6. L'art. 3-bis delle nuove norme. Preclusione all'acquisto o revoca della cittadinanza? 7. La "corsa" alla cittadinanza. Il mancato acquisto della cittadinanza e l'orientamento della Corte di Cassazione sull'accertamento dello *status civitatis*. Il legittimo affidamento. 8. La cittadinanza "virtuale". Gli effetti sostanziali della nuova norma sotto il profilo del diritto dell'Unione. 9. L'evoluzione storica della disciplina della cittadinanza. 10. La necessità di un intervento del legislatore. 11. Il modello costituzionale italiano e quello europeo. 12. La comunanza fra modelli. 13. La coerenza. 14. I presupposti del rinvio pregiudiziale. 15. La

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

giurisprudenza della Corte di giustizia. 16. La risposta al quesito pregiudiziale. Il *nomen iuris*. 17. Una proposta e un auspicio.

1. La norma oggetto di esame. Corte costituzionale, Corte di giustizia

Dopo aver dichiarato con la sentenza 30.4.2026, n. 63 (d'ora in poi la sentenza 63) in parte non fondate e in parte inammissibili le questioni di legittimità sollevate dal Tribunale di Torino, la Corte costituzionale, a brevissima distanza di tempo, si è pronunciata, nella stessa materia, "cittadinanza italiana", con l'ordinanza 23.7.2026, n. 147 (d'ora in poi l'ordinanza 147), su questioni sollevate dai Tribunali di Mantova e di Campobasso, rinviando in via pregiudiziale *ex art.* 267 TFUE alla Corte di giustizia¹.

La norma in questione, esaminata da entrambe le pronunce, è la medesima: l'art. 3-*bis* della legge 91/1992 ("Nuove norme sulla cittadinanza", del 5.2.1992, che rappresenta la disciplina fondamentale della materia), introdotto dall'art. 1 d.l. 36/2025 conv. in l. 74/2025 recante "Disposizioni urgenti in materia

¹ Sulla sentenza 63 e sull'ordinanza 147, nonché sulle ordinanze del Tribunale di Torino, prima, e dei Tribunali di Mantova e Campobasso, poi, si vedano fra i molti contributi B. BAREL, *La recente modifica retroattiva della legislazione italiana sullo ius sanguinis rispetta gli articoli 9 TUE e 20 TFUE? La Corte costituzionale rimette la questione interpretativa alla Corte di giustizia*, in *Eurojus*, fasc. 3/2026, p. 1 ss.; dello stesso Ius sanguinis: *il principio di effettività fra Corte di giustizia e Corte costituzionale. Prime osservazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 30 aprile 2026*, in *Eurojus*, fasc. 2/2026, p. 1 ss.; R. CHERCHI, *La cittadinanza virtuale degli oriundi italiani: retroattività, affidamento e genuine link nella sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 2026*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, fasc. 2/2026, p. 1 ss.; M. INGLESE, *E alla fine la Corte costituzionale rinviò: ancora incertezze per la legge sulla cittadinanza italiana*, in *Riv. cont. eur.*, fasc. 3/2026, p. 1 ss.; dello stesso *La legge sulla cittadinanza italiana e le convergenze tra la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia*, in *Unione europea e diritti*, fasc. 2/2026, p. 1 ss.; E. LENZI, *Effettività selettiva e dialogo pregiudiziale: la sentenza n. 63/2026 tra cittadinanza nazionale e diritto dell'Unione europea*, in *Riv. cont. eur.*, fasc. 2/2026, p. 1 ss.; S. MARINAI, *Cittadinanza iure sanguinis e diritto dell'Unione: la Corte costituzionale e la riforma della cittadinanza italiana*, in *Eurojus*, fasc. 2/2026, p. 1 ss.; T. PIOLA, *La Corte costituzionale con sentenza n. 63/2026 si pronuncia sulla cittadinanza: legittimo l'art. 3-bis della legge n. 91/1992*, in *I servizi demografici*, fasc. 6/2026, p. 7 ss.; D. RUSSO, O. LOPES, *Non contrasta con la Costituzione l'efficacia retroattiva della norma sul mancato acquisto della cittadinanza italiana da parte dei nati all'estero in possesso di altra cittadinanza*, in *Riv. dir. int.*, 2026, *News?*, 9.6.2026; i vari contributi di V. ZENO ZENCOVICH, G. SCARCHILLO, A. SCHIOPPA, M. CARDUCCI, G. D'AMICO, G. FERRAIUOLO, A. CIERVO, O. VANIN, S. LAGANÀ, E. CAVASINO, M. DICOSOLA, M. FALCON, V. VALENTINI, A. FIGONE, A.M. QUONDAMSTEFANO, in G. SCARCHILLO (a cura di), *La cittadinanza italiana per discendenza ("ius sanguinis")*, Pisa, 2026; cfr. inoltre E. CAVASINO, *La cittadinanza al tempo delle migrazioni: oltre lo ius sanguinis, ma con ragionevolezza*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, fasc. 1/2026, p. 7 ss. Per un esame critico delle nuove norme nazionali, con riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia, G. ROSSOLILLO, *La legge n. 74 del 2025 e i limiti dell'acquisizione della cittadinanza iure sanguinis*, in *Riv. dir. int.*, 2025, p. 1158 ss.; sulla giurisprudenza della Corte di giustizia, e sull'evoluzione dello *status* di cittadinanza, B. NASCIMBENE, *Cittadinanza: riflessioni su problemi attuali di diritto internazionale ed europeo*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2025, p. 5 ss.. Sulle ragioni per cui la norma non incide sui diritti quesiti e in senso sostanzialmente favorevole alla soluzione adottata dalla Corte cost., G. MANNUCCI, *Cittadinanza iure sanguinis e affidamento senza posizione: note a margine di Corte costituzionale n. 63 del 2026*, in *ADiM Blog*, 2026, p. 4. Fra i contributi più recenti sul tema si vedano quelli di C. CAMPIGLIO (a cura di), *Il riconoscimento dello status di cittadino italiano per discendenza nelle sue molteplici dimensioni*, Milano, 2026, in particolare per i profili di carattere giuridico, R. CLERICI, *Il riconoscimento dello status di cittadino italiano per discendenza alla luce della normativa e della giurisprudenza*, p. 19 ss.; O. VANIN, *Il riconoscimento dello status di cittadino italiano iure sanguinis: l'esperienza sul campo*, p. 23 ss.; C. RAPICAVOLI, *L'impatto su Comuni e Parrocchie delle richieste di riconoscimento della cittadinanza iure sanguinis*, p. 49 ss.; S. LAGANÀ, *L'impatto sulle aule giudiziarie dei procedimenti in materia di cittadinanza*, p. 61 ss.; R. CALVIGIONI, *Il controllo da parte degli ufficiali di stato civile e il contenzioso che ne scaturisce*, p. 83 ss.; B. BAREL, *Ius sanguinis e principio di effettività fra Corte di giustizia e Corte costituzionale*, p. 105 ss. C. CAMPIGLIO, *Cittadinanza iure sanguinis e nazionalità: riflessioni internazionalprivatistiche*, p. 137 ss. Per riflessioni critiche sulla connessione di norme sulla cittadinanza (così come interpretate da Corte cost.) e diritto di voto, F. DI FEO, *Cittadinanza e diritto di voto degli italiani all'estero*, in questa *Rivista*, fasc. 23/2026, spec. p. 139 ss.

di cittadinanza”. Si tratta di una discussa, controversa riforma (il d.l. è stato persino definito il “decreto della vergogna”), che deroga alle norme previgenti le quali prevedevano la trasmissione illimitata per filiazione della cittadinanza italiana. Stabilisce infatti l’art. 3-*bis*, come regola generale, che “è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all’estero anche prima dell’entrata in vigore” della norma (29.3.2025) “ed è in possesso di altra cittadinanza”, a meno che ricorra una delle seguenti tre condizioni: una è riferita all’attività compiuta o all’iniziativa adottata dal soggetto in questione (cioè l’aver presentato domanda, per via amministrativa o giudiziaria, di riconoscimento dello *status* di cittadino entro le ore 23.59 del 27.3.2025); le altre due condizioni si riferiscono al genitore del soggetto in questione (sono condizioni di fatto, cioè il possesso da parte del genitore, o anche del nonno, esclusivamente della cittadinanza italiana; la residenza in Italia del genitore -o adottante- per almeno due anni continuativi successivamente all’acquisto della cittadinanza e prima della data di nascita -o adozione- del figlio).

2. La sentenza 142

La Corte costituzionale, nel 2025, era già intervenuta in materia con la sentenza n. 142 (del 31 luglio, d’ora in poi la sentenza 142), ma avendo riguardo alla disciplina previgente della l. 91/1992 (dichiarandone la legittimità costituzionale) cui le quattro ordinanze di rimessione si riferivano. Le questioni, sulla trasmissione illimitata dello *status civitatis* per filiazione erano state poste dai Tribunali di Bologna, Roma, Milano, Firenze. Osserva la Corte che “la nuova disciplina”, cioè il d.l. 36/2025, “non si riverbera sulla rilevanza delle questioni sollevate dalle stesse” ordinanze, qualificando come “spartiacque” la data del 27.3.2025 indicata dalle nuove norme. La Corte rigettava quindi le istanze delle parti tese a sollevare avanti alla Corte delle questioni di legittimità di tali norme o, in via subordinata, a promuovere un rinvio pregiudiziale di interpretazione alla Corte di giustizia “per valutare la compatibilità della nuova disciplina con il diritto dell’Unione europea”².

² Cfr. i punti 6.3. e 7. del “Considerato in diritto; il punto 10.4. del “Ritenuto in fatto”. La Corte, “al di là delle assonanze rispetto a quanto prospettato nelle ordinanze di rimessione”, non ha ritenuto sussistenti “i presupposti per restituire gli atti ai rimettenti” e non ha ritenuto (punto 12.2. del “Considerato in diritto”) di poter effettuare un “intervento manipolativo e di sistema qual è quello prospettato dai giudici *a quibus*” sulla normativa esistente (previgente) non potendo “sostituirsi al legislatore”. Sulla sentenza 142 cfr. fra gli altri M. GATTUSO, *Cittadinanza iure sanguinis: brevi note dopo C. Cost. 31/7/25 n. 142*, in *Giustizia Insieme*, 2025; U. SCOTTI, *La Corte costituzionale si pronuncia sulla cittadinanza. Osservazioni a prima lettura della sentenza n. 142 del 2025*, *ibidem*, 2025, nonché *ibidem*, 2025, B. NASCIMBENE, *La cittadinanza nel diritto europeo*. Sulle ordinanze di rimessione, F. CORVAJA, *Quando i nodi vengono al pettine. Il riconoscimento della cittadinanza italiana iure sanguinis senza limiti, tra vincoli di diritto internazionale, condizionamenti europei e ordinamento costituzionale*, in *Eurojus*, fasc. 1/2025, p. 389 ss.; C. DELLI CARRI, *La cittadinanza dell’Unione europea come parametro interposto nella valutazione della legittimità costituzionale della legge n. 91/1992. Riflessioni a margine dell’ordinanza del Tribunale di Bologna n. 3080/2025 del 26 novembre 2024 e del recente d.l. n. 36/2025*, *ibidem*, fasc. 1/2025, p. 1 ss. Per rilievi critici sulle nuove norme E. GROSSO, *Limitare per legge l’acquisto della cittadinanza “iure sanguinis”? Obiettivo condivisibile, metodo discutibile*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3/2025, p. 697 ss.

3. La sentenza 63

La sentenza, come si è detto, ha dichiarato in parte inammissibili, e in parte infondate le questioni sollevate. L'inammissibilità ha riguardato le questioni sollevate in relazione a due norme internazionali, l'art. 15, 2° comma, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (secondo cui nessun individuo può essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza) e l'art. 3, 2° comma, del 4° Protocollo addizionale alla CEDU (secondo cui nessuno può essere privato del diritto di entrare nel territorio dello Stato di cui è cittadino). La diversa efficacia, in quanto norme di diritto internazionale, rispetto alle norme di diritto UE, parimenti evocate dal giudice rimettente³ avrebbe meritato una particolare attenzione.

L'infondatezza delle questioni sollevate ha riguardato due profili.

Quanto al primo, veniva ritenuto non violato l'art. 3 Cost. sia perché non è arbitraria la distinzione tra coloro che hanno chiesto l'accertamento della cittadinanza prima del 28.3.2025 e quelli che l'hanno chiesto dopo, sia perché non vi è stata lesione dei diritti quesiti: l'art. 3-*bis* non avrebbe comportato, come ritenevano le parti in giudizio, una revoca implicita della cittadinanza con efficacia retroattiva e senza alcuna previsione di diritto intertemporale (doglianza, dunque, rigettata).

Quanto al secondo profilo di infondatezza, su cui la Corte ritorna con l'ordinanza 147 per poi disporre il rinvio pregiudiziale, esso riguarda la violazione dell'art. 9 TUE ("è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce") e dell'art. 20 TFUE ("è istituita la cittadinanza dell'Unione"). Tali norme riconoscono la cittadinanza dell'Unione a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro, aggiungendosi alla cittadinanza nazionale e definendo il complesso dei diritti che afferiscono alla cittadinanza dell'Unione e, quindi, il suo contenuto⁴.

³ Per alcuni rilievi critici (anche sulla possibile natura consuetudinaria della Dichiarazione) cfr. S. MARINAI, *Cittadinanza* cit., p. 17 ss.; M. INGLESE, *La legge* cit., p. 7.

⁴ Sulla nozione di cittadinanza europea si rinvia agli autori cit. alla nota 1 e alla giurisprudenza della Corte di giustizia ricordata oltre, rifer. alla nota 21. In epoca recente sull' "estensione" della cittadinanza europea rispetto alla cittadinanza nazionale, 29.4.2025, *Commissione c. Malta*, C-181/23, EU:C:2025:283, punto 121 ("si deve dichiarare che, avendo introdotto e attuato il programma istituzionalizzato di cittadinanza tramite investimento del 2020, fondato sull'articolo 10, paragrafo 9, della legge sulla cittadinanza maltese, che istituisce una procedura di naturalizzazione avente carattere di transazione in cambio di pagamenti o di investimenti predeterminati e che è quindi assimilabile ad una commercializzazione della concessione della cittadinanza di uno Stato membro nonché, per estensione, di quella dello status di cittadino dell'Unione, la Repubblica di Malta è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù dell'articolo 20 TFUE e dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE").

4. La valutazione della giurisprudenza della Corte di giustizia nella sentenza 63. Il rinvio pregiudiziale nell'ordinanza 147

L'ordinanza 147 ha, invece, posto una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia per i motivi di cui si dirà, formulando una valutazione diversa circa la rilevanza delle questioni di diritto UE e la competenza della Corte di giustizia sull'interpretazione degli artt. 9 TUE e 20 TFUE. La sentenza 63 (punto 10. del “Considerato in diritto”) respinge la richiesta delle parti di rinvio pregiudiziale perché le sentenze della Corte di giustizia su dette norme riguardano casi di perdita della cittadinanza relativamente a uno *status* accertato, mentre “per nessuno dei destinatari del censurato art. 3-*bis* lo status di cittadino europeo era giuridicamente certo”: in quelle fattispecie uno Stato membro aveva “privato un soggetto di uno status (di cittadino nazionale e, dunque, europeo) accertato, incidendo quindi su diritti concretamente esercitabili dallo stesso soggetto”. La Corte ritiene sia che “le pronunce richiamate dal remittente non sono pertinenti perché le norme censurate” non dispongono una perdita, sia che non sussistono i presupposti per un rinvio pregiudiziale sulla compatibilità dell'art. 3-*bis* con gli artt. 9 TUE e 20 TFUE, e quindi non sussistono dubbi che sollecitano un rinvio *ex* art. 267 TFUE. La giurisprudenza della Corte di giustizia è “inconferen[te]” o non “pertinent[e]” e pertanto “ricorrono i presupposti che secondo la giurisprudenza della stessa Corte” (ricorda in proposito le sentenze *Remling*, *Consorzio Italian Management*, *Cilfit*) “esonerano dal dovere di operare il rinvio pregiudiziale”. Un'affermazione, questa, che appare *tranchante*, che avrebbe meritato invece una precisa motivazione: un conto è l'esclusione-non rilevanza o non-pertinenza (e non influenza) delle norme, altro è ritenerne l'applicabilità, o non, al caso concreto, escludendo (se del caso, ma spiegandone le ragioni) che debba essere fatto un rinvio interpretativo⁵.

5. I diversi tempi del film

La materia della cittadinanza *iure sanguinis* sembra essere divenuto oggi il soggetto di un film composto da più tempi: la sentenza 142 rappresenterebbe un'anteprima (la riforma era ormai in vigore)⁶, la sentenza

⁵ Si veda il punto 10. del “Considerato in diritto”. Sul mancato rinvio e per riferimenti alle sentenze ricordate, si veda quanto si dirà oltre; per alcune critiche cfr. S. MARINAI, *Cittadinanza* cit., p. 15; E. LENZI, *Effettività* cit., p. 3 ss. La sentenza *Remling*, invero, 24.3.2026, C-767/23, EU:C:2026:243, punto 37, è particolarmente rigorosa nel caso in cui il giudice nazionale decida di non rinviare essendo necessaria “una motivazione più dettagliata” al fine di “dimostrare che la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si impone con tale evidenza da non lasciare adito a ragionevoli dubbi, dal momento che l'esistenza di simile eventualità deve essere valutata in funzione delle caratteristiche proprie del diritto dell'Unione, delle particolari difficoltà che la sua interpretazione presenta e del rischio di divergenze giurisprudenziali all'interno dell'Unione”. A maggior ragione, precisa la Corte, quando si tratta di “un giudice nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi ricorso”: questi “deve indicare, alla luce di tali elementi, perché ha maturato il convincimento che la stessa evidenza si imporrebbe altresì agli altri giudici nazionali avverso le cui decisioni non possa proporsi ricorso alla Corte. Nella fattispecie la Corte costituzionale non fornisce, invece, le motivazioni richieste.

⁶ La Corte, nella sentenza 142, ha osservato, come prima si è detto nel par. 2, che le questioni poste dai giudici rimettenti non riguardavano la riforma, non ancora approvata. I giudici, comunque (diversamente dalle parti, seppure in via subordinata), non avevano posto, o proposto, questioni di pregiudizialità *ex* art. 267 TFUE.

63 sarebbe il primo tempo, l'ordinanza 147 il secondo tempo. Il terzo tempo si svolgerà a Lussemburgo, con un *suivi* o *follow-up*, che deve essere ancora scritto, poiché sarà di nuovo la Corte costituzionale a pronunciarsi, e poi il giudice comune rimettente. L'opportunità di un rinvio pregiudiziale era stata segnalata dalle parti nei giudizi di merito⁷. Un rinvio alla Corte di giustizia avrebbe potuto essere disposto nel giudizio conclusosi con la sentenza 63, che chiude, per così dire, il primo tempo. Il principio di leale cooperazione, che è principio fondamentale del diritto UE *ex art. 4, par. 3 TUE*, invocato dalla Corte nell'ordinanza 147, ben avrebbe potuto giustificare un rinvio pregiudiziale (come richiesto dalle parti)⁸. Le successive ordinanze del Tribunale di Mantova e, soprattutto, del Tribunale di Campobasso⁹, hanno aperto il secondo tempo. In questo contesto temporale, peraltro, si inserisce una pronuncia delle Sezioni Unite della Cassazione che ha deciso una questione (controversa) che, pur non riguardando le nuove norme, bensì la previgente disciplina della "legge organica" n. 555/1912, assume rilievo in materia poichè fa prevalere l'orientamento del mantenimento della cittadinanza italiana in caso di doppia cittadinanza del minore nato all'estero, figlio di italiano che si naturalizza (il minore italiano *iure sanguinis* e, contemporaneamente cittadino dello Stato di nascita *iure soli*, è bipolide, e non perde la cittadinanza italiana a seguito della naturalizzazione del genitore)¹⁰.

⁷Sull'opportunità di un rinvio pregiudiziale si vedano i nostri rilievi in *La cittadinanza nel diritto europeo*, in *Giustizia Insieme*, 2025 ove alla luce della sentenza della Corte di giustizia *Commissione c. Malta* di cui si dirà oltre, della sentenza 142, delle questioni di legittimità costituzionale poste dal Tribunale di Torino, ordinanza del 25.6.2025 (cui è seguita la sentenza 63), venivano suggerite varie domande che riguardavano i limiti di discrezionalità dello Stato posti dal diritto UE, soprattutto con riguardo ai principi generali della solidarietà, lealtà, reciprocità, leale cooperazione, proporzionalità, legittimo affidamento. Essi riguardavano più specificamente la compatibilità delle nuove norme, retroattive, con il diritto UE, poiché la privazione della cittadinanza avviene senza la previsione di un periodo transitorio, di un esame individuale circa la perdita e l'eventuale volontà, da esprimere entro un certo periodo di tempo, di voler mantenere la cittadinanza (e ciò con riferimento alla proporzionalità degli effetti e al legittimo affidamento del soggetto destinatario della perdita). La causa oggi pendente in Corte è la C-816/26, *Picuso*.

⁸ Sulla rilevanza di tale principio si veda, fra le altre, la sentenza *Commissione c. Malta* cit., ove si sottolinea la rilevanza, nella definizione dello *status* di cittadinanza, non solo della solidarietà, della fiducia reciproca, dei valori (punti 93, 120, 121) ma anche della leale cooperazione (punto 94, ma anche punti 83, 95 sugli obblighi di rispetto del diritto UE, in particolare del primato): il principio obbliga gli Stati ad "astenersi da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione". Per considerazioni sul significato del principio di leale cooperazione e la creazione di uno spazio costituzionale europeo (dialogo fra Corti, integrazione fra sistemi), P. DE PASQUALE, *La sentenza 71/2026 della Consulta e lo spazio costituzionale europeo*, in questa *Rivista*, fasc. 16/2026, p. IV ss.

⁹ Il Tribunale di Mantova, 24.10.2025, ha invocato il contrasto delle norme nazionali per via dell'art. 117, 1° comma "in relazione agli obblighi internazionali e al rispetto del principio di non discriminazione sancito dall'art. 14 CEDU e dall'art. 26 del Patto internazionale sui diritti civili e politici; il Tribunale di Campobasso ha invocato il contrasto facendo riferimento all'art. 117 "in relazione ai principi derivati dall'ordinamento unionale, in particolare dall'art. 9 del Trattato sull'Unione europea e dall'art. 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea".

¹⁰ Cass. S.U., 26.7.2026, n. 24045, che segna (questione del c.d. *minor issue*) il mutamento di giurisprudenza rispetto a Cass., I, 17161/2023 e 454/2024, secondo cui il minore perdeva la cittadinanza italiana, così interrompendo la linea di trasmissione *iure sanguinis* (salvo che il minore, divenuto maggiorenne, avesse successivamente riacquisitato la cittadinanza italiana). Prevale, così, l'art. 7 (conservazione della cittadinanza italiana) sull'art. 12 della legge 555/1912 (la norma riguarda il minore -non emancipato- in possesso della sola cittadinanza italiana, che può acquistare successivamente una cittadinanza straniera in conseguenza della perdita della cittadinanza italiana da parte del genitore con cui convive. Sugli effetti della sentenza delle Sezioni Unite cfr. la circolare del Ministero dell'interno del 10.8.2026. Le Sezioni Unite, punto

6. L'art. 3- bis delle nuove norme. Preclusione all'acquisto o revoca della cittadinanza?

Prima di esaminare la questione pregiudiziale sulla compatibilità dell'art. 3-*bis* con gli artt. 9 TUE e 20 TFUE, alcune riflessioni sembrano opportune.

La sentenza 63, come pure l'ordinanza 147 che ne segue la *ratio*, assume come base il principio di effettività della cittadinanza, richiamando la sentenza della Corte di giustizia *Commissione c. Malta*¹¹. Alla Corte di giustizia, dando per presupposto il fatto che il principio di effettività contraddistingue sia l'ordinamento italiano sia quello dell'Unione, viene posto un problema che riguarda gli effetti dell'art. 3-*bis* delle nuove norme che potrebbe violare gli artt. 9 TUE e 20 TFUE, più precisamente violerebbe l'art. 117, 1° comma in relazione alle norme del diritto dell'Unione. Il tema degli effetti è questione delicata, perché mentre il giudice *a quo*, come le parti in causa, ritengono che le nuove norme hanno avuto l'effetto di una perdita o revoca della cittadinanza italiana¹², la Corte cost. qualifica tale effetto come “preclusione originaria all'acquisto” della stessa¹³.

Sul punto l'ordinanza 147 conferma (riproducendo alcuni passaggi) la sentenza 63¹⁴: “l'art. 3-*bis* configura «una preclusione originaria all'acquisto della cittadinanza italiana» da parte dei suoi destinatari, «e non una revoca». La sentenza 63 sottolinea anche che il mancato utilizzo dell'istituto della revoca “è coerente con il contenuto delle norme in esame, che producono effetti rispetto ai quali la revoca risulta concettualmente

5.1, non si pronunciano sulle nuove norme perché non applicabili alle domande di accertamento giudiziale presentate prima del 27.3.2025.

¹¹ Sulla sentenza cfr., fra gli altri, oltre a S. MARINAI, *La cittadinanza* cit. e a B. NASCIMBENE, *La cittadinanza* cit., cfr. S. BARBIERI, *La cittadinanza dell'Unione come parte della sua identità: la sentenza Commissione c. Malta. Corte di giustizia*, 2025, C-181/23, Commissione c. Malta, in *Osservatorio costituzionale*, 2025, n. 6, p. 338 ss.; A. BUFALINI, *Sulla «vendita» della cittadinanza europea: quale sindacato sul potere degli Stati di attribuire la cittadinanza*, in *Riv.dir.int.*, 2025, p. 829 ss.; M. CHAMON, *Commission v Malta (C-181/23) and the Trilemma of EU Citizenship*, in *European Law Review*, 2025, p. 475 ss.; K. GRIMONPREZ, *EU citizenship based on common values: implications of Commission v Malta (C-181/23) for the European dimension in citizenship education*, in *European Law Review*, 2025, p. 502 ss.; D. KOCHENOV, G. ÍÑIGUEZ, *EU citizenship's new essentialism*, in *European Law Review*, 2025, p. 455 ss.; R. O'NEILL, *A Stitch in Time? Mutual Trust as the EU's Fix-All in Case C-183/23 Commission v Malta*, in *European Papers*, 2025, p.463 ss.; S. POLI, *The End of the reserved Domain Citizenship Attribution?*, in *EU Law Live*, 2025 e della stessa, con L. LONARDO, *The attribution of national citizenship by Member States and its impact on EU values*, in questa *Rivista*, fasc. 1/2026, p. 135 e spec. p. 148 ss.; S. PEERS, *Pirates of the Mediterranean meet Judges of the Kirchberg: the CJEU rules on Malta's investor citizenship law*, in *EU Law Analysis*, 2025; A. RAUTI, *Cittadinanza europea, vincoli per gli Stati membri e genuine link. La specificazione del “limite Micheletti” fino alla sentenza della Corte di giustizia sulla c.d. “cittadinanza per investimento”*, in *Eurojus*, fasc. 4/2025, p. 55 ss.; C. SANNA, *La cittadinanza Ue non è in vendita: la Corte dichiara incompatibili con il diritto UE i programmi di naturalizzazione per investimenti della Repubblica di Malta. Le implicazioni della sentenza sul criterio dello ius sanguinis previsto dalla legislazione italiana*, in *Eurojus*, fasc. 2/2025, p. 1 ss.; M. VAN DEN BRINK, *Why bother with legal reasoning? The CJEU Judgment in Commission v Malta (Citizenship by Investment)*, in *EUI Global Citizenship Observatory*, 2025; G. VETTORETTI, *L'attribuzione della cittadinanza per investimento alla luce della sentenza Commissione c. Malta*, in *Riv.dir.int.*, 2025, p. 2017; U. VILLANI, *La Corte di giustizia dinanzi alla “cittadinanza (di Malta) in vendita”*, in *Riv. cont. eur.*, fasc. 2/2025, p. 1 ss. Più recentemente i vari contributi di G. DI FEDERICO, S. RODIN, F. CASOLARI, A. ADINOLFI, C. TOVO, L.S. ROSSI in *Quaderni AISDUE*, Fasc. *The EU Citizenship as an Element of European Identity*, 2026, p.1 ss.

¹² Cfr. il punto 6. del “Considerato in diritto” dell'ordinanza 147.

¹³ Cfr. il punto 7. del “Considerato in diritto” dell'ordinanza 147 e il quesito pregiudiziale formulato al punto 10 del “Considerato in diritto” della stessa.

¹⁴ Cfr. il punto 7. del “Considerato in diritto” dell'ordinanza, che riprende, e riproduce, il punto 8.3. del “Considerato in diritto” della sentenza 63.

estranea. Infatti, [...] la revoca è un istituto che opera *ex nunc*, in collegamento con circostanze sopravvenute, mentre l'art. 3-*bis* produce effetti *ex tunc*, al fine di far fronte a una situazione assai risalente (seppur aggravatasi con i decenni)". L'ordinanza, richiamando la sentenza, insiste sulla differenza fra revoca e preclusione, la prima, diversamente dalla seconda, incidendo su uno *status* già accertato o acquisito¹⁵: "la revoca (come anche la perdita della cittadinanza regolata dall'art. 12 della legge n. 91 del 1992 e l'annullamento d'ufficio del provvedimento che concede la cittadinanza) va a colpire uno *status* già ufficialmente acquisito da un singolo individuo, mentre le norme in esame incidono sullo *status* non ufficialmente riconosciuto di una moltitudine di persone". Sottolinea inoltre che "[è] verosimilmente dovuta a ciò la particolare locuzione usata dal legislatore ("è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana"): l'utilizzo della formula presuntiva risulta adeguato al fatto che per nessuno dei destinatari delle norme lo *status* di cittadino italiano era giuridicamente certo". Non essendo stato accertato, lo *status* non avrebbe potuto rappresentare il presupposto di diritti soggettivi inerenti alla cittadinanza. Diritti mai esercitati perché formalmente non riconosciuti.

Nella relazione al disegno di legge di conversione del d.l. 36/2025 sono illustrate le ragioni del mutamento legislativo, in particolare delle restrizioni introdotte al riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis*¹⁶. Milioni di persone, nate all'estero (soprattutto in Argentina e in Brasile), discendenti da cittadini italiani, avevano in corso procedimenti amministrativi e giudiziari per il riconoscimento dello *status civitatis* italiano, pur essendo prive del legame riconducibile al principio di effettività e sollecitate da iniziative, intraprese da intermediari di vario genere (agenzie di pratiche amministrative), che evocavano, per certi profili, quelle finalità commerciali, peraltro oggetto di censura nella sentenza *Commissione c. Malta*. La "corsa" al riconoscimento della cittadinanza italiana aveva assunto finalità, in qualche modo, analoghe¹⁷.

¹⁵ Cfr. il punto 7. del "Considerato in diritto" dell'ordinanza.

¹⁶ Cfr. la relazione illustrativa al disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 recante disposizioni urgenti in materia di cittadinanza, doc. Senato della Repubblica, XIX legislatura, n. 1432. La relazione così afferma: "non si tratta di un caso di perdita della cittadinanza italiana ulteriore rispetto a quelli previsti dall'articolo 13, ma di una preclusione, operante *ex tunc*, all'acquisto automatico della cittadinanza. La disposizione pertanto troverà applicazione in tutti i casi in cui, in futuro, l'amministrazione o il giudice saranno chiamati a decidere sul riconoscimento di un acquisto della cittadinanza, reclamato sulla base della mera operatività di automatismi di legge ma senza che nel corso del tempo siano stati compiuti da parte dei richiedenti o dei loro aventi causa atti idonei a concretizzare un reale vincolo con l'Italia in termini di esercizio di diritti e compimento dei doveri connessi con il possesso dello stato di cittadinanza". Per rilievi critici, E. GROSSO, *Limitare cit., loc. cit.*

¹⁷ Cfr. la sentenza *Commissione c. Malta cit.*, punti 60, 119 sul ruolo degli "agenti autorizzati" a trattare pratiche di cittadinanza.

7. La “corsa” alla cittadinanza. Il mancato acquisto della cittadinanza e l’orientamento della Corte di Cassazione sull’accertamento dello *status civitatis*. Il legittimo affidamento

Vi è da chiedersi, fin d’ora, se questo profilo (che richiama quello “maltese”) sarà portato all’esame della Corte di giustizia, su iniziativa del Governo italiano o dei Governi di altri Paesi membri o della Commissione europea. Questa “corsa” doveva essere frenata, e con quali mezzi pur sempre nel rispetto del principio di proporzionalità? La distinzione fra revoca e preclusione, come si è detto, rappresenta un punto centrale dell’orientamento della Corte cost. Il giudice *a quo* (Tribunale di Campobasso) aveva definito l’effetto della riforma come una revoca implicita, *ex tunc*, della cittadinanza per coloro i quali, prima dell’entrata in vigore della riforma, avevano già acquisito, grazie all’ininterrotta discendenza da cittadino italiano, la titolarità sostanziale dello *status civitatis*, pur non avendo ancora provveduto al formale riconoscimento della titolarità del diritto, tramite una dichiarazione di volontà espressa”. La privazione retroattiva della cittadinanza è diversa dall’ipotesi di mancato acquisto *ab origine* ovvero dall’ipotesi di preclusione originaria all’acquisto, poiché in tale secondo caso, il nato all’estero “è considerato” come se non avesse mai acquistato la cittadinanza.

La costruzione teorica oggetto di contrasto deve, tuttavia, essere posta a confronto con la giurisprudenza della Corte di Cassazione, S.U. 25.2.2009, n. 4466 (in pari data, n. 4467) e 24.8.2022, n. 25317 (in pari data, n. 25318) che ha affermato il carattere imprescrittibile dell’azione di accertamento dello *status civitatis* (avente, appunto, carattere imprescrittibile, permanente e giustiziabile) e che riconosce la cittadinanza non solo a chi è nato da genitore italiano prima dell’entrata in vigore della Costituzione, 1.1.1948, ma anche in epoca successiva, essendo rilevante il rapporto di filiazione (rapporto di durata, non la nascita in sé che è, invece, evento istantaneo)¹⁸. Insomma, un affidamento sul possesso della cittadinanza italiana era fondato su un determinato, consolidato orientamento giurisprudenziale. L’affidamento poteva fondarsi sul fatto che il procedimento amministrativo di riconoscimento o quello di accertamento

¹⁸ Su questa impostazione (che ha il proprio fondamento sul rapporto di filiazione (non sull’evento nascita) cfr. anche in riferimento alle sentenze della Corte cost. 87/1975 e 30/1983, le sentenze della Cass. S.U. 25.2.2009, n. 4466 e, in pari data, n. 4467; Cass. S.U. 24.8.2022, n. 25318 (in pari data la c.d. sentenza gemella n. 25317), peraltro richiamate nell’ordinanza del Tribunale di Torino cit., secondo cui la cittadinanza per discendenza è qualificata come uno *status* acquisito a titolo originario per nascita, avente natura permanente, imprescrittibile e giustiziabile in ogni tempo. Secondo l’orientamento della Cassazione (n. 25318/2022 cit.) “Ogni persona ha un diritto soggettivo permanente e imprescrittibile allo stato di cittadino che si perde solo per rinuncia volontaria ed esplicita, non per rinuncia tacita desumibile da accettazione tacita di cittadinanza straniera impartita per provvedimento generalizzato di naturalizzazione [...] ed è giustiziabile in ogni tempo in base alla semplice prova della fattispecie acquisitiva integrata dalla nascita da cittadino italiano. Spetta a chi richiede il riconoscimento della cittadinanza provare solo il fatto acquisitivo e la linea di trasmissione, mentre incombe alla controparte, che ne abbia fatto eccezione, la prova dell’eventuale fattispecie interruttiva”. Questo orientamento (i giudizi sullo *status civitatis* hanno natura accertativa o dichiarativa) è stato confermato da Cass. S.U. n. 24045/2026 cit., punto 5.8.; recentemente, cfr. anche Cass., I, 12.5.2026, n. 13818, punto 2.7.

giudiziale non avevano dunque natura costitutiva, ma meramente dichiarativa, lo *status* avendo la predetta natura permanente, imprescrittibile, giustiziabile in ogni tempo¹⁹.

8. La cittadinanza virtuale. Gli effetti sostanziali della nuova norma sotto il profilo del diritto dell'Unione

I due diversi orientamenti, che potrebbero definirsi uno di “cittadinanza virtuale”²⁰ perché non accertato, l'altro di “cittadinanza originaria”, che non richiede un accertamento costitutivo, sono frutto di un'interpretazione che non trova giustificazione nella giurisprudenza della Corte di giustizia che, salvo il caso di naturalizzazione affrontato nella sentenza *Commissione c. Malta*, si è occupata solo di perdita. La perdita o privazione, afferma la Corte, non consente automatismi, ma deve essere il risultato di una valutazione individuale e deve rispettare il principio di proporzionalità, poiché perdere lo *status* di cittadino nazionale significa perdere quello di cittadino europeo. Considerata tale conseguenza, deve essere riconosciuta al singolo una particolare tutela in caso di perdita: per esempio deve essergli concesso un periodo di tempo determinato per valutare la conseguenza di una norma o di un provvedimento con effetti ablativi, e quindi, nel caso di modifica legislativa, deve essere riconosciuta una disciplina transitoria²¹. Nella fattispecie, come si è detto, Corte cost. non ritiene che vi sia stata una revoca, ma una preclusione all'acquisto. Non vengono tuttavia considerati gli effetti sostanziali della nuova norma, applicando il principio dell'effetto utile²². La posizione del singolo, “privato” o “precluso” dall'acquisto,

¹⁹ Per questa affermazione cfr. la nota precedente.

²⁰ In questi termini si esprime la sentenza 63, punto 8.2. del “Considerato in diritto”.

²¹ Le sentenze della Corte maggiormente rilevanti, oltre a *Commissione c. Malta* cit., sono la *Rottmann*, 2.3.2010, C-135/08, EU:C:2010:104, che riconosce la legittimità della revoca della cittadinanza ottenuta fraudolentemente, ma ha imposto una valutazione proporzionata delle conseguenze sulla persona; la sentenza *Tjebbes*, 12.3.2019, C-221/17, EU:C:2019:139, che riconosce la perdita automatica della cittadinanza per prolungata residenza all'estero, e quindi un effetto automatico, ma solo nel caso in cui le autorità nazionali effettuano un controllo individuale sulle conseguenze, per il soggetto in questione e per i suoi familiari; la sentenza *Wiener Landesregierung*, 18.1.2022, C-118/20, EU:C:2022:34, che riconosce la legittimità di una revoca della promessa di naturalizzazione, ma se vi è il rischio che la persona resti priva della cittadinanza, deve essere fatto e valutato un bilanciamento fra diritti individuali e esigenze di sicurezza pubblica; la sentenza *Stadt Duisburg*, 25.4.2024, cause riunite da C-684/22 a C-686/22, EU:C:2024:345, che riconosce la legittimità dell'imposizione di limiti da parte dello Stato alla doppia cittadinanza, ma la perdita automatica (ovvero *ipso iure*) della cittadinanza comporta sempre una verifica individuale e proporzionata, nel rispetto, dunque, di precise condizioni; la sentenza *Udlændinge- og Integrationsministeriet* (d'ora in poi *Perdita della cittadinanza danese*), 5.9.2023, C-689/21, EU:C:2023:626, che riconosce la perdita automatica della cittadinanza con condizioni più attenuate rispetto agli ex cittadini danesi, ma a condizione che sia rispettato il principio di proporzionalità e che la persona abbia la possibilità di presentare una domanda, entro un termine ragionevole, di mantenimento o riacquisto retroattivo della cittadinanza (la persona bipolide, danese e americana, non era nata in Danimarca, non vi aveva risieduto e non presentava un legame di coesione con tale Paese; avrebbe dovuto chiedere il mantenimento della cittadinanza fra il 21° e il 22° anno e, in mancanza, avrebbe potuto chiedere la naturalizzazione).

²² Secondo il principio dell'effetto utile, le norme devono essere interpretate e applicate in modo da garantire il raggiungimento più elevato possibile, del loro obiettivo e della loro efficacia, evitando interpretazioni che le riducano a formule astratte o prive di impatto o effetto concreto. Un principio, dunque, che impone un'applicazione o anche un'interpretazione delle norme dell'Unione che sia funzionale al perseguimento delle loro finalità. Cfr., fra le molte pronunce, 29.6.2023, da C-501/22 a C-504/22, *Interfel*, EU:C:2023:532, punti 53-54; 23.11.2023, C-480/22, *EVN*

a) subisce comunque conseguenze automatiche; b) il soggetto destinatario della nuova norma non è stato preavvisato né gli è stato concesso un termine per valutare e decidere; c) non è destinatario di una norma che tenga conto del principio di proporzionalità²³.

Una corretta valutazione, sotto il profilo del diritto dell'Unione, deve avere riguardo agli effetti sostanziali, quale che sia l'interpretazione delle norme in questione a livello nazionale. Anche nell'ipotesi in cui si ritenesse che non vi sia stata una formale revoca o perdita, e che si attribuisca a tale conseguenza un *nomen* diverso, quale sarebbe la preclusione all'acquisto, si è certamente verificata una situazione negativa per il singolo²⁴.

9. L'evoluzione storica della disciplina della cittadinanza

La Corte costituzionale, nella sentenza 63 come pure nell'ordinanza 147 che ne conferma *ratio* e contenuto, seppur concludendo (come s'è detto) per il rinvio pregiudiziale, giustifica la riforma facendo prevalere l'interesse pubblico su quello del privato (solo "virtualmente" cittadino), alla luce di un'ampia disamina, anche storica dell'istituto della cittadinanza.

Per quanto la definizione della cittadinanza sia di competenza esclusiva degli Stati, la creazione della cittadinanza dell'Unione ha trasformato tale definizione. Non è più una questione meramente interna, ma

Business Service, EU:C:2023:918, punti 36-37, nonché con riferimento al diritto di soggiorno, 19.10.2024, C-200/02, *Chen*, EU:C:2004:639, punto 45; con riferimento all'effetto utile della cittadinanza, 8.5.2018, C-82/16, *K.A. e a.*, EU:C:2018:308, punto 51.

²³ Secondo il principio di proporzionalità, in linea generale, si deve verificare la legittimità di un atto che imponga un obbligo o una sanzione in base alla sua idoneità o necessità rispetto ai risultati che si vogliono conseguire (la sanzione non deve essere più grave di quanto è necessario, o in caso di alternativa fra misure diverse, deve essere adottata quella che impone oneri minori o quella meno restrittiva, o in caso di deroga concessa a uno Stato membro, questa non deve eccedere quanto è adeguato e necessario per raggiungere lo scopo perseguito). Cfr., fra le molte pronunce, Corte, 2.3.2023, C-78/21, *PrivatBank e a.*, EU:C:2023:137, punto 70; 8.6.2023, C-545/21, *ANAS*, EU:C:2023:431, punto 43; 7.9.2022, C-391/20, *Cilevičs e a.*, EU:C:2022:638, punto 65; 10.11.2022, C-385/21, *Zenith Media Communications*, EU:C:2022:866, punto 35; 2.3.2022, C-117/20, *bpost*, EU:C:2022:202, punto 48; 10.11.2022, C-486/21, *SHARENGO*, EU:C:2022:868, punto 101; con riferimento alla cittadinanza cfr. le sentenze *Rottmann* cit., punto 55; *Stadt Duisburg* cit., punto 36. Cfr. anche la nota successiva.

²⁴ Sul principio di proporzionalità, nonché sul bilanciamento fra interesse pubblico, in particolare sulla necessità, proprio "in considerazione dell'importanza che il diritto primario attribuisce allo status di cittadino dell'Unione" di tenere conto di tale principio di proporzionalità ("l'esame del rispetto del principio di proporzionalità sancito dal diritto dell'Unione richiede una valutazione della situazione individuale della persona interessata nonché, eventualmente, di quella della sua famiglia al fine di determinare se la decisione di revocare la garanzia di concessione della cittadinanza, qualora essa conduca alla perdita dello status di cittadino dell'Unione, comporti conseguenze che incideranno in modo sproporzionato, rispetto all'obiettivo perseguito dal legislatore nazionale, sullo sviluppo normale della sua vita familiare e professionale, alla luce del diritto dell'Unione", Corte di giustizia, *Wiener Landesregierung* cit., punti 57-59, nonché 68 sull'obbligo di interpretare in senso restrittivo le nozioni di ordine pubblico e sicurezza pubblica in quanto "giustificazione di una decisione che comporta la perdita dello status di cittadino dell'Unione"). Cfr. anche la sentenza *Perdita della cittadinanza danese* cit., punto 38.

va inquadrata nel diritto UE, poiché dall'attribuzione della cittadinanza nazionale deriva (anche) quella europea, che si aggiunge, come già si è detto, alla nazionale²⁵.

La difficoltà incontrata dalla Corte cost. nel “rivisitare” un istituto storico dell'ordinamento è stata quella di illustrare i cambiamenti avvenuti nell'ordinamento e nella società italiana fra la seconda metà dell'800, epoca del codice civile del 1865, il '900 che ha visto, in ordine di tempo, la approvazione di una (la prima nella storia, invero) legge organica nel 1912 (n. 555), quindi l'entrata in vigore della Costituzione (1.1.1948) e le pronunce della Corte cost. n. 87/1975 e n. 30/1983 che hanno ampliato il numero dei beneficiari dello *status* (dichiarando l'incostituzionalità sia delle norme che imponevano la perdita automatica della cittadinanza per la donna che si coniugava con uno straniero, sia della norma che non consentiva il riconoscimento o passaggio della cittadinanza per via materna)²⁶.

10. La necessità di un intervento del legislatore

La Corte sottolinea con preoccupazione questo ampliamento che definisce “divaricamento” fra norme e Costituzione. Le prime consentirebbero una trasmissione della cittadinanza, in maniera indefinita, attraverso le generazioni; la seconda imporrebbe, invece, una concezione di cittadinanza che è espressione di un vincolo effettivo (che sarebbe, poi, quello accolto in epoca più recente nella sentenza *Commissione c. Malta*), cioè di una relazione reale con lo Stato, con l'ordinamento democratico. La cittadinanza costituzionalmente intesa (ritiene la Corte) integrerebbe estremi nuovi rispetto al passato, essendo contraddistinta dalla partecipazione alla comunità politica, dalla effettività di un legame con lo Stato e con il suo popolo, dalla presenza di un *humus* culturale comune (vincolo culturale, condivisione di valori)²⁷.

L'ampliamento dei beneficiari presenterebbe tuttavia un rischio, che compromette un rapporto tradizionale e fondamentale fra questi elementi, cioè popolo, territorio, esercizio della sovranità: perché persone esterne a quella comunità nazionale, politica e culturale (si tratterebbe, appunto, degli oriundi o cittadini “virtuali”) potrebbero incidere sul processo democratico.

11. Il modello costituzionale italiano e quello europeo

L'attenzione posta dalla Corte a questi elementi, che caratterizzano la cittadinanza e rappresentano il “modello costituzionale” italiano, assume un particolare rilievo nel confronto con quello che la Corte ritiene essere un modello costituzionale europeo, caratterizzato da solidarietà, lealtà reciproca fra Stato e

²⁵ Cfr. i precedenti rilievi e una disamina dei profili indicati si permette rinviare ai nostri rilievi in *Cittadinanza: riflessioni* cit., p. 10 ss.

²⁶ Sull'evoluzione della disciplina della cittadinanza e per una “ricostruzione storica” cfr. la *Relazione illustrativa al disegno di legge* cit., nonché il punto 7.1. del “Considerato in diritto” dell'ordinanza 147.

²⁷ Cfr. il punto 8.2. del “Considerato in diritto” della sentenza 63 e il punto 7.2. del “Considerato in diritto” dell'ordinanza 147.

cittadino, rispetto di valori comuni quali la democrazia, lo Stato di diritto, la libertà, l'uguaglianza, la solidarietà e il reciproco affidamento fra Stati²⁸. Se è vero che esiste una coerenza e una comunità di intenti fra questi due modelli, che i valori nazionali ed europei debbono essere preservati, che la presenza di un legame effettivo “Stato o Unione”, da un lato, e “persona” dall'altro lato deve, appunto, essere preservato e garantito, non dovrebbe sussistere alcun contrasto fra norme nazionali e norme di diritto UE.

12. La comunanza fra modelli

La Corte sostiene con vigore questa comunanza, individuando e definendo una coerenza tale da non lasciare dubbi. Così si pronuncia nella sentenza 63, in cui esclude, come si è ricordato, un rinvio pregiudiziale interpretativo. Rinvio tuttavia disposto con l'ordinanza 147, pur essendo, i presupposti, i medesimi, perché vengono a confronto un modello italiano in cui una norma, l'art. 3-*bis* ha efficacia retroattiva, e un modello europeo. Il nato all'estero non è italiano, ma “è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana”²⁹, la retroattività (propria, con effetto *ex tunc*) sembra giustificata dall'interesse pubblico, dalla prevalenza di vincoli effettivi³⁰, dalla volontà di riaffermare quella coerenza fra norme e modello costituzionale, prima ricordato, in cui la cittadinanza è strettamente connessa agli elementi “popolo, territorio, sovranità”³¹.

13. La coerenza

L'ordinanza merita un approfondimento. Essa ripercorre (punto 7. del “Considerato in diritto”) il ragionamento seguito nella sentenza 63, confermando che l'art. 3-*bis* non comporta né perdita né revoca della cittadinanza, ma una preclusione originaria all'acquisto, giustificando la locuzione “è considerato cittadino italiano” in quanto si tratta di “formula presuntiva”. Infatti “per nessuno dei destinatari delle

²⁸ Cfr. la sentenza *Commissione c. Malta* cit., spec. punti 93-96 sulla solidarietà, la leale cooperazione, la reciprocità di diritti e doveri, i valori comuni.

²⁹ Afferma Corte cost., punto 9.2.2. del “Considerato in diritto”, premesso che “la cittadinanza è una posizione soggettiva composita, il cui baricentro è uno status, al quale si collegano diritti e doveri”: “Se è vero che lo status si acquista al momento della nascita da un cittadino italiano, è anche vero che, per le persone nate all'estero di origine italiana, si tratta di uno status che richiede necessariamente un accertamento (amministrativo o giurisdizionale), in mancanza del quale esse non godono del regime del cittadino italiano”. Quanto alla certezza dello status, afferma che “Per nessuno dei destinatari della nuova disciplina esiste certezza giuridica in merito al loro status di cittadini italiani. Al contrario, 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”.

³⁰ Si veda il preambolo del d.l. 36/2025, secondo cui l'obiettivo centrale della riforma è l'affermazione, ovvero lo stabilimento di vincoli effettivi della persona con lo Stato. Nel terzo “considerato” del d.l. si afferma che “la possibile assenza di vincoli effettivi con la Repubblica in capo ad un crescente numero di cittadini, che potrebbe raggiungere una consistenza pari o superiore alla popolazione residente nel territorio italiano, costituisce un fattore di rischio serio ed attuale per la sicurezza nazionale e, in virtù dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, degli altri Stati membri della stessa e dello spazio Schengen”.

³¹ Si veda quanto si è detto prima, par. 11.

norme lo status di cittadino italiano era giuridicamente certo”. Viene confermato (punto 7.1. del “Considerato in diritto”) l’ “inquadramento storico” della disciplina della cittadinanza italiana, come già delineato nella sentenza 63; viene sottolineata la progressiva “divaricazione” fra norme sulla cittadinanza e Costituzione³². Viene confermata la centralità ovvero il “criterio-base” rappresentato, in questa ricostruzione storica, dalla filiazione, ma senza limiti generazionali e temporali. Si ricorda, quindi, il fenomeno dell’emigrazione soprattutto verso Paesi del Sud America, che riconoscevano lo *ius soli* e ammettevano la doppia cittadinanza, con la conseguenza che nel corso del tempo si creò una “enorme massa di persone che non rispondeva a quel modello di cittadinanza fondata, in particolare, sulla “partecipazione democratica che dà vita ad una comunità di destini politici” e che “si radica in un legame effettivo tra i cittadini e la comunità nazionale”, il popolo dello Stato essendo inteso “come una comunità legata da vincoli effettivi tra i suoi membri, costituiti da solidarietà, reciprocità di diritti e di doveri, impegno per il progresso della società, condivisione dei destini comuni”. I bipoliti, insomma, potevano apparire come persone (sostanzialmente) estranee alla comunità nazionale, in mancanza di un legame effettivo.

14. I presupposti del rinvio pregiudiziale

Il profilo che merita speciale attenzione nell’ordinanza, considerato il rinvio pregiudiziale disposto, è rappresentato dal confronto con il diritto dell’Unione. L’ordinanza (punto 7.2. del “Considerato in diritto”) affronta il -non facile- tema del “rapporto di coerenza tra l’assetto costituzionale della cittadinanza nazionale e il regime della cittadinanza europea”. Nel richiamare la sentenza *Commissione c. Malta* (che, come si è accennato, ha condannato la mercificazione della cittadinanza) la Corte riafferma l’armonia fra norme nazionali e norme UE, fra coerenza nazionale e coerenza europea: “I principi costituzionali, che concorrono alla creazione di un legame effettivo del cittadino con la comunità nazionale, sono in larga parte sovrapponibili e sempre coerenti con i valori enumerati dall’art. 2 TUE, che stanno alla base della società europea”. Quindi spiega (punto 7.3. del “Considerato in diritto”) le ragioni per le quali, malgrado la questione posta a suo tempo dal Tribunale di Torino (relativa alla violazione dell’art. 117, 1°co. Cost. in relazione all’art. 9 TUE e all’art. 20 TFUE) sia stata ritenuta non fondata nella sentenza 63, sia, invece, divenuta oggetto di un rinvio pregiudiziale nell’ordinanza 147.

³² Cfr. il punto 7.1. del “Considerato in diritto” dell’ordinanza 147, che richiama la sentenza 63 (punti 8 e 9.2.4. del “Considerato in diritto”).

15. La giurisprudenza della Corte di giustizia

La giurisprudenza della Corte di giustizia è ben conosciuta dalla Corte cost.: non solo la più recente *Commissione c. Malta*, ma *Rottmann, Stadt Duisburg, Tjebbes, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Perdita della cittadinanza danese)*, *Wiener Landesregierung*³³. La sentenza 63 non riteneva più sussistenti i requisiti *ex art.* 267 TFUE, mancando i presupposti che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, avrebbero obbligato il giudice al rinvio pregiudiziale³⁴.

La giurisprudenza europea era ritenuta “non pertinente” (punto 10. del “Considerato in diritto”) perché riguardava (già si è ricordato) la perdita di uno *status* accertato, in cui i diritti di cittadinanza sono concretamente esercitabili, mentre le norme nazionali oggetto del giudizio di costituzionalità “non dispongono una perdita della cittadinanza italiana”.

L’ordinanza (punto 9.3. del “Considerato in diritto”), prima di disporre il rinvio, insiste sulle motivazioni della non fondatezza della questione di costituzionalità dell’art. 3-*bis* per violazione dell’art. 117 in relazione all’art. 9 TUE e all’art. 20 TFUE. La Corte “ritiene di essersi uniformati”, nella sentenza 63, alle indicazioni provenienti dalle pronunce della Corte di giustizia, atteso che il censurato art. 3-*bis* non ha avuto alcun impatto sui diritti collegati allo status di cittadino europeo, perché per nessuno dei destinatari di detta norma “quello status era giuridicamente certo, sicché nessun diritto ad esso inerente era concretamente esercitabile”, e considerato che l’art. 3-*bis* corrisponde ovvero attua quel *genuine link* coerente con quanto affermato nella sentenza *Commissione c. Malta*. Esclusa la invocabilità (come preteso dalle parti) della libertà di circolazione e degli artt. 7, 9 della Carta dei diritti fondamentali, sono ritenuti invece parametri di riferimento gli artt. 9 TUE e 20 TFUE invocati, oltre che dalle parti, dal giudice *a quo* (Tribunale di Campobasso, non dal Tribunale di Mantova, che si riferisce invece a parametri internazionali relativi al principio di non discriminazione, di cui agli artt. 14 CEDU e 26 Patto internazionale sui diritti civili e politici)³⁵.

Per quale ragione allora, diversamente dalla sentenza 63, dispone un rinvio pregiudiziale? Perché richiesto dalle parti in causa, ma soprattutto (punto 9.3. del “Considerato in diritto”) perché “dare seguito a tali richieste” significa rendere “omaggio al principio di leale cooperazione” *ex art.* 4, par. 3 TUE, e alla “competenza esclusiva” della Corte “a fornire l’interpretazione definitiva del diritto dell’Unione”. A

³³ Su queste sentenze cfr. la nota 21.

³⁴ La Corte cost. ricorda in proposito le sentenze della Corte di giustizia 6.10.1982, C-283/81, *Cilfit*, EU:C:1982:335; 6.10.2021, *Consorzio Italian Management*, C-561/19, EU:C:2021:799; 24.3.2026, *Remling*, C-767/23, EU:C:2026:243 (cit. alla nota 5 cui si rinvia).

³⁵ In senso critico, poiché tali parametri avrebbero meritato invece attenzione, cfr. quanto si è detto prima, rifer. alla nota 3. L’art. 7 della Carta riguarda il rispetto della vita privata e familiare; l’art. 9 il diritto di sposarsi e costituire una famiglia.

conferma di tale orientamento, la Corte ricorda su tale principio la propria ordinanza 161/2024 e sulla competenza della Corte di giustizia, l'orientamento da questa espresso³⁶.

16. La risposta al quesito pregiudiziale

Il *nomen iuris*. La Corte di giustizia è chiamata, dunque, a rispondere a un quesito in cui la compatibilità dell'art. 3-*bis* con gli artt. 9 TUE, 20 TFUE non è generica, ma limitata dalla definizione che la Corte cost. fornisce circa la “parte in cui [tale norma] configura una preclusione originaria all'acquisto della cittadinanza italiana”: preclusione che si verifica “a carico di chi è nato all'estero anche prima dell'entrata in vigore dello stesso art. 3-*bis* ed è in possesso di altra cittadinanza, salvo che ricorra una delle condizioni indicate nel seguito della medesima posizione”.

La qualificazione “preclusione originaria” che si verifica in via retroattiva, anziché la qualificazione revoca o perdita, rappresenta un effetto negativo per il singolo, i cui diritti sono compromessi. Cittadino, o soltanto cittadino “virtuale”, il singolo si troverebbe in una posizione peggiore rispetto al passato; il suo *status* sotto il profilo del diritto UE sarebbe leso, colpito, danneggiato, senza che gli siano stati o gli siano offerte garanzie o rimedi. Sarebbe d'altra parte contrario allo stesso principio di leale cooperazione che proprio la Corte cost. invoca a giustificazione del rinvio, ammettere che uno Stato, per evitare le conseguenze derivanti dall'applicazione del diritto UE, qualificasse diversamente una fattispecie giuridica, al fine di sottrarla, appunto, al diritto UE. Sarebbe, questa, un'ipotesi di “gioco” o “truffa delle etichette”, in cui si vuole fare prevalere la forma sulla sostanza, in senso contrario al noto principio *nomen iuris non mutat substantiam rei*. Non conta, insomma, *il nomen iuris* o la qualificazione (o qualificazione giuridica) formale, ma il contenuto sostanziale, così come la Corte (o l'avvocato generale) ha affermato in varie occasioni: per esempio in tema di contratto di appalto pubblico di lavori (che contiene elementi di altro tipo di contratto, come quello di locazione)³⁷; in tema di sanzioni penali, “etichettate” invece come

³⁶ Sulla richiesta delle parti, nella causa definita con la sentenza 63, ma anche in quella definita con la sentenza 142, cfr. quanto si è detto prima (rifer. alla nota 6). Con l'ordinanza 3.7.2024, n. 161 la Corte cost. ha chiesto alla Corte di giustizia se la normativa nazionale e regionale sulla proroga delle concessioni di piccole derivazioni idroelettriche sia compatibile con i principi di diritto UE in materia di concorrenza e con la direttiva servizi (cfr. punto 6. del “Considerato in diritto”, ove si ricordano le ordinanze 29/2024, 217/2021, 216/2021, 181/2020, 117/2019) e la Corte di giustizia si è pronunciata con sentenza 3.9.2026, C-653/24, *Regione Emilia-Romagna*, EU:C:2026:633. Quanto alla competenza esclusiva della Corte di giustizia, si veda la sentenza 12.2.2026, C-56/25, *Petlichev*, EU:C:2026:87, punti 33-35, e in precedenza 22.2.2022, C-430/21, *RS*, EU:C:2022:99, punti 52, 72, 73; 18.12.2025, C-448/23, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2025:975, punti 206-213. Sul principio di leale cooperazione cfr. le note 8 e 28.

³⁷ A una “truffa delle etichette” si riferisce E. GROSSO, *Limitare* cit., p. 699. La Corte, 10.7.2014, C-213/13, *Pizzarotti*, EU:C:2014:2067, punti 40-44, afferma che “occorre riferirsi” all’ “oggetto principale [del contratto] per determinare la qualificazione giuridica e le norme del diritto dell'Unione applicabili” (con riferimenti, ivi, di giurisprudenza).

amministrative³⁸; in tema di contratti di agenzia e indennità in caso di cessazione del rapporto di lavoro³⁹; in tema di imposte, tasse, dazi, prelievi, dovendosi avere riguardo “alle caratteristiche oggettive del tributo, indipendentemente dalla qualificazione che viene ad esso attribuita nel diritto nazionale⁴⁰. Invocare la discrezionalità dello Stato in materia di cittadinanza per giustificare la diversità di definizioni, non è un argomento decisivo o vincente: la discrezionalità ha dei limiti imposti dal diritto UE. Se si dovesse esaminare la questione sotto il profilo del “diritto CEDU”, e quindi non del diritto UE, più specificamente della Carta dei diritti fondamentali (i cui artt. 7 e 9, sul rispetto della vita privata e familiare e sul diritto di sposarsi e formare una famiglia, erano stati invocati dalle parti nel giudizio avanti al Tribunale di Campobasso), la Corte cost. dovrebbe prescindere dall’applicabilità alla fattispecie del diritto UE: ma la Corte ha ritenuto questo profilo (il “quesito posto”, punto 9.2. del “Considerato in diritto”) non rilevante⁴¹. Per quanto la Convenzione europea dei diritti dell’uomo non contenga norme in materia di cittadinanza, la Corte EDU ne ha ritenuta l’applicabilità in tutti i casi in cui, dal punto di vista sostanziale, le norme sulla cittadinanza abbiano effetti su uno dei diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione: in particolare sull’art. 8 che riconosce ad ogni persona il “diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza”. Per la CEDU è il comportamento dello Stato che è determinante, quale che sia la forma, la definizione, la qualificazione giuridica adottata dalla norma, dal provvedimento, azione o omissione imputabile allo Stato, che è tenuto (art. 1) al rispetto di tutti i diritti e libertà previsti dalla Convenzione⁴².

17. Una proposta e un auspicio

La Corte di giustizia, nel rispondere al quesito posto dalla Corte cost., non potrà non tenere conto del proprio precedente orientamento e, quindi, premesso che lo *status* di cittadino dell’Unione è “estensione” di quello nazionale e “costituisce lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri”⁴³, e che

³⁸ La Corte, 2.2.2021, C-481/19, *Consob*, EU:C:2021:84, punto 43, afferma che spetta al giudice nazionale valutare, secondo i criteri indicati dalla Corte di giustizia (alle medesime conclusioni, viene ricordato, è pervenuta la Corte europea dei diritti dell’uomo) “se le sanzioni amministrative nel procedimento principale abbiano natura penale”, e che il predetto giudice ha “giustamente” ritenuto “che, in base alla giurisprudenza della Corte, alcune delle sanzioni amministrative inflitte dalla Consob paiono perseguire una finalità repressiva e presentare un elevato grado di severità, tale per cui esse sono suscettibili di avere natura penale” (riferimenti, *ivi*, di giurisprudenza).

³⁹ Cfr. le conclusioni dell’avvocato generale Poiras Maduro del 25.10.2005, C-465/04, *Honyvem Informazioni Commerciali*, EU:C:2005:641, punto 27, con preciso riferimento al *nomen iuris* (o “*dénomination juridique*” nella versione francese) e alla sua irrilevanza formale, rilevante essendo invece l’elemento sostanziale.

⁴⁰ Cfr. la sentenza 18.1.2017, C-189/15, *IRCCS-Fondazione Santa Lucia*, EU:C:2017:17, punto 29. Nello stesso senso le conclusioni dell’avvocato generale Campos Sánchez-Bordona del 7.3.2018, C-103/17, *Messer France*, EU:C:2018:170, punto 31, definendo (e ricordando, appunto, la sentenza prima cit.) irrilevante il *nomen iuris* (o “*qualification*” nella versione francese) contenuta nel diritto nazionale.

⁴¹ Cfr. i punti 9. e 9.2. del “Considerato in diritto”

⁴² Sull’applicabilità della CEDU in materia di cittadinanza si permette rinviare ai nostri rilievi, e riferimenti, in *Cittadinanza: riflessioni* cit., p. 17 s., nonché S. MARINAI, *Cittadinanza* cit., p. 17 s.

⁴³ Cfr. la sentenza *Commissione c. Malta* cit., punti 92, 100 e 121 (con vari riferimenti).

l'attribuzione della cittadinanza nazionale è affidata allo Stato membro, potrebbe esprimersi nei termini che seguono. Con ciò si formula una proposta e un auspicio.

- a) Poiché la perdita della cittadinanza nazionale comporta la perdita dello *status* di cittadino UE, essa deve essere conforme al principio di proporzionalità per quanto “riguarda le sue conseguenze sulla situazione dell’interessato e, se del caso, su quella dei suoi familiari”⁴⁴.
- b) Una perdita *ipso iure*, per motivi di interesse generale, “sarebbe incompatibile” con il diritto UE se non fosse consentito “un esame individuale delle conseguenze determinate da tale perdita, per gli interessati, sotto il profilo del diritto dell’Unione”, dovendo comunque essere -sempre- consentita la presentazione di una domanda per “conservare la propria cittadinanza o di riacquistarla *ex tunc*, prevedendo modalità procedurali che garantiscano (nel rispetto del principio di effettività) la tutela dei diritti spettanti ai singoli”⁴⁵.
- c) Il principio di leale cooperazione, invocato dal giudice *a quo* nel formulare il rinvio pregiudiziale⁴⁶, che obbliga gli Stati ad astenersi da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell’Unione deve essere inteso nel senso che una norma nazionale, quale l’art. 3-*bis* delle nuove norme in materia di cittadinanza, può pregiudicare tali obiettivi a causa delle conseguenze che esso determina sullo *status* della persona.

⁴⁴ Cfr. la sentenza *Perdita della cittadinanza danese* cit., punto 38.

⁴⁵ Cfr. per queste affermazioni la sentenza *Perdita della cittadinanza danese* cit., punti 38-47, richiamando (anche sulla presentazione di una domanda di esame della situazione del singolo, e sulla previsione di un termine -ragionevole- che non renda praticamente impossibile o eccessivamente difficile l’esercizio di un diritto conferito dall’ordinamento giuridico dell’Unione, in conformità quindi al principio di effettività) la propria giurisprudenza: soprattutto *Rottmann* cit., punti 55-56; *Tjebbes* cit., punti 40, 41, 42; cfr. anche *Stadt Duisburg* cit., punti 53,56.

⁴⁶ Su tale principio cfr. le note 8 e 28.