



Cittadinanza *iure sanguinis* e diritto dell'Unione: la Corte costituzionale e la riforma della cittadinanza italiana

di SIMONE MARINAI*

SOMMARIO: 1. Il contesto del sindacato sulla riforma della cittadinanza italiana dinanzi alla Corte costituzionale. – 2. La qualificazione della disciplina introdotta con il d.l. 36/2025 e la conseguente neutralizzazione, da parte della Corte costituzionale, della portata ablativa della riforma. – 3. La riduzione dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione in materia di cittadinanza attraverso la distinzione tra *status* accertato e non accertato. – 4. Proporzionalità, esame individuale e assenza di un'effettiva disciplina transitoria. – 5. Il “legame effettivo” tra discrezionalità legislativa, diritto dell'Unione e limiti applicativi. – 6. Il mancato rinvio pregiudiziale. – 7. L'inammissibilità delle questioni fondate sulla Dichiarazione universale dei diritti umani e sulla CEDU. – 8. Considerazioni conclusive.

1. Il contesto del sindacato sulla riforma della cittadinanza italiana dinanzi alla Corte costituzionale.

Con la sentenza n. 63, depositata il 30 aprile 2026, la Corte costituzionale si è pronunciata sulla legittimità dell'art. 3-*bis* della legge n. 91 del 1992, introdotto dal decreto-legge n. 36 del 2025, che ha inciso in modo significativo sul regime di trasmissione della cittadinanza italiana *iure sanguinis*. La disposizione oggetto di scrutinio ha stabilito, in particolare, che determinati soggetti nati all'estero e in possesso di altra cittadinanza debbano essere considerati come non aventi mai acquistato la cittadinanza italiana, salvo il ricorrere di specifiche condizioni derogatorie, operando espressamente anche con riferimento a situazioni anteriori alla sua entrata in vigore¹.

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa. Il presente contributo si inserisce anche nelle attività svolte nell'ambito del Modulo Jean Monnet “Mechanisms of Accountability in the Application of the EU Pact on Migration and Asylum” finanziato dall'Unione europea con il Programma Erasmus+ (n. 101238329 – MAC-EUPACT).

¹ L'art. 3-*bis* della legge n. 91 del 1992, introdotto dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 36 del 2025, convertito, con modificazioni, nella 23 maggio 2025, n. 74 stabilisce, in sostanza, 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», a meno che ricorra (alternativamente) una delle seguenti condizioni: a) lo stato di cittadino è riconosciuto (in via amministrativa o giudiziale) a seguito di domanda presentata entro le ore 23:59 del 27 marzo 2025, o successivamente, nel giorno indicato da appuntamento comunicato all'interessato dall'ufficio competente entro le 23:59 del 27 marzo 2025; b) un genitore o un nonno possiede, o possedeva al momento della

Il giudizio trae origine dall'ordinanza di rimessione del Tribunale ordinario di Torino, che ha sollevato questione di legittimità costituzionale della disposizione sotto diversi profili e, in particolare, per violazione degli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost. Le censure investono, in sintesi, la legittimità di una disciplina retroattiva incidente sullo *status civitatis*, prospettandone il contrasto con i diritti fondamentali della persona, con il principio di eguaglianza e ragionevolezza, nonché con gli obblighi internazionali e di diritto dell'Unione europea in materia di cittadinanza. In tale prospettiva, il giudice rimettente richiama, in particolare, l'art. 9 TUE e l'art. 20 TFUE, che ancorano la cittadinanza dell'Unione al possesso della cittadinanza di uno Stato membro, nonché l'art. 15, comma 2, della Dichiarazione universale dei diritti umani, che vieta la privazione arbitraria della cittadinanza, e l'art. 3, comma 2, del Protocollo n. 4 alla CEDU, che sancisce il diritto di ogni individuo a entrare nel territorio dello Stato di cui è cittadino.

Il sindacato di legittimità costituzionale della riforma della legge sulla cittadinanza, tuttavia, non si esaurisce nel giudizio instaurato a seguito dei quesiti sollevati dal giudice torinese. Sulla medesima disciplina sono infatti pendenti ulteriori giudizi di legittimità costituzionale promossi, in particolare, dai Tribunali di Mantova e di Campobasso², a conferma della diffusione del contenzioso generato dalla riforma del 2025 e dell'ampiezza delle situazioni soggettive coinvolte³.

La sentenza della Corte costituzionale si caratterizza per un'ampia e articolata premessa ricostruttiva, nella quale viene delineata l'evoluzione storica della cittadinanza italiana e la trasformazione del suo significato alla luce della Costituzione repubblicana. In particolare, la

morte, esclusivamente la cittadinanza italiana (tale requisito è precisato dalla circolare del Ministero dell'interno n. 26185 del 2025); c) 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. A commento della riforma, v. ad es. G. PERIN, «*La patria dei padri è la patria dei figli*». *Le conseguenze della riforma della cittadinanza sui minori nati all'estero e residenti in Italia*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2025, n. 3, p. 1 ss.; L. STAMME, *La ridefinizione dello status civitatis alla luce dei principi costituzionali: criticità della nuova riforma approvata con d.l. 36 del 2025*, in *Osservatorio costituzionale*, 2025, n. 6, p. 117 ss.; G. BONATO, *La cittadinanza italiana dopo la Legge n. 74 del 2025: i dubbi di costituzionalità della nuova disciplina*, in *Judicium*, 2026.

² V. ordinanza del Tribunale di Mantova del 24 ottobre 2025, *Maiara Cristina Scheit n.q. di esercente la potestà genitoriale sul minore Arthur Vincenzo de Lucca c. Comune di Canneto sull'Oglio*, reg. ord. n. 4 del 2026, in GURI del 14 gennaio 2026, n. 2; ordinanza del Tribunale di Campobasso del 9 febbraio 2026, *Agustin Lopez Alt c. Ministero dell'Interno*, reg. ord. n. 40 del 2026, in GURI del 18 marzo 2026, n. 11; ordinanza del Tribunale di Campobasso del 6 febbraio 2026, *Rebeca Cristina Camargo de Souza Nicola c. Ministero dell'Interno*, reg. ord. n. 41 del 2026, in GURI del 18 marzo 2026, n. 11. Per le tre ordinanze in questione è stata fissata l'udienza pubblica del 9 giugno 2026. Si fa inoltre presente che nel giudizio definito con la sentenza in commento, è stato dichiarato inammissibile l'intervento richiesto dai ricorrenti del procedimento pendente dinanzi al Tribunale di Campobasso (oggetto della citata ord. n. 40 del 2026), in applicazione dei criteri restrittivi previsti, all'epoca, dalle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale in materia di partecipazione dei terzi nel giudizio incidentale. Successivamente, con delibera 12 marzo 2026 (ovvero, il giorno successivo alla data in cui si è svolta l'udienza pubblica ed è stata pronunciata l'ordinanza con cui è stata dichiarata l'inammissibilità dell'intervento), la Corte costituzionale ha modificato le medesime Norme integrative, ampliando la legittimazione all'intervento anche a parti di procedimenti diversi nei quali debba essere applicata la stessa disposizione.

³ I diversi nodi problematici che si riscontrano nel contenzioso in corso trovano del resto conferma anche nel giudizio attualmente pendente dinanzi alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, chiamate a pronunciarsi su alcune questioni chiave in materia di cittadinanza italiana *iure sanguinis*, e in particolare sulla perdita della cittadinanza da parte dei figli minorenni dei soggetti naturalizzati, nonché sulla portata temporale del d.l. n. 36 del 2025. Le Sezioni Unite hanno discusso la causa nel corso dell'udienza del 14 aprile 2026. In proposito, v. A. LAMA, *Ius sanguinis, perdita involontaria della cittadinanza e retroattività della riforma: la parola alle Sezioni Unite*, in *NT+ Diritto*, 2026.

Corte sottolinea come il modello italiano, fondato su uno *ius sanguinis* privo di limiti temporali, abbia prodotto nel tempo una «moltitudine di cittadini stranieri dotati di una cittadinanza italiana “virtuale”, in quanto non accertata»⁴. La Corte collega tale fenomeno a una pluralità di fattori: l’emigrazione italiana verso Paesi che adottano il criterio dello *ius soli*; la scelta, compiuta dalla legge sulla cittadinanza n. 555 del 1912, di conservare la cittadinanza italiana salvo rinuncia espressa; l’estensione successiva della trasmissione anche per linea materna; e l’assenza, sino al 2025, di limiti generazionali alla trasmissione della cittadinanza per discendenza.

Tale ricostruzione costituisce il presupposto dell’intero ragionamento sviluppato nella sentenza e orienta la valutazione della legittimità della disciplina introdotta nel 2025.

È opportuno ricordare che la Corte costituzionale aveva già preso in considerazione il decreto-legge n. 36 del 2025 nella sentenza n. 142 del 2025⁵, limitandosi tuttavia a darne atto e a descriverne i tratti essenziali, senza farne applicazione, in quanto le controversie allora oggetto di giudizio erano state introdotte prima del 27 marzo 2025 e restavano pertanto disciplinate dal regime previgente. In quella sede, la nuova disciplina non incideva sulla rilevanza delle questioni sollevate e rimaneva esterna al *thema decidendum*. Diversamente, nella sentenza n. 63 del 2026 essa diviene oggetto diretto del giudizio di costituzionalità, con particolare riguardo ai suoi effetti retroattivi e alla qualificazione delle situazioni giuridiche coinvolte.

In questo quadro, la sentenza della Corte si colloca in una fase ancora aperta del contenzioso relativo alla riforma del 2025 e offre una prima risposta ai dubbi di legittimità costituzionale sollevati in sede giudiziaria, incidendo direttamente sull’interpretazione della nuova disciplina, in particolare con riguardo alla qualificazione delle situazioni soggettive incise e alla delimitazione dell’ambito di operatività degli artt. 9 TUE e 20 TFUE, in relazione alla cittadinanza nazionale quale presupposto della cittadinanza dell’Unione.

È possibile fin d’ora anticipare che la sentenza non si limita a valutare la compatibilità della disciplina censurata con specifici parametri costituzionali, ma costruisce una vera e propria teoria costituzionale della cittadinanza, fondata sul nesso tra popolo, territorio, sovranità, partecipazione democratica e doveri di solidarietà, dalla quale la Corte fa discendere la legittimità dell’intervento legislativo volto a esigere un legame effettivo con la Repubblica. Proprio questa ampiezza ricostruttiva rappresenta, al tempo stesso, il punto di forza e il profilo più problematico della decisione, nella misura in cui il principio di effettività del legame con la comunità statale tende ad assumere un ruolo ordinante dell’intero istituto della cittadinanza. Esso viene ricondotto dalla Corte anzitutto alla trama dei principi costituzionali interni e poi rafforzato, sul piano argomentativo, dal richiamo al diritto dell’Unione europea; resta tuttavia

⁴ Corte cost., sentenza n. 63/2026, cit., punto 8.1.

⁵ A commento della sentenza n. 142/2025 della Corte costituzionale, v. ad es. 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*, in *Giustizia Insieme*, 2025. Si vedano in proposito anche i commenti alle ordinanze di rimessione che hanno poi condotto alla predetta sentenza n. 142/2025: 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 questa *Rivista*, 2025, n. 1, 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. 3080/2024 del 26b novembre 2024 e del recente d.l. n. 36/2025*, in questa *Rivista*, 2025, n. 2, p. 1 ss.

discutibile la misura in cui tale richiamo possa sorreggere, oltre una funzione di coerenza sistemica, la legittimazione di una disciplina retroattiva incidente sull'acquisto della cittadinanza nazionale.

Alla luce di tali premesse, nel presente contributo verrà esaminata anzitutto (par. 2) la qualificazione della disciplina come ipotesi di mancato acquisto della cittadinanza e le conseguenze che da essa derivano in termini di neutralizzazione della portata sostanzialmente ablativa della riforma. Si analizzerà quindi (par. 3) il rapporto tra la disciplina in esame e il diritto dell'Unione europea, con particolare riguardo alla delimitazione dell'ambito di applicazione degli artt. 9 TUE e 20 TFUE. Successivamente (par. 4), verranno approfondite le principali criticità della decisione sotto il profilo della proporzionalità, dell'assenza di un esame individuale e di un'effettiva disciplina transitoria. Verrà analizzato poi (par. 5) il ruolo del criterio del legame effettivo tra discrezionalità legislativa e limiti derivanti dal diritto dell'Unione, nonché (par. 6) la scelta della Corte costituzionale di non operare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Infine (par. 7), verrà esaminato il trattamento dei parametri internazionali e convenzionali, con particolare riguardo alle ragioni di inammissibilità delle relative questioni e al loro rilievo nel sindacato sulla disciplina della cittadinanza.

2. La qualificazione della disciplina introdotta con il d.l. 36/2025 e la conseguente neutralizzazione, da parte della Corte costituzionale, della portata ablativa della riforma.

Un aspetto di particolare rilievo della sentenza della Corte costituzionale risiede nella qualificazione della disciplina introdotta con l'art. 3-*bis* della legge n. 91 del 1992. La Corte costituzionale esclude che essa configuri una perdita o una revoca della cittadinanza, sostenendo che si tratti piuttosto di una preclusione originaria all'acquisto della stessa, sia pure operante *ex tunc*.

Più precisamente, la Corte afferma che la disposizione integra «un caso esemplare di retroattività propria», in quanto incide su fatti già verificatisi attribuendo loro effetti giuridici diversi da quelli originariamente previsti, ma al contempo insiste nel ritenere che essa non determini una perdita dello *status*, bensì una sua originaria mancata acquisizione⁶. Nel motivare tale conclusione, la Corte fa leva su un argomento di carattere sistematico, evidenziando l'incompatibilità tra la disciplina in esame e l'istituto della revoca; tale argomento si articola anche in chiave «topografica», secondo la terminologia utilizzata dalla stessa Corte, attraverso il richiamo alla collocazione della disposizione nel contesto della legge sulla cittadinanza.

In particolare, secondo la Corte la revoca, tanto nel diritto amministrativo generale quanto nella legge n. 91 del 1992, opera normalmente *ex nunc* e in relazione a circostanze sopravvenute, mentre l'art. 3-*bis* opera *ex tunc*, allo scopo di neutralizzare gli effetti di una disciplina ormai risalente nel tempo.

Ricondurre la riforma ad una norma relativa all'acquisto e non ad un'ipotesi di perdita della cittadinanza produce, secondo la Corte, conseguenze decisive sul piano dei parametri di giudizio, in particolare per quanto concerne l'applicabilità dei principi di proporzionalità e delle garanzie connesse alle misure ablativo dello *status* imposte dal diritto dell'Unione europea⁷.

⁶ Corte cost., sentenza n. 63/2026, cit., punto 8.3.

⁷ In proposito, v. *infra*, par. 3.

La Corte fonda tale distinzione anche sulla considerazione che la disciplina incide su uno «*status* non ufficialmente riconosciuto» relativo a una pluralità indeterminata di soggetti, per i quali manca una «certezza giuridica» dello *status* di cittadino italiano⁸. Secondo la Corte, proprio l'assenza di un riconoscimento amministrativo o giurisdizionale impedirebbe di assimilare la posizione dei destinatari della norma a quella di cittadini già titolari, in modo certo e opponibile, dello *status civitatis*.

Questa ricostruzione, tuttavia, appare problematica nella misura in cui si fonda su una lettura prevalentemente formale della disposizione, che non sembra adeguatamente considerare la natura dello *status civitatis* nel sistema italiano e gli effetti sostanziali prodotti dalla disciplina. La Corte valorizza, infatti, il dato testuale e la collocazione sistematica della norma, attribuendo rilievo decisivo alla qualificazione legislativa come «mancata acquisizione *ex tunc*», senza interrogarsi in modo approfondito sulla consistenza delle situazioni giuridiche incise e sulla struttura della fattispecie acquisitiva della cittadinanza *iure sanguinis*.

In particolare, la Corte afferma che, pur essendo lo *status* acquisito al momento della nascita, esso richiede comunque un accertamento amministrativo o giurisdizionale per produrre effetti giuridici concreti, e che in assenza di tale accertamento gli interessati non possono godere dei diritti connessi alla cittadinanza⁹.

È proprio su questo passaggio che si concentra una delle principali torsioni argomentative della sentenza: la Corte non nega espressamente la natura originaria dell'acquisto *iure sanguinis*, ma ridimensiona il rilievo, spostando l'attenzione dalla sua esistenza sostanziale alla sua effettiva spendibilità giuridica.

In realtà, l'impostazione accolta dalla Corte presuppone una concezione dello *status civitatis* come situazione giuridica che si perfezionerebbe solo attraverso il suo accertamento formale. Ne deriva una configurazione della cittadinanza come posizione soggettiva composita, fondata su uno *status* che richiede necessariamente un accertamento (amministrativo o giurisdizionale), in mancanza del quale gli interessati non godono del regime del cittadino italiano. Tale ricostruzione, peraltro, non appare coerente con l'assetto del diritto interno.

La Corte costituzionale non tiene infatti pienamente conto della ricostruzione offerta dalla giurisprudenza di legittimità, in particolare dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione, che, con le sentenze 12 luglio 2022, nn. 25317 e 25318¹⁰, hanno chiarito come la cittadinanza acquisita per effetto della nascita da cittadino italiano costituisca uno *status* originario, permanente e imprescrittibile, che sorge automaticamente al verificarsi della fattispecie legale e che è giustiziabile in ogni tempo sulla base della mera prova del fatto costitutivo. In tale prospettiva, l'accertamento amministrativo o giurisdizionale non ha natura costitutiva, ma meramente dichiarativa, in quanto si limita a riconoscere una situazione giuridica già esistente *ab origine* e non a crearla.

Questa impostazione implica una distinzione netta tra esistenza dello *status* e sua emersione formale nell'ordinamento: il primo si perfeziona al momento della nascita, mentre il secondo dipende da un'attività di accertamento che non incide sulla realtà giuridica sostanziale. Ne consegue che i soggetti incisi dalla disciplina in esame non sono titolari di una mera

⁸ Corte cost., sentenza n. 63/2026, cit., punto 8.3.

⁹ Corte cost., sentenza n. 63/2026, cit., punto 9.2.2.

¹⁰ Sulle sentenze in questione, v. già R. CLERICI, *Cittadinanza e apolidia*, *Rassegna*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2022, n. 3.

aspettativa, ma di una posizione giuridica già perfezionata, la cui mancata formalizzazione dipende spesso da fattori contingenti (quali la conoscenza della propria condizione o l'accesso alle procedure amministrative) ed ha riflessi sulla sua opponibilità e non sulla sua esistenza.

È singolare che la Corte costituzionale citi testualmente il passaggio delle due sentenze delle Sezioni Unite del 2022, in cui si afferma che lo *status civitatis* ha carattere «permanente ed è imprescrittibile [e] giustiziabile in ogni tempo in base alla semplice prova della fattispecie acquisitiva integrata dalla nascita da cittadino italiano», senza richiamare il passaggio immediatamente precedente, nel quale si precisa che «la cittadinanza per fatto di nascita si acquista a titolo originario» e che lo *status*, «una volta acquisito», presenta caratteristiche di stabilità. Ne deriva che la nascita costituisce l'elemento costitutivo della fattispecie acquisitiva, e non già un semplice presupposto di un eventuale successivo accertamento.

Alla luce di tale ricostruzione, la qualificazione della misura come «mancato acquisto *ex tunc*» non appare idonea a descriverne gli effetti sostanziali. La norma incide infatti su uno *status* che, secondo il diritto previgente, si era già perfezionato al momento della nascita, privandolo retroattivamente di rilevanza giuridica. In questo senso, essa realizza una forma di ablazione dello *status civitatis*, sia pure dissimulata attraverso una tecnica normativa che nega *ex post* l'avvenuto perfezionamento della fattispecie acquisitiva.

Proprio questo dato consente di mettere in discussione la distinzione operata dalla Corte tra mancato acquisto e perdita della cittadinanza, nella misura in cui essa non tiene conto della dimensione sostanziale dello *status* e della sua genesi nel fatto della nascita.

Non appare decisivo, in questo quadro, l'argomento «topografico» valorizzato dalla Corte costituzionale, secondo cui la nuova disciplina sarebbe collocata subito dopo le norme della legge n. 91 del 1992 dedicate all'acquisto della cittadinanza (artt. 1, 2 e 3) e non tra quelle relative alla perdita (art. 10 *bis*) o alla revoca (art. 12). Il criterio di collocazione sistematica non può infatti prevalere sull'analisi degli effetti della disposizione, né può essere determinante la qualificazione adottata dal legislatore o la rappresentazione offerta nella relazione illustrativa. Ciò che rileva, ai fini della qualificazione giuridica della misura, è l'effetto che essa produce sulle situazioni soggettive, e cioè la privazione retroattiva di uno *status* già maturato secondo la disciplina previgente.

La retroattività della disciplina, pertanto, a nostro avviso, non si limita a incidere su effetti futuri di rapporti in corso, ma interviene su situazioni giuridiche già formate, trasformando uno *status* originariamente pieno in una posizione condizionata o, in molti casi, definitivamente preclusa.

In questa prospettiva, la distinzione operata dalla Corte tra mancato acquisto e perdita della cittadinanza appare difficilmente sostenibile sul piano sistematico. Essa consente di sottrarre la disciplina a un più rigoroso scrutinio, ma al prezzo di una ricostruzione che non sembra coerente né con la natura dello *status civitatis* nel diritto interno, né con l'esigenza – rilevante anche sul piano sovranazionale – di valutare le misure incidenti sulla cittadinanza alla luce dei loro effetti sostanziali e non delle qualificazioni formali adottate dal legislatore. Il punto decisivo, infatti, è che la Corte riconosce la retroattività propria dell'intervento, ma ne attenua la portata costituzionalmente rilevante attraverso la distinzione tra *status* già riconosciuto e *status* non ancora accertato: distinzione che diviene così lo snodo attraverso il quale viene neutralizzata, almeno in parte, la portata ablativa della disciplina.

3. La riduzione dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione in materia di cittadinanza attraverso la distinzione tra *status* accertato e non accertato.

I riferimenti compiuti dalla Corte costituzionale al diritto dell'Unione rappresentano un aspetto di sicuro interesse della decisione. La Corte riconosce espressamente che la disciplina della cittadinanza deve essere esercitata nel rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione, in virtù degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., nonché degli artt. 9 TUE e 20 TFUE¹¹. Tuttavia, essa, pur non escludendo in via generale la rilevanza di tali norme, ne ridimensiona l'incidenza nel caso di specie, fondando tale conclusione sulla qualificazione della disciplina come ipotesi di mancato acquisto, e non di perdita, della cittadinanza¹².

In particolare, la Corte afferma che le pronunce della Corte di giustizia richiamate dal giudice rimettente non sono pertinenti, in quanto – alla luce della ricostruzione accolta – le norme censurate non dispongono una perdita della cittadinanza italiana, escludendo così la riconducibilità della fattispecie allo schema esaminato in tali precedenti¹³.

La Corte si riferisce, a questo riguardo, alle pronunce *Rottmann*¹⁴, *Tjebbes*¹⁵, *Wiener Landesregierung*¹⁶, *Stadt Duisburg*¹⁷ e *Udlændinge-og Integrationsministeriet*¹⁸, osservando che esse riguardano fattispecie nelle quali lo Stato membro aveva inciso su una cittadinanza già riconosciuta e, dunque, su diritti effettivamente esercitabili. Su questa base, essa ritiene che tali precedenti non siano direttamente pertinenti rispetto all'art. 3-*bis*, perché quest'ultimo non disporrebbe la perdita della cittadinanza, ma la mancata acquisizione originaria di uno *status* mai giuridicamente certo.

La Corte, inoltre, valorizza la giurisprudenza della Corte di giustizia più recente in materia di attribuzione della cittadinanza, in particolare la sentenza *Commissione c. Malta*¹⁹ del 2025,

¹¹ Già nella sentenza n. 142 del 2025 la Corte costituzionale aveva riconosciuto, attraverso il richiamo alla giurisprudenza della Corte di giustizia, che la disciplina della cittadinanza, pur rientrando nella competenza degli Stati membri, deve essere esercitata nel rispetto degli artt. 9 TUE e 20 TFUE. In quella sede, tuttavia, tale profilo emergeva in forma meno esplicita e non veniva sviluppato mediante un richiamo diretto agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., che nella sentenza n. 63 del 2026 assumono invece un rilievo testuale espresso.

¹² Su tale qualificazione, v. *supra*, par. 2.

¹³ Corte cost., sentenza n. 63/2026, cit., punto 10.

¹⁴ Corte giust., 2 marzo 2010, causa C-135/08, *Rottmann*, ECLI:EU:C:2010:104.

¹⁵ Corte giust., 12 marzo 2019, causa C-221/17, *Tjebbes e a.*, ECLI:EU:C:2019:189.

¹⁶ Corte giust., 18 gennaio 2022, causa C-118/20, *Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation)*, ECLI:EU:C:2022:34.

¹⁷ Corte giust., 25 aprile 2024, cause riunite C-684/22, C-685/22, C-686/22, *Stadt Duisburg (Perte de la nationalité allemande)*, ECLI:EU:C:2024:345.

¹⁸ Corte giust., 5 settembre 2023, causa C-689/21, *Udlændinge- og Integrationsministeriet (Perdita della cittadinanza danese)*, ECLI:EU:C:2023:626.

¹⁹ Corte giust., 29 aprile 2025, causa C-181/23, *Commissione c. Malta*, ECLI:EU:C:2025:283. Tra i numerosi commenti alla stessa v. 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.; 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.; B. NASCIBENE, *La cittadinanza nel diritto europeo*, in *Giustizia insieme*, 2025; 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.

relativa ai programmi di cittadinanza per investimento, per affermare che il conferimento della cittadinanza nazionale deve fondarsi su un rapporto reale di solidarietà e lealtà tra Stato e individuo. In questa prospettiva, la cittadinanza nazionale non è considerata solo come presupposto della cittadinanza dell'Unione, ma anche come istituto che deve essere esercitato dagli Stati membri in modo coerente con la natura della cittadinanza dell'Unione europea.

La Corte costituzionale riprende, in particolare, il passaggio della sentenza *Commissione c. Malta* nel quale la Corte di giustizia afferma che il vincolo di cittadinanza di uno Stato membro si fonda su un particolare rapporto di solidarietà e lealtà tra tale Stato e i suoi cittadini e sulla reciprocità di diritti e doveri, nonché quello in cui si collega la cittadinanza dell'Unione ai valori comuni di cui all'art. 2 TUE e alla fiducia reciproca tra Stati membri²⁰. La Corte costituzionale, poi, aggiunge che i principi costituzionali, che concorrono alla creazione di un legame effettivo del cittadino con la comunità nazionale, sono in larga parte sovrapponibili e comunque sempre coerenti con i valori enumerati dall'art. 2 TUE, che stanno alla base della «società europea».

Toneremo più avanti sul profilo relativo al «legame effettivo» ed alla possibilità di giustificarlo alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia²¹. Per il momento, ci limitiamo ad osservare che il richiamo alla sentenza *Commissione c. Malta* avrebbe dovuto a nostro avviso essere circoscritto. In quella decisione, la Corte di giustizia ha valorizzato il rapporto di solidarietà e lealtà tra Stato membro e cittadino nel contesto specifico dei programmi di cittadinanza per investimento²², al fine di escludere la compatibilità con il diritto dell'Unione di un meccanismo di attribuzione della cittadinanza fondato, nella sostanza, su una logica transattiva. La pronuncia può dunque essere richiamata per confermare che l'esercizio della competenza statale in materia di cittadinanza non è del tutto indifferente rispetto alla natura e agli effetti della cittadinanza dell'Unione. Essa non consente però, senza ulteriori passaggi argomentativi, di ridurre l'ambito di applicazione degli artt. 9 TUE e 20 TFUE nei casi in cui una disciplina nazionale incida retroattivamente sulla possibilità di ottenere il riconoscimento di una cittadinanza che, secondo il diritto previgente, si assume già maturata per nascita.

L'impostazione seguita dalla Corte costituzionale appare discutibile, in quanto introduce un criterio di rilevanza fondato su un elemento formale – l'accertamento dello *status* – che non trova un riscontro esplicito nella giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale privilegia un approccio fondato sugli effetti sostanziali delle misure nazionali.

463 ss.; S. POLI, *The End of the reserved Domain on Citizenship Attribution?*, in *EU Law Live*, 2025; 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 questa *Rivista*, 2025, n. 4, 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 questa *Rivista*, 2025; 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; U. VILLANI, *La Corte di giustizia dinanzi alla "cittadinanza (di Malta) in vendita"*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2025, n. 2, p. 1 ss.

²⁰ V. Corte Cost., sentenza n. 63/2026, cit., punto 8.2.5, che rinvia a Corte giust., *Commissione c. Malta*, cit., punti 95-97.

²¹ V. *infra*, par. 5.

²² Sull'ambiguo uso della nozione di solidarietà nella sentenza in questione v. ad es. v. S. POLI, L. LONARDO, *The attribution of national citizenship by Member States and its impact on EU values*, in *federalismi.it*, 2026, n. 1, p. 135 e spec. p. 148 ss.

In tale prospettiva, l'esclusione dell'applicabilità del diritto dell'Unione nei casi in cui lo *status* non sia formalmente accertato rischia di ridurre in modo significativo la portata della tutela offerta dagli artt. 9 TUE e 20 TFUE, sottraendo al sindacato da svolgere alla luce del diritto dell'Unione europea una categoria di situazioni che, pur non essendo formalmente consolidate, presentano un elevato grado di stabilità sul piano sostanziale. La Corte, infatti, sembra far dipendere la rilevanza del diritto dell'Unione non dall'incidenza della misura sulla possibilità di essere riconosciuti come cittadini di uno Stato membro, ma dall'avvenuta formalizzazione dello *status*. Ne deriva che il diritto dell'Unione opererebbe solo dopo la formalizzazione dello *status* nell'ordinamento nazionale, restando escluso proprio nella fase in cui il legislatore nazionale ridefinisce retroattivamente le condizioni per il suo riconoscimento.

Ne deriva una concezione fortemente mediata della cittadinanza dell'Unione: essa non opera come limite sostanziale alla ridefinizione retroattiva delle condizioni di cittadinanza nazionale, ma soltanto come garanzia contro la perdita di uno *status* nazionale già formalmente emerso.

È questo uno dei profili più problematici della sentenza, poiché la Corte costituzionale finisce per restringere l'ambito di applicazione degli artt. 9 TUE e 20 TFUE attraverso una distinzione interna al diritto nazionale, quella tra *status* accertato e *status* non accertato.

A rendere meno persuasiva tale delimitazione contribuisce, inoltre, la sentenza *Wiener Landesregierung*, che mostra come la Corte di giustizia non subordini la rilevanza del diritto dell'Unione all'avvenuto acquisto di una nuova cittadinanza nazionale, ma valorizzi l'incidenza concreta della decisione statale sulla posizione dell'individuo. In tale caso, infatti, l'interessata (in origine, cittadina estone) non aveva ancora acquistato la cittadinanza austriaca, ma aveva ricevuto una garanzia di naturalizzazione e aveva rinunciato alla cittadinanza estone in vista dell'acquisto della cittadinanza austriaca. Ciò nonostante, la Corte di giustizia ha affermato che una simile situazione rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione visto che la revoca di tale garanzia da parte delle autorità austriache avrebbe prodotto l'effetto di rendere definitiva la perdita dello *status* di cittadino dell'Unione²³. È vero che, nel caso in questione l'interessata aveva già perso la cittadinanza estone e, con essa, lo *status* di cittadina dell'Unione: elemento che avvicina il caso alla linea giurisprudenziale relativa alla perdita della cittadinanza e giustifica l'applicazione del diritto dell'Unione. Tuttavia, la pronuncia conserva rilievo sistematico, poiché mostra che la Corte di giustizia non subordina la rilevanza del diritto dell'Unione all'avvenuto acquisto della nuova cittadinanza nazionale, ma valorizza piuttosto l'effetto concreto e definitivo della decisione statale sulla posizione dell'individuo rispetto allo *status* di cittadino dell'Unione.

Ciò indebolisce l'affermazione, formulata in termini molto netti dalla Corte costituzionale, secondo cui il diritto dell'Unione e l'obbligo di proporzionalità sarebbero pertinenti solo in presenza di uno *status* già accertato e di diritti concretamente esercitabili. La giurisprudenza della Corte di giustizia sembra infatti orientata a verificare se la decisione nazionale incida in modo sufficientemente diretto e definitivo sulla condizione di cittadino

²³ Corte giust., *Wiener Landesregierung*, cit., spec. punti 29, 35-40 e 44, quanto all'inclusione della situazione nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione; punti 45 e 47-51, quanto all'obbligo di evitare che la procedura di naturalizzazione esponga l'interessato alla perdita dello *status* fondamentale di cittadino dell'Unione; punti 58-61 e 74, quanto al controllo di proporzionalità.

dell'Unione, anche quando tale incidenza si produca all'esito di una sequenza procedimentale e non rispetto a uno *status* pienamente consolidato.

4. Proporzionalità, esame individuale e assenza di un'effettiva disciplina transitoria.

Un profilo particolarmente problematico della disciplina introdotta con la riforma del 2025 emerge con riferimento al principio di proporzionalità, in relazione al carattere automatico e generalizzato della misura. La nuova norma, ossia l'art. 3-*bis* della legge 91 del 1992, opera in modo automatico e generalizzato, incidendo su una pluralità indeterminata di soggetti senza prevedere alcuna valutazione delle situazioni individuali. In particolare, essa non contempla né un esame individuale delle conseguenze della misura, né un regime transitorio idoneo a consentire agli interessati di far valere la propria posizione o a garantire la continuità dello *status* rispetto alle situazioni già maturate secondo la disciplina previgente.

La Corte costituzionale ritiene che tali garanzie non siano richieste nel caso di specie, in quanto le riferisce ai soli casi di perdita della cittadinanza. La Corte ritiene infatti che l'assenza di un esame individuale sia giustificata dal fatto che, nel caso di specie, le conseguenze della disciplina non incidono su diritti effettivamente esercitati, ma soltanto su situazioni potenziali o eventuali, proprio perché lo *status* non è accertato²⁴.

Secondo la Corte, l'esame individuale richiesto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia avrebbe senso soltanto quando una misura nazionale produca conseguenze concrete sulla vita dell'interessato, privandolo di diritti già spettanti in quanto cittadino dell'Unione. In mancanza di uno *status* formalmente riconosciuto, tali conseguenze sarebbero, secondo la Corte, meramente ipotetiche e non idonee a giustificare l'attivazione del controllo di proporzionalità richiesto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Sul piano interno, la Corte conduce invece il giudizio di ragionevolezza della retroattività attraverso il bilanciamento tra il legittimo affidamento degli interessati e il principio costituzionale di effettività della cittadinanza. A tal fine, essa considera tre elementi: l'interesse pubblico perseguito dal legislatore; la consistenza dell'affidamento inciso; e l'esistenza di misure compensative previste dal decreto-legge n. 36 del 2025.

Quanto al primo profilo, la Corte attribuisce rilievo determinante all'esigenza di ristabilire un nesso effettivo tra cittadinanza, popolo, territorio e sovranità, ritenendo che una limitazione soltanto *pro futuro* avrebbe lasciato sostanzialmente immutato il problema generato dalla disciplina previgente. Quanto al secondo profilo, essa ridimensiona l'affidamento dei destinatari della norma, sostenendo che non si trattava di posizioni consolidate, poiché gli interessati non avevano ancora ottenuto il riconoscimento dello *status* né avevano presentato domanda entro il termine previsto. Quanto al terzo profilo, la Corte valorizza le modifiche introdotte dalla riforma del 2025 all'interno della legge 91 del 1992 che ampliano le ipotesi di acquisto della cittadinanza per beneficio di legge, anche in favore dei figli di cittadini per nascita e dei minori stranieri o apolidi a determinate condizioni²⁵, nonché le disposizioni transitorie che consentono ai genitori che abbiano già avviato le procedure di accertamento di presentare la

²⁴ Corte cost., sentenza n. 63/2026, cit., punto 10.

²⁵ V. art. 4, commi 1 e 1-*bis*, l. n. 91/1992, come modificati dall'art. 1, comma 1, d.l. n. 36/2025, convertito con modificazioni.

dichiarazione entro un termine ampliato (oggi fissato al 31 maggio 2029)²⁶, oltre che le misure volte a favorire il recupero delle radici italiane degli oriundi, mediante l'agevolazione dell'ingresso per lavoro subordinato²⁷ e la riduzione del periodo di residenza richiesto per la naturalizzazione²⁸.

Tuttavia, questa conclusione appare difficilmente conciliabile con la logica del principio di proporzionalità, che impone di verificare non solo l'obiettivo perseguito, ma anche la necessità e l'incidenza concreta della misura sulle posizioni individuali.

Nel caso di specie, l'obiettivo di limitare la trasmissione della cittadinanza potrebbe essere perseguito attraverso strumenti meno invasivi, quali la previsione di un termine transitorio effettivo o di criteri di valutazione individuale. L'assenza di tali strumenti determina invece un sacrificio indiscriminato delle posizioni coinvolte, difficilmente giustificabile alla luce del principio di proporzionalità. L'assenza di qualsiasi forma di esame individuale si pone in tensione con l'obbligo, affermato dalla Corte di giustizia, di procedere a una valutazione caso per caso delle conseguenze della misura, tenendo conto della situazione personale e familiare dell'interessato e dell'incidenza sui diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione²⁹.

Il punto non è contestare la legittimità, in sé, di una riforma della cittadinanza ispirata al principio di effettività. Lo Stato può certamente modificare, anche in senso restrittivo, le condizioni di acquisto della cittadinanza, specie quando ritenga necessario ricondurre lo *status civitatis* a un rapporto effettivo con la comunità nazionale. Il problema sorge quando tale modifica incide retroattivamente su persone che, secondo la disciplina previgente, avevano già maturato almeno il diritto all'accertamento dello *status* e quando tale incidenza si riflette anche sulla cittadinanza dell'Unione. Da questo punto di vista, l'assenza di una finestra temporale o di un meccanismo individuale di revisione costituisce il profilo più debole della disciplina.

Ciò è tanto più evidente se si considera che la disciplina opera in modo generalizzato anche nei confronti di soggetti che avrebbero potuto dimostrare un legame effettivo con l'Italia, ma che non rientrano nelle ipotesi derogatorie previste dall'art. 3-bis. La Corte, invece, assume che il legislatore possa individuare in via astratta e preventiva gli indici rilevanti del legame effettivo, senza imporre alcun meccanismo correttivo fondato sulle circostanze del caso concreto.

Anche il rilievo attribuito dalla Corte alle misure compensative non appare risolutivo. Le agevolazioni per l'ingresso in Italia o per la naturalizzazione degli oriundi operano, infatti, su un piano diverso rispetto alla conservazione dello *status* originario di cittadino. Offrono una via alternativa di accesso alla cittadinanza, ma non eliminano l'effetto retroattivo della disciplina, né ripristinano la posizione di chi, secondo la disciplina previgente, aveva già maturato lo *status* per nascita. In tal senso, tali misure non compensano l'incisione dello *status*, ma la presuppongono, offrendo un canale alternativo di accesso allo *status* non giuridicamente equivalente alla titolarità *ab origine*. In questa prospettiva, esse non possono compensare

²⁶ V. art. 1, comma 1-ter, d.l. n. 36/2025, convertito con modificazioni, come modificato dall'art. 1, comma 19-ter, d.l. n. 200/2025, convertito in l. n. 26/2026.

²⁷ V. art. 27, comma 1-octies, d.lgs. n. 286/1998, introdotto dall'art. 1-bis d.l. n. 36/2025, convertito con modificazioni.

²⁸ V. art. 9, comma 1, lett. a), l. n. 91/1992, come modificato dall'art. 1-bis, comma 2, d.l. n. 36/2025, convertito con modificazioni.

²⁹ Corte giust., *Tjebbes*, cit., punti 40, 44 e 45; *Wiener Landesregierung*, cit., punti 58-61; *Udlandinge- og Integrationsministeriet*, punti 38-40 e 54-55.

l'assenza di un meccanismo idoneo a preservare lo *status* o a ripristinarlo con effetti *ex tunc*, come richiesto dalla Corte di giustizia quando la perdita della cittadinanza nazionale comporti anche la perdita dello *status* di cittadino dell'Unione. La Corte di giustizia ha infatti chiaramente affermato che l'assenza di un esame della proporzionalità delle conseguenze della perdita della cittadinanza dello Stato membro interessato sotto il profilo del diritto dell'Unione non può essere compensata dalla possibilità di naturalizzazione, a prescindere dalle condizioni, eventualmente favorevoli, in cui quest'ultima può essere ottenuta³⁰.

Neppure la previsione di una finestra temporale entro la quale rendere la dichiarazione assume natura transitoria in senso proprio: una simile finestra potrebbe essere compatibile con il principio di proporzionalità solo se fosse diretta a consentire il mantenimento o l'accertamento dello *status* già maturato secondo la disciplina previgente. Nel caso di specie, invece, la dichiarazione cui la norma fa riferimento – ossia la dichiarazione di volontà di acquisto della cittadinanza resa dai genitori o dal tutore del minore ai sensi dell'art. 4, comma 1-*bis*, lett. b), della legge n. 91 del 1992 – costituisce condizione per l'acquisizione di un nuovo titolo di cittadinanza, diverso da quello originario *iure sanguinis*.

La mera concessione di un termine entro cui rendere tale dichiarazione non integra, dunque, un regime transitorio, poiché l'atto richiesto non è diretto a preservare lo *status* preesistente, ma a consentire l'accesso a una diversa modalità di acquisto della cittadinanza. Una simile configurazione non appare idonea a soddisfare le esigenze, evidenziate dalla Corte di giustizia, di evitare che l'attuazione delle procedure nazionali esponga l'interessato, anche temporaneamente, alla perdita dello *status* di cittadino dell'Unione o alla sua definitiva preclusione, senza adeguate garanzie procedurali e sostanziali³¹. La Corte ha infatti chiarito che un termine di decadenza può essere ammesso solo se ragionevole ed effettivo, e solo se consente all'interessato di chiedere il mantenimento della cittadinanza o il suo riacquisto *ex tunc*, previa valutazione individuale delle conseguenze della perdita³². Sotto un ulteriore profilo, il meccanismo così delineato non assicura una tutela effettiva della posizione del minore, poiché l'eventuale acquisizione della cittadinanza è rimessa integralmente all'iniziativa dei genitori e al rispetto di un termine perentorio, senza che il minore disponga di alcun potere di controllo sull'adempimento richiesto. Tale profilo assume particolare rilievo alla luce dell'obbligo, ribadito dalla Corte di giustizia, di considerare, nell'esame di proporzionalità, il diritto al rispetto della vita familiare e l'interesse superiore del minore³³.

Merita inoltre attenzione l'argomento della Corte secondo cui l'applicazione retroattiva delle nuove condizioni sarebbe giustificata anche perché distinguere tra nati prima e dopo l'entrata in vigore del decreto significherebbe fondare il trattamento giuridico su un elemento casuale, non indicativo dell'esistenza di vincoli effettivi con la Repubblica. Tale argomento non appare persuasivo. Il momento della nascita non è soltanto un dato casuale: esso è anche il momento in cui, secondo la disciplina previgente, si sarebbe perfezionata la fattispecie acquisitiva della cittadinanza *iure sanguinis*. Chi non era ancora nato al momento della riforma non poteva aver maturato alcuna situazione giuridica né alcun affidamento qualificato; chi era già nato, invece, poteva aver già acquisito, secondo la normativa allora vigente, una posizione

³⁰ Corte giust., *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, cit., punti 57-58.

³¹ Corte giust., *Wiener Landesregierung*, cit., punti 47 ss.

³² Corte giust., *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, cit., punti 40-43 e 50-52.

³³ Corte giust., *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, cit., punto 55.

suscettibile di accertamento. La distinzione temporale, dunque, non sarebbe stata necessariamente irragionevole, ma avrebbe potuto costituire proprio il criterio ordinario per evitare effetti retroattivi pregiudizievoli.

Sotto questo profilo, l'indagine di diritto comparato svolta dalla Corte avrebbe richiesto un approfondimento ulteriore. La Corte valorizza il fatto che altri ordinamenti abbiano introdotto limiti alla trasmissione della cittadinanza per discendenza, ma non chiarisce se tali riforme abbiano operato retroattivamente, se si siano applicate soltanto ai nati dopo la loro entrata in vigore o se abbiano previsto regimi transitori o meccanismi individuali di salvaguardia. La comparazione è utilizzata soprattutto per evidenziare l'anomalia del sistema italiano previgente, senza verificare se l'intensità retroattiva dell'intervento trovi riscontro in esperienze analoghe. Nel complesso, la disciplina in esame sembra discostarsi dagli standard elaborati dalla Corte di giustizia, che richiedono un controllo di proporzionalità effettivo e individualizzato, nonché un termine idoneo a consentire il mantenimento dello *status* o il suo ripristino *ex tunc*.

5. Il “legame effettivo” tra discrezionalità legislativa, diritto dell’Unione e limiti applicativi.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 63 del 2026, ha valorizzato il criterio del legame effettivo tra individuo e Stato, assumendolo come elemento centrale della ricostruzione costituzionale della cittadinanza.

Tale criterio viene radicato dalla Corte nei principi costituzionali, in particolare nel nesso tra popolo, territorio e sovranità, e viene presentato come elemento essenziale per la configurazione della cittadinanza quale partecipazione a una “comunità di destini politici”³⁴.

La Corte sviluppa una ricostruzione ampia della cittadinanza, intesa non solo come titolarità di diritti, ma come appartenenza a una comunità politica fondata su solidarietà, reciprocità di diritti e doveri, condivisione dei principi costituzionali e partecipazione al progresso materiale e spirituale della società.

In questa prospettiva, la Corte attribuisce rilievo agli artt. 1, 2, 3, 4 e 54 Cost., dai quali ricava un modello costituzionale di cittadinanza fondato su un vincolo effettivo e non meramente genealogico.

La Corte utilizza poi tale modello per affermare che la disciplina previgente si era progressivamente allontanata dalla Costituzione, consentendo anche a persone prive di ogni collegamento reale con l'Italia di concorrere, una volta ottenuto il riconoscimento dello *status*, alla formazione della volontà politica della comunità nazionale. In particolare, essa sottolinea il rischio che soggetti sostanzialmente estranei alla comunità repubblicana possano incidere sul corpo elettorale, anche alla luce dell'introduzione del voto degli italiani residenti all'estero.

Tuttavia, proprio l'ampiezza di tale costruzione solleva alcune criticità. Il problema non risiede nell'astratta rilevanza del legame effettivo, ma nel modo in cui esso viene concretamente utilizzato. Nel passaggio dalla ricostruzione teorica alla disciplina positiva, l'assenza di legame effettivo non è oggetto di verifica individuale, ma viene presunto in via generale, sulla base di elementi tipizzati, quali la nascita all'estero, il possesso di altra cittadinanza e la mancata attivazione di una procedura di riconoscimento.

³⁴ Corte cost., sentenza n. 63/2026, cit., punto 8.2.

A ciò si aggiunge un ulteriore profilo problematico, relativo al richiamo alla giurisprudenza della Corte di giustizia. Il richiamo alla sentenza *Commissione c. Malta* appare, sotto questo profilo, particolarmente delicato. Tale pronuncia non afferma in termini generali che il diritto dell'Unione imponga l'esistenza di un *genuine link* quale condizione necessaria per l'attribuzione della cittadinanza nazionale. Essa riguarda piuttosto un contesto specifico – quello dei programmi di naturalizzazione in cambio di investimenti – caratterizzato da una dimensione sostanzialmente transattiva, difficilmente trasferibile, senza ulteriori mediazioni, alla cittadinanza per discendenza. Nel caso maltese, il sindacato della Corte di giustizia è stato giustificato dalla mercificazione dell'accesso alla cittadinanza; nel caso dello *ius sanguinis*, invece, l'utilizzo dello stesso paradigma richiederebbe un passaggio argomentativo ulteriore, che la sentenza n. 63 del 2026 non sviluppa pienamente.

Questa impostazione solleva ulteriori perplessità se confrontata con la stessa logica costituzionale richiamata dalla Corte. Se il legame effettivo è costituito da una pluralità di fattori – culturali, sociali, familiari, linguistici, politici e territoriali – la sua esistenza non può essere sempre esclusa sulla base di una presunzione generale. La disciplina, invece, non consente di valorizzare situazioni nelle quali il rapporto con l'Italia sia stato effettivamente mantenuto, pur in assenza delle condizioni tassative previste dall'art. 3-*bis*.

Resta poi un ulteriore profilo di ambiguità, che investe il fondamento stesso del parametro utilizzato dalla Corte. La Corte si riferisce a un «principio costituzionale di effettività della cittadinanza» e afferma che la disciplina previgente si era progressivamente divaricata dal modello costituzionale. Se il principio di effettività è davvero immanente alla Costituzione, ci si potrebbe chiedere perché esso non abbia operato, almeno in termini di parametro critico, rispetto alla disciplina previgente, fondata su una trasmissione *iure sanguinis* priva di limiti. Nella sentenza n. 142 del 2025 la Corte aveva valorizzato l'ampia discrezionalità del legislatore, escludendo di poter intervenire su quel modello. Ne emerge una tensione: da un lato, la Corte riconosce ampia discrezionalità al legislatore nella materia della cittadinanza; dall'altro, nella sentenza n. 63 del 2026, attribuisce al principio di effettività un peso tale da giustificare anche un intervento retroattivo.

Questa tensione pone un interrogativo sul piano della coerenza e, più a monte, sul fondamento costituzionale del parametro utilizzato. La Corte afferma che tale principio è ricavabile dalla trama dei principi costituzionali e lo utilizza per valutare la ragionevolezza della disciplina introdotta nel 2025. Ciò potrebbe indurre a ritenere che esso fosse già disponibile come parametro anche rispetto alla disciplina previgente, fondata su una trasmissione *iure sanguinis* priva di limiti.

Tuttavia, nella sentenza n. 142 del 2025, la Corte aveva escluso di poter intervenire su quel modello, valorizzando l'ampia discrezionalità del legislatore e la pluralità delle possibili soluzioni normative. Da questo punto di vista, l'assenza di un sindacato sulla disciplina previgente può essere letta come espressione di un atteggiamento di autocontenimento, volto a evitare una sostituzione della Corte al legislatore in una materia connotata da scelte politiche e sistemiche. Ne deriva che il principio di effettività non opera come vincolo costituzionale puntuale, ma come criterio interpretativo la cui incidenza dipende dall'ampiezza della discrezionalità legislativa nel settore della cittadinanza.

In questa prospettiva, il richiamo al legame effettivo assume un rilievo problematico anche sul piano del diritto dell'Unione, poiché tale criterio non costituisce un parametro

autonomo imposto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Il parametro rilevante resta piuttosto quello della proporzionalità e dell'incidenza concreta della misura sulla posizione dell'individuo rispetto allo *status* di cittadino dell'Unione³⁵.

Ne consegue che il ricorso al legame effettivo, pur rilevante sul piano della ricostruzione costituzionale, non può sostituire le garanzie richieste dal diritto dell'Unione, in particolare l'esigenza di un esame individuale e di un assetto normativo che eviti effetti ablativi automatici e retroattivi privi di adeguate garanzie. Sotto questo profilo emerge il collegamento con le criticità evidenziate nel paragrafo precedente.

In questa prospettiva, il modello costituzionale della cittadinanza delineato dalla sentenza n. 63 del 2026 potrebbe apparire meno come il risultato necessario di una lettura già imposta dal testo costituzionale e più come una sua costruzione giurisprudenziale, ottenuta attraverso una valorizzazione selettiva e sistematica di diversi principi. Il rischio è che il riferimento all'effettività, pur suggestivo, assuma una funzione sostanzialmente creativa, incidendo sull'equilibrio tra funzione interpretativa della Corte e discrezionalità del legislatore.

6. Il mancato rinvio pregiudiziale.

La decisione di non procedere a un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia rappresenta un ulteriore elemento di criticità. La Corte costituzionale giustifica tale scelta ritenendo che la giurisprudenza della Corte di giustizia sia sufficientemente chiara nel delimitare l'ambito di applicazione degli artt. 9 TUE e 20 TFUE ai soli casi di perdita di uno *status* accertato, richiamando espressamente anche la recente sentenza *Remling*³⁶ e i criteri elaborati fin dalla sentenza *Cilfit*³⁷.

A ben vedere, tuttavia, la motivazione della Corte costituzionale non appare particolarmente approfondita con riferimento alla sussistenza delle condizioni dell'*acte clair*.

Nel caso di specie, la Corte costituzionale, ritenendo chiaro che la giurisprudenza della Corte di giustizia delimita l'obbligo di esame individuale delle conseguenze prodotte dalle norme incidenti sulla cittadinanza a casi in cui il soggetto perde uno *status* accertato e i relativi diritti concretamente esercitabili, ha respinto la richiesta di operare un rinvio pregiudiziale.

³⁵ In tal senso, v. B. NASCIMBENE, *Cittadinanza: riflessioni su problemi attuali di diritto internazionale ed europeo*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2025, p. 5 ss., spec. pp. 18-19, ove si sottolinea che il *genuine link* non si impone come criterio che lo Stato debba necessariamente verificare al fine dell'attribuzione della cittadinanza, restando distinto dal criterio affermato dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Nottebohm* ai fini dell'esercizio della protezione diplomatica; quanto al diritto dell'Unione, la discrezionalità statale in materia di cittadinanza resta riconosciuta, ma è vincolata al rispetto del diritto dell'Unione, in particolare dei principi di leale cooperazione, proporzionalità e ragionevolezza.

³⁶ Corte giust., 24 marzo 2026, causa C-767/23, *Remling*, ECLI:EU:C:2026:243, punto 37 secondo cui «una motivazione più dettagliata sarà parimenti necessaria per 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 una siffatta 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. Un giudice nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi ricorso 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 e alla Corte». A commento della sentenza *Remling*, v. S. VERMOORTELE, *The Duty to State Reasons after Remling (C-767/23): Towards a Constraint on Non-Referral under Article 267 TFEU?*, in questa *Rivista*, 2026.

³⁷ Corte cost., sentenza n. 63/2026, cit., punto 10.

Tuttavia, tale conclusione non appare imposta in modo univoco dalla giurisprudenza richiamata. I precedenti tratti dalla Corte di giustizia riguardano certamente casi di perdita di cittadinanza già riconosciuta, ma non chiariscono espressamente se il diritto dell'Unione resti del tutto estraneo a una disciplina nazionale che, con effetto retroattivo, escluda il riconoscimento di una cittadinanza che, secondo il diritto previgente, avrebbe potuto considerarsi acquisita per nascita.

Proprio questa specificità avrebbe potuto giustificare il rinvio pregiudiziale: non per rimettere in discussione la competenza degli Stati membri in materia di cittadinanza, ma per chiarire se gli artt. 9 TUE e 20 TFUE ostino a una disciplina nazionale che incide retroattivamente sulla possibilità di ottenere il riconoscimento della cittadinanza di uno Stato membro, e dunque della cittadinanza dell'Unione, senza prevedere alcun esame individuale né un termine transitorio effettivo e ragionevole.

La questione pregiudiziale avrebbe potuto essere formulata in modo da chiedere di chiarire se il diritto dell'Unione, e in particolare gli artt. 20 TFUE e 9 TUE, richieda un controllo di proporzionalità o un regime transitorio quando una normativa nazionale, pur qualificata come disciplina dell'acquisto, incida retroattivamente su una posizione che il diritto nazionale previgente considerava originariamente acquisita e accertabile in ogni tempo. Una simile questione non avrebbe necessariamente imposto alla Corte di giustizia di estendere automaticamente la giurisprudenza sulla perdita della cittadinanza, ma avrebbe consentito di chiarire se la distinzione tra *status* accertato e non accertato sia davvero decisiva anche quando l'effetto pratico della misura è impedire l'accesso alla cittadinanza dell'Unione.

Considerata la complessità delle questioni sollevate e la non univocità della giurisprudenza europea, il rinvio avrebbe potuto contribuire a chiarire il rapporto tra disciplina nazionale e diritto dell'Unione, rafforzando il dialogo tra le Corti e riducendo il rischio di interpretazioni divergenti. La scelta della Corte costituzionale, invece, chiude il confronto sul presupposto che la distinzione tra *status* accertato e *status* non accertato sia sufficiente a escludere l'applicazione del diritto dell'Unione, senza interrogare la Corte di giustizia sulla tenuta di tale distinzione alla luce della funzione della cittadinanza dell'Unione come *status* fondamentale.

In questa prospettiva, il richiamo alla sentenza *Remling* appare poco persuasivo, perché viene utilizzato per rafforzare una conclusione già presupposta, senza un effettivo confronto con i margini di incertezza interpretativa presenti nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Proprio la già citata sentenza *Wiener Landesregierung*³⁸, che riguarda una posizione non ancora tradottasi nell'acquisto definitivo della cittadinanza austriaca, avrebbe consigliato maggiore prudenza nell'affermare l'esistenza di un *acte clair*.

7. L'inammissibilità delle questioni fondate sulla Dichiarazione universale dei diritti umani e sulla CEDU.

Un ulteriore profilo della sentenza riguarda le censure fondate sull'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 15, comma 2, della Dichiarazione universale dei diritti umani e all'art. 3, comma 2, del Protocollo n. 4 alla CEDU.

³⁸ V., *supra*, par. 3.

Tale profilo si inserisce, più in generale, nel quadro dei limiti che il diritto internazionale dei diritti umani ha progressivamente introdotto rispetto alla tradizionale competenza statale in materia di cittadinanza. Sebbene la determinazione dei modi di acquisto e perdita della cittadinanza resti, in linea di principio, rimessa agli Stati, si è infatti affermato, a livello internazionale, il divieto di privazione arbitraria della cittadinanza e l'esigenza di fornire adeguate garanzie sostanziali e procedurali a tutela dell'individuo.

La Corte dichiara inammissibile la prima questione, osservando che la Dichiarazione universale non è, in quanto tale, un atto internazionale vincolante e non può quindi integrare il parametro degli obblighi internazionali di cui all'art. 117, primo comma, Cost. La Corte lascia tuttavia impregiudicata la diversa questione se l'art. 15, comma 2, della Dichiarazione esprima una norma consuetudinaria, rilevando che il rimettente non aveva invocato l'art. 10, primo comma, Cost., né aveva argomentato in termini di consuetudine internazionale.

Questo passaggio evidenzia il peso decisivo delle scelte argomentative compiute dal giudice rimettente, più che una presa di posizione sostanziale della Corte sul principio del divieto di privazione arbitraria della cittadinanza. Resta dunque aperto, almeno sul piano teorico, il problema della possibile rilevanza di un divieto consuetudinario di privazione arbitraria della cittadinanza, soprattutto nei casi in cui la misura operi retroattivamente e in modo generalizzato.

In tale prospettiva, la nozione di "arbitrarietà", come elaborata negli strumenti internazionali sui diritti umani e nella prassi dei relativi organi di controllo, non coincide con la mera illegalità, ma include anche profili di irragionevolezza, sproporzione e inadeguatezza delle garanzie procedurali, risultando potenzialmente rilevante rispetto a misure automatiche e retroattive incidenti sullo *status civitatis*.

La Corte dichiara inammissibile anche la questione fondata sull'art. 3, comma 2, del Protocollo n. 4 alla CEDU, secondo cui nessuno può essere privato del diritto di entrare nel territorio dello Stato di cui è cittadino. Secondo la Corte, tale disposizione non tutela un diritto alla cittadinanza, ma presuppone che la cittadinanza sia già riconosciuta; essa garantisce il diritto di ingresso del cittadino nel territorio dello Stato, non il diritto di acquistare o conservare lo *status*. A sostegno di tale conclusione, la Corte richiama anche i lavori preparatori del Protocollo n. 4, dai quali risulta che si volle evitare di disciplinare direttamente la legittimità delle misure privative della cittadinanza.

La Corte richiama inoltre la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, secondo cui la Convenzione non garantisce, in via autonoma, un diritto all'acquisto o alla conservazione di una determinata cittadinanza, mentre un diniego arbitrario della cittadinanza può eventualmente rilevare sotto il profilo dell'art. 8 CEDU, ove incida sulla vita privata dell'individuo.

Tale affermazione, tuttavia, è formulata in modo sintetico e avrebbe potuto essere ulteriormente sviluppata. La giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha infatti chiarito che la cittadinanza costituisce un elemento dell'identità personale e che la sua privazione può integrare una violazione dell'art. 8 CEDU quando produca conseguenze rilevanti sulla vita privata o familiare dell'interessato³⁹. In questi casi, il controllo della Corte si articola in una duplice

³⁹ Corte EDU, decisione del 12 gennaio 1999, *Karashev c. Finlandia*, ricorso n. 31414/96, par. 1; sentenza del 11 ottobre 2011, *Genovese c. Malta*, ricorso n. 53124/09, par. 30; decisione del 7 febbraio 2017, *K2 c. Regno Unito*,

verifica: da un lato, l'esame dell'impatto concreto della misura sulla vita dell'individuo; dall'altro, la valutazione della sua arbitrarietà, intesa in senso ampio come mancanza di base legale adeguata, assenza di garanzie procedurali effettive o sproporzione rispetto agli obiettivi perseguiti⁴⁰.

Inoltre, la Corte europea dei diritti umani ha precisato che tale sindacato deve essere svolto indipendentemente dalla qualificazione formale attribuita alla misura dal diritto interno, potendo rilevare anche nei casi in cui la perdita o il diniego della cittadinanza sia ricondotto, sul piano interno, a una mancata attribuzione piuttosto che a una revoca⁴¹.

Anche qui, dunque, la Corte costituzionale non affronta nel merito la questione della proporzionalità o arbitrarietà della misura alla luce della CEDU, ma esclude la pertinenza del parametro evocato dal rimettente.

Questa parte della decisione contribuisce a delineare l'impostazione complessiva seguita dalla Corte costituzionale nel rapporto con i parametri sovranazionali e internazionali. La Corte tende infatti a circoscrivere l'incidenza di tali parametri sulla qualificazione della fattispecie, mantenendo il fulcro del giudizio nel bilanciamento interno tra affidamento e principio costituzionale di effettività della cittadinanza.

Nel complesso, questa parte della decisione appare coerente sul piano tecnico, dovendo la Corte prestare attenzione al corretto utilizzo dei parametri evocati dal giudice rimettente, ma lascia in parte sullo sfondo il confronto con gli standard elaborati nel diritto internazionale dei diritti umani e nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani. Questi ultimi, pur non incidendo direttamente sulla qualificazione formale della misura, richiedono comunque una verifica della non arbitrarietà e della proporzionalità delle decisioni incidenti sullo *status civitatis*, nonché il rispetto di adeguate garanzie procedurali.

In questa prospettiva, l'esclusione delle questioni per inammissibilità impedisce alla Corte di sviluppare un confronto più esplicito con tali parametri, che, pur distinti da quelli del diritto dell'Unione, risultano comunque rilevanti rispetto a discipline automatiche e retroattive come quella in esame.

8. Considerazioni conclusive.

La sentenza n. 63 del 2026 si caratterizza per una lettura che privilegia la discrezionalità statale e riduce l'incidenza del diritto dell'Unione attraverso una qualificazione formale della disciplina e un'interpretazione restrittiva della giurisprudenza della Corte di giustizia.

Essa si fonda su un impianto argomentativo che attribuisce centralità al principio del "legame effettivo", elevato a criterio sistematico di ricostruzione della cittadinanza alla luce della Costituzione, e su una netta distinzione tra *status* accertato e non accertato, che consente di circoscrivere l'operatività delle garanzie derivanti dal diritto dell'Unione europea e del principio di proporzionalità. Il legame effettivo costituisce certamente un criterio che il legislatore può valorizzare, ma non sembra poter essere ricostruito come parametro imposto in via generale dal diritto dell'Unione, né può giustificare, di per sé, l'omissione di una verifica

ricorso n. 42387/13, par. 49; sentenza del 25 giugno 2020, *Ghoumid e a. c. Francia*, ricorso n. 52273/16 e a., parr. 43, 44; sentenza del 13 gennaio 2022, *Hashemi e altri c. Azerbaijan*, ricorsi nn. 1480/16 e a., parr. 45-46.

⁴⁰ Corte EDU, sentenza del 22 dicembre 2020, *Usmanov c. Russia*, ricorso n. 43936/18, par. 63

⁴¹ Corte EDU, sentenza del 12 giugno 2018, *Alpeyeva e Dzhalogoniya c. Russia*, ricorsi nn. 7549/09 e 33330/11, par. 110.

individuale quando la disciplina incida retroattivamente su situazioni già maturate secondo il diritto previgente.

Il punto critico della decisione non risiede tanto nell'affermazione, in sé condivisibile, dell'esigenza di un legame effettivo tra cittadino e comunità politica, ma nel fatto che tale esigenza venga realizzata mediante una disciplina automatica, retroattiva e priva di meccanismi di valutazione individuale.

La mancata considerazione delle posizioni giuridiche già consolidate sul piano sostanziale, l'assenza di un meccanismo di esame individuale e il ricorso a criteri generali non accompagnati da adeguate garanzie sollevano seri dubbi di compatibilità con il principio di proporzionalità.

A ciò si aggiunge l'assenza di un'effettiva disciplina transitoria idonea a preservare lo *status* o a consentirne il ripristino con effetti *ex tunc*, profilo che rende meno persuasivo il richiamo alle misure compensative introdotte dalla riforma.

Ne deriva una tensione tra ordinamento interno e diritto dell'Unione che potrebbe richiedere ulteriori sviluppi giurisprudenziali, anche attraverso un più intenso dialogo tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia.

Merita infine attenzione anche il modo in cui la Corte affronta i parametri internazionali e convenzionali: l'inammissibilità delle relative questioni si spiega alla luce dei limiti dell'ordinanza di rimessione, ma lascia sullo sfondo il confronto con gli standard elaborati in materia di privazione arbitraria della cittadinanza, proporzionalità e garanzie procedurali.

In definitiva, la sentenza offre una risposta forte sul piano della ricostruzione costituzionale della cittadinanza, ma lascia aperti interrogativi rilevanti sulla qualificazione sostanziale della misura, sulla tutela dell'affidamento, sull'effettività del controllo di proporzionalità e sul ruolo del diritto dell'Unione di fronte a interventi nazionali retroattivi incidenti sulla cittadinanza di uno Stato membro.

La decisione appare dunque destinata a costituire un punto di riferimento nel dibattito sulla cittadinanza italiana, ma non necessariamente un punto di chiusura. La forza sistematica del ragionamento della Corte convive tuttavia con alcune fragilità: l'uso estensivo del principio di effettività; la sottovalutazione della natura dichiarativa dell'accertamento dello *status*; la presunzione generalizzata di assenza del legame effettivo; la qualificazione delle misure alternative come strumenti compensativi, pur in assenza di una vera continuità dello *status*; la debolezza degli argomenti sulla prevedibilità della retroattività; e la scelta di non attivare il rinvio pregiudiziale in presenza di questioni non pienamente risolte dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.