



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2026, n. 2

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTRICE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

CONSIGLIO SCIENTIFICO

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano †
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - già Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaro, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale †
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari †
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático Jubilado de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania - Giudice dell'ITLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Profesor Emérito de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova **Marco Benvenuti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Fiammetta Borgia, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "Tor Vergata" **Francesco Buonomenna**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza" **Ruggiero Cafari Panico**, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna **Luisa Cassetti**, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Anna Cavaliere, Associato di Filosofia del diritto, Università di Salerno **Giovanni Cellamare**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto e religione, Università di Salerno **Sara De Vido**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia **Valeria Di Comite**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro" **Marcello Di Filippo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Carmela Elefante, Associato di Diritto e religione, Università di Salerno **Rosario Espinosa Calabuig**, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universitat de València **Valentina Faggiani**, Professoressa Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Granada
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona **Ana C. Gallego Hernández**, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli" **Giancarlo Guarino**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II" **Elsbeth Guild**, Associate Senior Research Fellow, CEPS **Victor Luis Gutiérrez Castillo**, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravalle, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari **Paola Ivaldi**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova **Luigi Kalb**, Ordinario f.r. di Procedura Penale, Università di Salerno
Gianfranco Liace, Associato di Diritto dell'economia, Università di Salerno **Luisa Marin**, Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria **Simone Marini**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa **Fabrizio Marongiu Buonaiuti**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata **Rostane Medhi**, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Michele Messina, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina-Esperto Giuridico presso la Rappresentanza Permanente d'Italia a Bruxelles **Stefano Montaldo**, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino **Violeta Moreno-Lax**, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre **Michele Nino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Foggia **Anna Oriolo**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno **Leonardo Pasquali**, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa **Piero Pennetta**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno **Francesca Perrini**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Messina
Gisella Pignataro, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno **Emanuela Pistoia**, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Anna Pitrone, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina **Concetta Maria Pontecorvo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II" **Pietro Pustorino**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma **Santiago Ripol Carulla**, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Angela Maria Romito, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari **Gianpaolo Maria Ruotolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno **Alessandra A. Souza Silveira**, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidade do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla **Sara Tonolo**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova **Talitha Vassalli di Dachenhausen**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II" **Alessandra Viviani**, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Siena **Valentina Zambrano**, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza" **Alessandra Zanobetti**, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Docente incaricato di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno





Indice-Sommario 2026, n. 2

Editoriale

La riforma della legislazione sulla cittadinanza tra Corte costituzionale e Corte di giustizia dell'Unione europea p. 1
Bruno Barel

Saggi, Articoli e Commenti

Free movement of persons in the agreement between the EU and the United Kingdom in respect of Gibraltar. Special status of military personnel p. 21
Pablo Antonio Fernández Sánchez

Storia diplomatica: Italia-Europa-Occidente p. 44
Massimo Panebianco

¿Hacia un modelo de Estado híbrido? Entre *court-packing* e intentos de revertir la *backsliding* p. 53
Valentina Faggiani

Vulnerabilità digitale del minore e forme di tutela nel contesto europeo p. 93
Gisella Pignataro

The case law of the European Court of Human Rights regarding contested territories: “Differentiated” jurisdiction as a panacea or as an Achilles’s heel? p. 120
Elisa Ruozzi

The EU legal framework on social security for migrants: A comparative assessment of national practices p. 139
Paolo Iafrate

Il danno ambientale sistemico e la soglia di gravità: tra qualificazione giuridica e tutela giurisdizionale p. 163
Adelaide Francesca Daniela Luminari



FOCUS

The EU as a Global Security Provider: Countering Transnational Crime and New Cooperation Architectures

Collected Papers of the Jean Monnet Module (2023-2026) Transnational Crime & EU Law: Towards Global Action against Cross-border Threats to Common Security, Rule of Law and Human Rights (EU-GLOBACT) – (Coordinator: Prof. Dr. Anna Oriolo)

Presentazione del Focus/Focus Overview
Anna Oriolo

p. 185

Parte I

Contrasto alla criminalità transnazionale e minacce globali/Countering Transnational Crime and Global Threats

Traffico illecito di armi via mare, criminalità transnazionale e sicurezza globale: verso un nuovo paradigma di legalità universale
Anna Oriolo

p. 191

The tragedy of the global commons in the age of artificial intelligence: Illegal mining, transnational crime, and the future of EU global enforcement
David Schultz

p. 216

The European legal framework on the return of cultural objects: An effective tool to foster civil and administrative cooperation between EU Member States?
Fulvia Staiano

p. 241

Il ruolo degli Stati nella prevenzione e nella repressione degli illeciti contro il patrimonio culturale subacqueo: obiettivi e strumenti comuni tra la Convenzione UNESCO del 2001 e le politiche dell'Unione europea
Patrizia Vigni

p. 257

Parte II

Nuove architetture di cooperazione e strumenti di contrasto dell'Unione europea/New Cooperation Architectures and Enforcement Tools of the European Union

Il principio di fiducia reciproca nella cooperazione giudiziaria penale a dieci anni dal caso *Aranyosi*. Alcune considerazioni sull'attualità del “doppio test” alla luce della sentenza *Commissione c. Ungheria (Valeurs de l'Union)*
Angela Festa

p. 281

Intelligence, diritti umani e sicurezza: criticità e prospettive in ambito internazionale ed europeo
Francesco Focillo

p. 312



War-crimes investigations: New technologies, new complexities, new vulnerabilities. A strategic shortfall or evolutionary opportunity for NATO p. 334
Luigi Bramati

AI tools for combating transnational crime within the EU p. 345
Roxana Matefi

Parte III

Responsabilità e giustizia penale/Accountability and Criminal Justice

Luci e ombre (soprattutto) occidentali sul consolidamento della giustizia penale internazionale p. 355
Paolo Bargiacchi

The EU's cross-border cybercrime enforcement and the limits of extraterritorial jurisdiction p. 388
Heybatollah Najandimanesh

La vittima di tratta al centro della sicurezza in Europa tra standard CEDU e nuove sfide nell'era digitale p. 410
Anna Iermano

La regolamentazione delle catene di approvvigionamento in Europa come strumento per combattere la criminalità: dall'opposizione alla convergenza dei modelli francese e italiano p. 442
Virginie Mercier

La responsabilità penale degli enti creditizi nella gestione delle misure restrittive UE: tra obblighi di garanzia e nuove fattispecie sovranazionali di incriminazione p. 453
Carmine Renzulli

Parte IV

Diritti umani e minacce transfrontaliere/Human Rights and Cross-Border Threats

La *transnational repression* quale minaccia “rinnovata” a diritti umani e sicurezza: la necessità di una risposta mirata da parte dell'Unione europea p. 465
Stefano Busillo

Children pornography, online sextorsion, revenge porn: the provisions of Greek penal code and the EU regulatory developments p. 507
Georgios Nouskalis

Intelligenza artificiale e “fenomeno religioso” nel prisma dei diritti umani p. 518
Daniela Marrani

Postfazione/Afterword p. 539
Angela Di Stasi

Appendice p. 541
EU-GLOBACT Policy Recommendations and Guidelines
Francesco Focillo, Emanuele Sorgente

LA RIFORMA DELLA LEGISLAZIONE SULLA CITTADINANZA TRA CORTE COSTITUZIONALE E CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

Bruno Barel *

SOMMARIO: 1. Osservazioni introduttive. – 2. Il *casus belli*. – 3. La riforma legislativa del 2025. – 4. L'intervento della Corte costituzionale. – 5. Sulla compatibilità della riforma col diritto dell'Unione. – 6. Ulteriori profili di criticità della riforma. – 7. Osservazioni conclusive. La possibile incidenza del principio di effettività sulla disciplina di altri modi di acquisto della cittadinanza.

1. Osservazioni introduttive

Tra il 2025 e il 2026 la legislazione italiana sulla cittadinanza è improvvisamente tornata al centro dell'attenzione delle Istituzioni e dell'opinione pubblica, con un susseguirsi di eventi che hanno visto come protagonisti il Governo, il Parlamento, alcuni giudici di merito e la Corte costituzionale.

Era sceso ormai da tempo un silenzio assordante sul tema che aveva a lungo monopolizzato il dibattito politico e sociale, relativo al trattamento dei minori nati in Italia o entrati nel Paese in giovanissima età e inseriti stabilmente nei percorsi formativi scolastici nella vita sociale, senza peraltro che il confronto approdasse ad esito alcuno¹.

Sugli altri temi l'assetto della legislazione appariva ormai sostanzialmente stabilizzato, dopo il suo adeguamento – negli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso – al principio costituzionale di uguaglianza fra uomo e donna, e dopo il riordino organico della disciplina complessiva con la legge n. 91 del 1992, a ottant'anni di distanza dalla prima legge sulla cittadinanza n. 555 del 1912. Era stato ridimensionato il principio

* Studioso Senior dello Studium Patavinum, già Professore associato di Diritto dell'Unione europea. Indirizzo e-mail bruno.barel@unipd.it.

¹ Il riferimento è alle proposte di legge che, nel corso della XVII e XVIII legislatura erano state presentate per consentire l'acquisto della cittadinanza secondo un criterio definito di *ius soli* “temperato” – detto anche *ius scholae* o *ius culturae* – collegato alla nascita in Italia ed al completamento di un ciclo di studi nel territorio nazionale. Questi progetti formarono l'oggetto di un acceso dibattito anche giuridico: tra i molti contributi si rinvia a P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Il perimetro della cittadinanza tra eccessi dello “ius sanguinis” e sottovalutazione dello “ius culturae”*, in *Annali della Fondazione Ugo La Malfa*, 2018, p. 113 ss.; S. FORLATI, *“Ius soli”, “ius culturae” e diritto internazionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, n. 1, p. 69 ss. e D. PORENA, *Le buone ragioni dello ius culturae: note a margine dell'ennesimo tentativo di revisione della legge sulla cittadinanza*, in *Rivista AIC*, 2020, n. 4, nel sito: <https://www.rivistaaic.it>.

originario dell'unità e unicità della cittadinanza nella famiglia, nel rispetto dei singoli componenti e della loro volontà, col superamento di molti automatismi ricollegati al mero verificarsi di situazioni tipizzate dalla legge e con l'attenuarsi dell'ostilità per la pluripolidia. Invariato era rimasto il fulcro della disciplina, imperniato sul principio tradizionale dello *ius sanguinis*, per il quale la cittadinanza passa automaticamente di genitore in figlio, quali che siano il Paese di nascita e quello di residenza o il concomitante possesso di altra cittadinanza straniera².

La Corte costituzionale, dopo avere svolto un ruolo decisivo per conformare la legislazione del 1912 al principio di non discriminazione in base al sesso, con le sentenze n. 87 del 1975 e n. 30 del 1983, in seguito era ripetutamente intervenuta su punti specifici ma senza incidere sui modi di acquisto della cittadinanza.

Il legislatore, dal canto suo, dopo un intervento d'urgenza con la legge n.123 del 21 aprile 1983, in tardivo adeguamento alle indicazioni della Corte costituzionale, e dopo il riassetto organico della disciplina con la legge n. 91 del 5 febbraio 1992, si era limitato a rari ritocchi puntuali, per lo più ispirati da vicende specifiche o da esigenze amministrative.

La quiete era però solo apparente e sotto le ceneri covava il fuoco, che è infine divampato nel 2025 e continua ad ardere.

2. Il casus belli

Negli anni più recenti si è assistito ad una crescita esponenziale delle domande di riconoscimento della cittadinanza presentate da discendenti di persone di origine italiana emigrate all'estero, prevalentemente in alcuni Stati sudamericani, nel corso dell'Ottocento e del primo Novecento.

Le domande di discendenti per linea paterna residenti all'estero sono state presentate ai consolati italiani all'estero, competenti sulla base del luogo di residenza degli istanti, conformemente al procedimento amministrativo all'uopo istituito³, mentre quelle dei discendenti per linea materna, in assenza di analogo procedimento amministrativo esteso anche a loro, sono state presentate all'autorità giudiziaria italiana. In particolare, per effetto della legge n. 206/2021 la competenza territoriale è stata determinata, nel caso di controversie sulla cittadinanza italiana proposte da attori residenti all'estero, sulla base del Comune di nascita dell'avo di origine italiana e concentrata nelle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea istituite presso il Tribunale della sede distrettuale⁴. E poiché le domande provengono prevalentemente da discendenti di persone di origine italiana

² Sul punto, ci permettiamo di rinviare al nostro *Capitolo IX (Cittadinanza) in Immigrazione Cittadinanza e Asilo* (a cura di P. Morozzo della Rocca), Milano, 2024.

³ V. circolare K.28 dell'8 aprile 1991 del Ministero dell'Interno.

⁴ Precedentemente, la competenza territoriale era determinata sulla base della dimora del ricorrente, sicché, nelle ipotesi in cui tale criterio non fosse applicabile, i giudizi venivano radicati dinanzi al Tribunale di Roma, quale foro della sede del Ministero dell'Interno, evocato in giudizio quale parte convenuta nell'azione di accertamento della cittadinanza.

emigrate in Brasile, provenienti dalle regioni italiane a quel tempo più povere, come il Veneto, il contenzioso si è concentrato in misura relevantissima davanti al tribunale di Venezia, fino a determinare una situazione critica per l'ordinario funzionamento dell'attività giudiziaria. La criticità è ulteriormente aumentata con l'afflusso anche delle domande di discendenti per via paterna i quali, di fronte alla paralisi dei procedimenti amministrativi in sede consolare, hanno chiesto il riconoscimento per via giudiziaria, con l'avallo della giurisprudenza⁵.

Agli inizi del 2025 la situazione è apparsa fuori controllo⁶, sia a livello amministrativo che giudiziario, e per di più in continuo peggioramento per il costante incremento delle domande, sulla spinta dell'interesse di moltissime persone di origine italiana nate e residenti in Paesi terzi ad ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana, e con essa di quella dell'Unione europea, col supporto di fiorenti agenzie specializzate e consulenti per ricercare le prove dell'origine italiana dei loro antenati e del loro luogo di nascita e per coltivare i giudizi⁷.

Meno note sono le cause che hanno innescato e alimentato questo processo e che concorrono a spiegare la sua recente accelerazione e le dimensioni raggiunte. Per individuarle occorre risalire alle due sentenze della Corte costituzionale n. 87 del 1975 e n. 30 del 1983 e all'interpretazione e applicazione che, dopo di esse, è stata data al principio dello *ius sanguinis* dalla giurisprudenza di legittimità.

Com'è noto, la sentenza del 1975 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10 l. n. 555 del 1912 nella parte in cui privava automaticamente della cittadinanza la donna italiana che avesse sposato uno straniero e acquisito la cittadinanza maritale. La questione della determinazione degli effetti nel tempo di quella decisione non ha riscosso, nell'immediatezza della pubblicazione, particolare interesse, per due concomitanti ragioni: perché, secondo la normativa vigente a quel tempo, la donna cittadina non trasmetteva la propria cittadinanza al figlio; e perché il legislatore aveva subito attivato un procedimento amministrativo agevolato per consentire alle donne che

⁵ La Corte di Cassazione ha più volte riconosciuto che non costituisce condizione di procedibilità dell'azione giudiziale di accertamento della cittadinanza italiana la previa presentazione della domanda di riconoscimento in via amministrativa (*ex plurimis*, Cass. civ., sez. un., 9.12.2008, n. 28873; conf. Cass. civ., sez. I, 12.5.2026, n. 13818).

⁶ Cfr. il contributo del dott. Salvatore Laganà, già Presidente del Tribunale di Venezia, trasmesso alla Commissione Affari Costituzionali del Senato il 9.5.2025, nel sito <https://www.senato.it>; Relazione sull'andamento della giustizia nell'anno 2025, presentata dalla Presidente della Corte d'appello di Venezia dott.ssa Rita Rigoni all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2026, in ca-venezia.giustizia.it. Ulteriori informazioni sono fornite dalla Relazione al disegno di legge n. 1432 presentato al Senato per la conversione in legge del decreto-legge n. 36 del 2025, sul quale v. oltre nel testo.

⁷ Le domande giudiziarie di riconoscimento della cittadinanza sono generalmente presentate collettivamente da più persone, spesso anche nell'ordine delle decine, perciò la quantificazione del contenzioso non corrisponde al numero dei singoli richiedenti, che sono molti di più delle liti pendenti. Inoltre, accade di frequente che il contributo per l'iscrizione della causa a ruolo sia versato nella misura minima di 43 euro, in luogo dell'importo normalmente dovuto di 600 euro; e che sia di fatto impossibile per l'Erario recuperare la differenza da una moltitudine di ricorrenti che si limitano a indicare nell'epigrafe dei ricorsi un loro domicilio estero.

avessero perduto la cittadinanza a causa della norma dichiarata illegittima di riottenerla, seppure *ex nunc*, mediante una loro semplice manifestazione di volontà in tal senso⁸.

La sentenza n. 30 del 1983 ha avuto invece un forte impatto immediato. Era una sentenza di accoglimento di tipo additivo, che aveva enucleato e inserito nell'articolo 1 l. n. 555 del 1912 una norma costituzionalmente necessaria, attributiva della cittadinanza anche per nascita da madre cittadina. Si è subito posta la questione degli effetti nel tempo della pronuncia, in particolare nei confronti dei figli nati da madre cittadina prima della pubblicazione della decisione. Di riflesso, è tornata di attualità la questione degli effetti nel tempo della precedente sentenza n. 87 del 1975, giacché la correlazione fra il *decisum* delle due decisioni comportava ora che la donna dal momento in cui fosse stata nuovamente riconosciuta cittadina avrebbe trasmesso la propria cittadinanza anche ai figli nati di lì in avanti.

In nessuna delle due pronunce la Corte costituzionale si avvale del potere di limitare l'efficacia nel tempo delle proprie decisioni⁹, perciò si ricercò la risposta facendo applicazione dei principi generali: poiché le norme dichiarate illegittime non possono più trovare applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza, essa ha una "naturale" efficacia retroattiva, estesa a tutte le situazioni già verificatesi ma ancora "giustiziabili", purché non coperte da giudicato o comunque da considerare esaurite.

Un ulteriore limite alla retroattività, di portata generale e perciò valevole anche per le situazioni ancora giustiziabili, è stato individuato nella data di entrata in vigore della Costituzione, vale a dire il momento di insorgenza del contrasto tra la Carta fondamentale e le norme emanate in precedenza e ancora vigenti.

Facendo applicazione cumulativa di questi principi, si era giunti alla conclusione che l'accertamento dello *status civitatis* fosse accertabile in giudizio senza limiti di tempo, salvo giudicato contrario, a condizione però che la fattispecie acquisitiva si fosse verificata dopo l'entrata in vigore della Costituzione. Su queste basi, dovevano ritenersi cittadini i figli di madre cittadina nati dal 1° gennaio 1948 in avanti; e rientravano fra le madri cittadine al 1° gennaio 1948 anche le donne che avessero riacquisito la loro originaria cittadinanza, indebitamente perduta a seguito di matrimonio con straniero, per effetto della sentenza n. 87 del 1975.

⁸ Con la disposizione transitoria introdotta dall'articolo 219 della legge n. 151 del 1975, di riforma del diritto di famiglia, è stato previsto il riacquisto mediante una dichiarazione resa all'ufficiale di stato civile o all'autorità consolare. La previsione è stata poi ripresa dalla legge n. 91 del 1992 all'articolo 17 e, originariamente, aveva previsto la possibilità, per chiunque avesse perduto la cittadinanza italiana in base agli articoli 8 e 12 della legge n. 555/1912, di recuperarla con una semplice dichiarazione, da rendersi – per effetto delle diverse proroghe intervenute al termine inizialmente stabilito – entro il 31.12.1997.

⁹ Sul ruolo del giudice nell'applicazione delle regole legali sull'efficacia della legge nel tempo, con riferimento sia alla Corte di giustizia (sentenza *Defrenne* del 1976), sia alla Corte costituzionale che infine all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, sia consentito rinviare a B. BAREL, *Sul potere del giudice nazionale di stabilire l'efficacia nel tempo delle leggi e delle sentenze: disapplicazione differita del diritto interno contrastante col diritto dell'Unione? Considerazioni a margine delle sentenze della Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nn. 17 e 18 del 9 novembre 2021*, in *L'Ircocervo*, 2022, n. 1.

Questo indirizzo interpretativo formatosi dopo il 1983 si è consolidato negli anni successivi nella giurisprudenza di legittimità, per oltre 25 anni¹⁰. Nel 2009, tuttavia, è improvvisamente mutato, a seguito di una decisione delle Sezioni unite della Corte di cassazione¹¹, chiamate per la seconda volta a risolvere un contrasto interpretativo insorto fra Sezioni¹². La questione era stata sollevata in un giudizio nel quale chiedeva il riconoscimento della cittadinanza un figlio di madre cittadina nato prima del 1° gennaio 1948 e ancora minorenne a quella data. La Corte di cassazione, pur risalendo la nascita al periodo precostituzionale, nel quale la madre cittadina secondo il diritto vigente non trasmetteva la propria cittadinanza al figlio, è giunta alla conclusione che la cittadinanza doveva comunque essere riconosciuta al figlio, seppure a decorrere dal 1° gennaio 1948, in quanto si doveva avere riguardo non già al momento della perdita della cittadinanza da parte della madre e della nascita del figlio, ambedue risalenti nel tempo, bensì alla permanenza del rapporto di filiazione all'entrata in vigore della Costituzione, data in cui la cittadinanza doveva ritenersi "restituita" alla madre e da lei trasmessa al figlio.

La Corte ha così spostato il focus della disciplina dalla data di formazione della fattispecie acquisitiva, la nascita, al perdurare del rapporto di filiazione all'entrata in vigore della Carta costituzionale¹³, ma ha pur sempre ritenuto di limitare la retroattività

¹⁰ Questo orientamento è stato ribadito da Cass. civ., sez. un., 27.11.1998, n. 12061, secondo cui: *"la sentenza della Corte Costituzionale n. 87-1975 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del precetto di cui al terzo comma dell'art. 10 L. n. 555-1912 per il suo contrasto con gli artt. 3 e 29 della Costituzione, ossia per una antinomia costituzionale sopravvenuta a seguito della entrata in vigore della nostra Carta fondamentale. Ne discende immediatamente che gli effetti di detta pronuncia di incostituzionalità non possono retroagire oltre la data del 1 gennaio 1948, sicché i rapporti sorti e le situazioni verificatesi anteriormente a questa data rimangono intangibili e non possono essere in alcun modo incisi dalla sentenza stessa. In altri termini, con riferimento ad un matrimonio - contratto avanti il 1 gennaio 1948 - di una cittadina italiana con uno straniero la cui cittadinanza si comunichi alla moglie, il matrimonio ha comportato: che la donna abbia perso validamente la cittadinanza italiana, interrompendo così, definitivamente, il relativo status; che questo effetto giuridico, in se e per se considerato, non è stato inciso in alcun modo dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 87-1975; e, di conseguenza, che detta sentenza, mentre non ha reso tamquam non esset la perdita della cittadinanza, ha prodotto il limitato risultato di attribuire alla donna il diritto di "riacquistare", ove lo voglia, la cittadinanza italiana"*.

¹¹ Si tratta delle due decisioni gemelle pubblicate il 25.2.2009, nn. 4466 e 4467.

¹² All'indomani della decisione delle Sezioni Unite del 1998, le sezioni semplici si erano in alcune occasioni discostate dal principio di diritto enunciato dalle sezioni unite, con motivazioni assai simili a quelle che poi, nel 2009, saranno fatte proprie dalle sezioni unite e di seguito condivise: cfr. Cass. civ., sez. I, 22.11.2000, n. 15062. In dottrina, vi erano già state voci favorevoli all'applicazione retroattiva delle decisioni della Corte anche a fattispecie anteriori all'entrata in vigore della Costituzione: v. R. CLERICI, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, 1993, 154 ss.

¹³ Cass. civ., sez. un., 25.2.2009, n. 4467: *"Le norme precostituzionali riconosciute illegittime per effetto di sentenze del giudice della legge, sono inapplicabili e non hanno più effetto dal 1 gennaio 1948 sui rapporti su cui ancora incidono, se permanga, la discriminazione delle persone per il loro sesso o la preminenza del marito nei rapporti familiari, sempre che vi sia una persona sulla quale determinano ancora conseguenze ingiuste, ma giustiziabili, cioè tutelabili in sede giurisdizionale."* Sulla scorta di tali considerazioni, la Corte aveva dunque ritenuto possibile riconoscere la cittadinanza italiana ai figli di una cittadina italiana che aveva perduto la cittadinanza per acquisto della cittadinanza del marito prima dell'entrata in vigore della Costituzione. Sottolinea la condizione posta dalla sentenza che le donne o i loro figli "fossero ancora viventi al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, il 1° gennaio 1948" P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Filiazione e cittadinanza. Perché lo ius sanguinis all'italiana è generoso ma infido*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2021, n. 4, p. 969. In senso critico su di un'interpretazione nel senso della iperretroattività, tanto più in assenza di un sindacato esteso anche alle

delle sentenze della Corte costituzionale al 1° gennaio 1948, salvo far operare di lì in avanti la nuova regolamentazione giuridica, conformata ai valori costituzionali, “sui rapporti su cui ancora incidono”, “sempre che vi sia una persona sulla quale determinano ancora conseguenze ingiuste, ma giustiziabili, cioè tutelabili in sede giurisdizionale”.

Il principio di diritto così stabilito assumeva dunque a presupposto che un rapporto di filiazione fosse esistente al 1° gennaio 1948, e perciò che ambedue le parti fossero in vita a quel tempo, restando invece indifferente che lo *status* fosse rivendicato dal figlio in epoca successiva alla morte della madre.

La successiva giurisprudenza, però, pur asserendo di voler adeguarsi a questo principio, in realtà si è spinta molto oltre, senza peraltro mostrarne consapevolezza e addurre una qualche motivazione. Muovendo dall’assunto, di per sé condivisibile, che lo *status civitatis* ha natura permanente e imprescrittibile ed è azionabile in ogni tempo, si è abbandonato ogni riferimento alla situazione in essere alla data del 1° gennaio 1948 e a rapporti di filiazione esistenti a quella data, dando per scontato che la retroattività delle sentenze della Corte costituzionale abbia effetti anche su vicende risalenti nel tempo fino al 1961, su relazioni familiari ampiamente esaurite con la morte di tutte le parti interessate; per di più, non ci si è posti neppure il problema di come un’opinione del genere possa conciliarsi col fatto che molte situazioni risalenti nel tempo si sono costituite ed esaurite sulla base di norme applicate pro tempore e mai dichiarate incostituzionali, né direttamente né in via consequenziale. Ancora. Non è stato affrontato l’ulteriore problema circa la legittimazione di un discendente a rimettere in discussione lo *status civitatis* dei suoi ascendenti defunti, e per più generazioni, al fine di trarne vantaggio diretto. Per fare accertare il proprio *status*, il discendente deve infatti far previamente accertare lo *status civitatis* di una sequenza di propri ascendenti, con potenziali effetti anche negativi per terzi ignari¹⁴.

Parallelamente, la giurisprudenza ha applicato allo stesso modo le disposizioni, non incise dalla Corte costituzionale, relativa all’acquisto della cittadinanza *iure sanguinis a patre*, nel senso che qualsiasi discendente sia legittimato a far accertare lo *status civitatis* di un antenato defunto – al di fuori di un rapporto diretto di filiazione – per far conseguentemente accertare il proprio *status*¹⁵. Né si è dato conto di come questo orientamento possa ritenersi coerente con il principio per cui lo *status civitatis* è un diritto fondamentale e personalissimo¹⁶.

disposizioni sullo *ius sanguinis* contenute nel codice civile del 1865, tanto in via principale quanto in via consequenziale, v. 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 italiano*, in *Eurojus*, 2025, n. 1, p. 389 ss., spec. p. 412.

¹⁴ Basti porre mente alle possibili vicende successorie e in linea generale ai profili di diritto internazionale privato derivanti dal riconoscimento al defunto della cittadinanza italiana e con essa di una *lex patriae* differente.

¹⁵ Cfr. *ex plurimis* Cass. civ., sez. I, 20.4.2010, n. 9386; sez. VI, 18.3.2014, n. 6205 e sez. I, 3.11.2016, n. 22271.

¹⁶ Cfr. Cass. sez. un. 24 agosto 2022, n. 25317, in relazione alla perdita della cittadinanza.

La questione specifica – mai sottoposta direttamente alla Corte costituzionale¹⁷ – resta ancora oggi di speciale attualità, poiché è essenziale per determinare esattamente l'ambito di applicazione dello *ius sanguinis* nella disciplina anteriore alla recente riforma, che continua e continuerà a trovare larghissima applicazione ancora per molto tempo in ragione della sua ultrattività, avendo una recente disposizione transitoria, su cui si tornerà più avanti, fatta salva la sua perdurante applicazione ai procedimenti amministrativi e giudiziari in corso¹⁸.

Per di più, essa può venire in rilievo sia nel caso che siano sollevate ulteriori censure di legittimità costituzionale contro la disciplina originaria, e a maggior ragione nel caso che la riforma sia oggetto di censure da parte della Corte costituzionale o della Corte di giustizia, come si dirà oltre.

3. La riforma legislativa del 2025

Nel 2025 la situazione venutasi a creare appariva insostenibile e fuori controllo, non solo sul piano amministrativo e giudiziario ma anche su quello istituzionale, tanto che alcuni giudici di merito avevano già sollevato questioni di legittimità costituzionale sulla compatibilità della legislazione, così come interpretata ed applicata dalla giurisprudenza di legittimità, con alcuni valori costituzionali e con lo stesso assetto democratico della

¹⁷ La Corte costituzionale è stata però investita nel 2025 della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del Codice civile del 1865, dell'art. 1 l. n. 555/1912 e dell'art. 1 l. n. 91/1992 proprio nella parte in cui stabilivano il principio di trasmissione illimitata della cittadinanza *iure sanguinis*, elaborato dalla giurisprudenza proprio in base alle sentenze sopra riportate. La Corte, con la sentenza n. 142 del 2025, ha dichiarato *tout court* infondata la questione, mentre avrebbe potuto superare l'orientamento più estensivo con una sentenza interpretativa di rigetto. La decisione della Corte sembra così avere indirettamente confermato, seppure senza alcun approfondimento del punto, l'orientamento espresso dalle sezioni unite della Corte di cassazione.

¹⁸ La criticità nella prassi giurisprudenziale segnalata è condivisa dall'estensore della Relazione al disegno di legge n. 1432 presentato al Senato per la conversione del decreto-legge di riforma, ove si legge: “Entrambe le sentenze rappresentative dei due orientamenti giurisprudenziali riguardavano casi di persone nate poco prima del 1 gennaio 1948 e ancora minorenni a tale data e che derivavano la cittadinanza da madre vivente al 1 gennaio 1948, la quale aveva perso la cittadinanza italiana per avere ottenuto la cittadinanza straniera del marito per effetto automatico del matrimonio. Le corti di merito hanno poi esteso la trasmissione per via materna della cittadinanza a figli già maggiorenni alla data del 1 gennaio 1948 o persino a figli nati sotto l'impero del codice civile del 1865 (i cui articoli 4 e 6 non sono mai stati dichiarati incostituzionali) e addirittura già deceduti al 1 gennaio 1948 (e quindi mai in possesso della cittadinanza italiana e quindi inabili a trasmetterla). Pur in presenza di un principio di diritto enunciato dalle Sezioni Unite secondo cui il figlio nato prima del 1 gennaio 1948 acquista la cittadinanza italiana dalla madre a partire da tale data (e non dalla data della nascita), non risulta chiaro al momento quale sia l'orientamento nel caso in cui la madre cittadina sia morta prima dell'entrata in vigore della Costituzione (e quindi non potesse trasmettere una cittadinanza che non possedeva più) né nel caso in cui il figlio della madre cittadina sia egli stesso morto prima del 1 gennaio 1948. È tuttavia verosimile concludere che, nell'applicazione delle corti di merito, queste questioni siano semplicemente non più considerate, arrivandosi a intendere che la cittadinanza si sia sempre trasmessa per via materna e in via originaria. La questione, estremamente rilevante anche in termini quantitativi (il bacino dei potenziali richiedenti potrebbe potenzialmente aumentare in modo significativo), è lungi dall'essere chiarita e un intervento del legislatore è doveroso per dare la necessaria certezza. Nell'evoluzione giurisprudenziale, il “diritto alla cittadinanza” è diventato di fatto un “diritto alla trasmissione della cittadinanza”, diritto che peraltro viene fatto valere non dall'interessato, ma dai suoi discendenti”.

Repubblica. Il Governo ha infine ravvisato la sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza per modificare le disposizioni sullo *ius sanguinis* mediante il decreto-legge n. 36 del 27 marzo 2025, poi convertito in legge con rilevanti modifiche dal Parlamento con la legge 23 maggio 2025. n. 74.

Il punto saliente della riforma è dato dalla modifica, con efficacia retroattiva, della fattispecie acquisitiva della cittadinanza, affidata al nuovo articolo 3-bis introdotto nella legge n. 91 del 1992. Si conserva il nucleo essenziale del principio dello *ius sanguinis* – nascita da padre cittadino o madre cittadina – ma lo si integra con ulteriori requisiti per chi nasca all'estero e acquisti anche un'altra cittadinanza: deve avere almeno un genitore o un nonno in possesso – se defunto, al momento della morte – della sola cittadinanza italiana; o, alternativamente, deve avere un genitore – anche adottivo – che abbia risieduto in Italia continuativamente per almeno un biennio nel periodo intercorrente tra l'acquisto da parte sua della cittadinanza e la nascita o adozione del figlio.

In assenza di una delle due condizioni, il nato all'estero da un genitore cittadino che abbia anche una cittadinanza straniera – restando indifferente che l'abbia ricevuta dall'altro genitore o per *ius soli* – non acquista più la cittadinanza italiana *iure sanguinis*. In questo modo, al legame di sangue si aggiunge un legame territoriale: ove si nasca in Italia, opera normalmente il principio dello *ius sanguinis*; ove si nasca all'estero, invece, e si acquisti una cittadinanza straniera, al di fuori di una delle due ulteriori condizioni indicative di un rafforzato legame con l'Italia, non è più concesso l'acquisto automatico *iure sanguinis* della cittadinanza italiana.

Una disposizione transitoria, anch'essa contenuta nel nuovo articolo 3-bis della legge n. 91 del 1992, dispone l'ultrattività della originaria disciplina nei procedimenti amministrativi o giurisdizionali pendenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge; vengono poi equiparati ai procedimenti amministrativi in corso, a seguito di presentazione di domanda con la documentazione necessaria, quelli non ancora formalmente iniziati ma giunti perlomeno ad uno stadio preliminare accertabile oggettivamente, ossia alla fissazione da parte dell'amministrazione di un incontro a seguito di richiesta dell'interessato per la consegna della domanda e della documentazione accessoria.

Quest'ultima equiparazione, palesemente volta a non penalizzare gli istanti a causa di ritardi amministrativi ma, allo stesso tempo, ad assumere un atto amministrativo come elemento certo e criterio discriminante, è una delle parti più discusse della riforma, in quanto esclude tutti coloro – in numero peraltro elevatissimo – che hanno già assunto una qualche iniziativa, seppure di altro genere, atta comunque a manifestare un loro interesse a far accertare il loro status. Peraltro, non si può esimersi dall'osservare che la valorizzazione di altri elementi fattuali, inevitabilmente atipici, determinerebbe una situazione di incertezza e toglierebbe alla riforma gran parte del suo effetto utile, aprendo la via ad uno stillicidio di accertamenti giudiziari per verificare preliminarmente l'ammissibilità dell'azione, e determinando potenzialmente un'ulteriore, enorme estensione della platea delle persone beneficiarie della previgente disciplina.

La novella non ha suscitato reazioni negative nella parte in cui ha rimodellato il modo di acquisto per *ius sanguinis*¹⁹, bensì in quella che ha attribuito efficacia retroattiva alle nuove disposizioni, in “deroga” a tutte le disposizioni pertinenti emanate dal 1865 in avanti, utilizzando l’espressione “è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza”²⁰.

Nel frattempo, alcuni giudici di merito, chiamati ad applicare la legislazione originaria, avevano manifestato forti dubbi sulla sua perdurante compatibilità con la Costituzione, proprio a causa dell’applicazione generalizzata del solo criterio dello *ius sanguinis* anche in situazioni di palese assenza di ogni altro effettivo legame tra l’interessato e l’Italia. Poco dopo, altri giudici di merito hanno espresso dubbi anche sulla novella, ma per tutt’altri motivi, incentrati sull’efficacia retroattiva della nuova disciplina.

È accaduto così che, quasi contemporaneamente, la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi, dapprima, sulla legittimità costituzionale della disciplina originaria, e subito dopo sulla legittimità della legge di riforma.

4. L’intervento della Corte costituzionale

In poco più di un anno la Corte costituzionale ha adottato ben tre distinte decisioni sulla legislazione relativa alla cittadinanza, tutte sul principio della trasmissione automatica per *ius sanguinis*.

Dapprima, con la sentenza n. 142 del 2025, ha deciso sulle questioni di costituzionalità proposte dai Tribunali di Bologna²¹, Roma²², Milano²³ e Firenze²⁴, che vertevano essenzialmente sulla perdurante compatibilità o meno con la Carta fondamentale delle norme di legge che stabilivano la trasmissione senza limiti²⁵ della cittadinanza italiana *iure sanguinis*. Ha ritenuto inammissibili tutte le questioni che le erano state sottoposte, con argomenti sorretti da due assunti fondamentali: la Costituzione non si occupa se non marginalmente della cittadinanza e perciò lascia ampia discrezionalità al legislatore ordinario nella regolamentazione dei modi di acquisto e di perdita; d’altra parte, non è dato di ricavare dalla Costituzione una regola alternativa

¹⁹ V. F. CORVAJA, *op. cit.*, 389 ss.

²⁰ Critici, sul punto, G. ROSSOLILLO, *La legge n. 74 del 2025 e i limiti all’acquisizione della cittadinanza iure sanguinis*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2025, n. 4, p. 1158 ss.; nonché, anche dopo la sentenza della Corte costituzionale, S. MARINAI, *Cittadinanza iure sanguinis e diritto dell’Unione: la Corte costituzionale e la riforma della cittadinanza italiana*, in *Eurojus*, 2026, n. 2.

²¹ Trib. Bologna, sez. spec. imm., 26 novembre 2024, commentata da C. DELLI CARRI, *La cittadinanza dell’Unione europea come parametro interposto nella valutazione della legittimità costituzionale della legge n. 91/1992*, in *Eurojus*, 2025, n. 1, p. 365 ss.

²² Trib. Roma, sez. spec. imm., 21 marzo 2025.

²³ Trib. Milano, sez. spec. imm., 3 marzo 2025.

²⁴ Trib. Firenze, sez. spec. imm., 7 marzo 2025.

²⁵ L’illimitatezza della trasmissione della cittadinanza, come si è già evidenziato, non era affermata testualmente dalla legge, ma era il risultato delle decisioni pronunciate dalla Corte costituzionale nell’interpretazione datane dalla Corte di Cassazione dal 2009 in poi.

necessitata rispetto a quella stabilita dal legislatore che legittimi un intervento manipolativo senza sconfinare nella riserva di legislazione²⁶.

Il primo dei due assunti è stato però poco dopo disatteso dalla Corte stessa, con la sentenza n. 63 del 30 aprile 2026, pronunciata su rinvio pregiudiziale del Tribunale di Torino²⁷, riguardante la legge di riforma nella parte del nuovo articolo 3-bis in cui dà efficacia retroattiva alla nuova disciplina del modo di acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*.

Anche in questo secondo intervento la Corte ha concluso nel senso dell'inammissibilità delle questioni sollevate dal giudice *a quo*, ma su presupposti ben diversi rispetto alla sentenza precedente e con un ampio sviluppo argomentativo di particolare interesse.

La Corte, nella lunga premessa anteposta all'esame specifico delle singole questioni sottoposte al suo esame, si è infatti interrogata proprio sui fondamenti della cittadinanza ricavabili dall'architettura istituzionale dell'ordinamento stabilita dalla Carta fondamentale, ed è giunta alla conclusione che la Costituzione, lungi dal mostrare un vuoto di disciplina, lasci emergere una precisa idea di cittadinanza, la quale pone perciò dei limiti alla discrezionalità del legislatore ordinario nella regolamentazione della materia. La Corte ha valorizzato il ruolo assegnato al popolo e ai singoli cittadini e la responsabilità di partecipare alla vita democratica, economica e sociale del Paese, finendo col delineare un vero e proprio modello costituzionale di cittadinanza, solidamente ancorato al principio di effettività.

Spicca in questa premessa l'inciso che *“la trasformazione della forma di Stato determinata dalla Costituzione ha comportato una modifica essenziale dello status di cittadino. Infatti, il suffragio universale e la Costituzione repubblicana hanno connesso tra loro lo status civitatis e lo status activae civitatis” ... dando luogo ad una “rivoluzione copernicana” nella relazione tra i cittadini e lo Stato apparato, perché ha affidato ai primi, riuniti nel popolo, la sovranità, anche quoad exercitium*”. Scultorea la conclusione che *“la partecipazione democratica che dà vita ad una comunità di destini politici si radica in un legame effettivo tra i cittadini e la comunità nazionale”* collegato al territorio e all'impegno attivo nella comunità; poiché *“i cittadini sono legati in maniera sostanziale alla vita dello Stato democratico, che essi costituiscono e sostengono, dando luogo ad una comunità di destini politici”*, la *“trama dei principi costituzionali converge nella configurazione del popolo 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”*. Più che essere una “premissa”, questa parte iniziale della decisione diventa l'architrave che ne regge l'impianto complessivo, e che consente anche un obiter severo nei confronti della legislazione precedente, che *“si allontanava notevolmente dal modello di cittadinanza sopra delineato”*.

²⁶ V. 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.

²⁷ Trib. Torino, sez. spec. Imm., 25 giugno 2025.

Su tale premessa, la Corte ha ritenuto ragionevole la riforma proprio per avere essa conformato la legislazione sul modo di acquisto per *ius sanguinis* al principio di effettività, ed è poi passata ad esaminare le singole censure mosse alla disposizione per la sua efficacia retroattiva, motivate con riferimento sia ai parametri costituzionali che al diritto dell'Unione.

È noto che l'irretroattività della legge ha fondamento costituzionale solo in materia penale, costituendo invece per ogni altra materia una regola generale, fissata dall'articolo 11 delle disposizioni sulla legge in generale e pertanto derogabile da fonti normative di pari forza e valore. Nel corso del tempo, tuttavia, sono stati enucleati una serie di limiti impliciti alla libertà del legislatore di modificare il diritto vigente con efficacia retroattiva, volti a salvaguardare il principio di certezza del diritto e quello di tutela del legittimo affidamento riposto dagli individui nel quadro normativo vigente e nella ragionevole prevedibilità delle sue modifiche.

La Corte ha ritenuto che nella specie quei limiti siano stati rispettati, ma i postulati che ha utilizzato a sostegno delle sue argomentazioni non sono stati ritenuti pienamente convincenti da parte della dottrina.

Il primo è che l'efficacia retroattiva della nuova regolamentazione dello *ius sanguinis* sarebbe una "retroattività propria" e non invece una revoca di uno *status civitatis* già acquisito. Il secondo, collegato al primo, è che la condizione giuridica di coloro che non si sono mai attivati per ottenere il riconoscimento della cittadinanza differisce da quella di coloro che lo abbiano effettivamente ottenuto o che quantomeno abbiano mostrato interesse ad ottenerlo: *lo status civitatis* dei primi è accertato e effettivo, quello degli altri è invece meramente virtuale, sussistendo le condizioni per concretizzarlo e avvalersene. In quest'ordine di idee, la retroattività prevista dalla riforma andrebbe ad incidere non tanto su uno *status* accertato e effettivo bensì su una fattispecie acquisitiva che non ha ancora prodotto i propri effetti nell'ordinamento né in capo alla persona interessata.

È stato facile obiettare che questa prospettazione si scontra col diritto vivente, atteso che la giurisprudenza ha sempre attribuito al riconoscimento della cittadinanza, sia in sede amministrativa che giudiziaria, valore di mero accertamento di una condizione giuridica già formatasi automaticamente al verificarsi della fattispecie acquisitiva prevista dalla legge, finalizzato a documentare pubblicamente la condizione giuridica della persona e a consentirle così di esercitare i diritti connessi al suo *status*²⁸.

Anche il principio di tutela del legittimo affidamento, secondo la Corte, è stato adeguatamente presidiato mediante la previsione di disposizioni transitorie che hanno

²⁸ In quest'ordine di idee si colloca S. MARINAI, cit., p. 5 ss., che sottolinea come la giurisprudenza della Corte di Cassazione, citata dalla stessa Corte costituzionale, sia da lungo tempo attestata sulla posizione secondo cui la cittadinanza *iure sanguinis* è uno *status* che si acquista alla nascita per automatismo di legge, sicché eventuali provvedimenti giudiziali o amministrativi hanno natura meramente dichiarativa. Non sarebbe dunque condivisibile un'impostazione che separa sorgere dello *status* e sua *emersione formale nell'ordinamento*, la quale sarebbe elemento non essenziale al fine del consolidamento della posizione soggettiva. Ritiene invece condivisibile la soluzione accolta dalla Corte, seppure attraverso un percorso argomentativo non del tutto privo di tensioni, G. MANNUCCI, *Cittadinanza iure sanguinis e affidamento senza posizione: note a margine di Corte Costituzionale n. 63 del 2026*, in *ADiM Blog*, maggio 2026.

fatto salvi i procedimenti di riconoscimento *in itinere*; d'altro canto, la riforma seppure istantanea non poteva ritenersi ragionevolmente imprevedibile, alla luce dell'ampio dibattito apertosi nel Paese e dalle criticità segnalate dalla giurisprudenza di merito fino a interpellare la Consulta. Anche questa argomentazione non è parsa a tutti pienamente convincente, soprattutto per la mancata previsione di misure temporanee atte a consentire agli interessati di attivarsi in tempo utile per manifestare la loro effettiva volontà di non essere esclusi dall'accesso alla cittadinanza italiana²⁹. È evidente però che questo tipo di obiezione si scontra proprio con la *ratio* della riforma, che non avrebbe raggiunto il proprio scopo né con modifiche aventi efficacia *ex nunc* né con misure provvisorie che avrebbero sostanzialmente alimentato esse stesse una corsa dell'ultimo minuto di un numero potenzialmente elevatissimo di persone per presentare ai consolati istanze di riconoscimento della cittadinanza e così ottenere l'effetto contrario a quello voluto e ritenuto necessario e urgente³⁰.

Quanto alla terza decisione della Corte, su questioni sollevate dai Tribunali di Mantova³¹ e Campobasso³², essa è stata trattata all'udienza del 9 giugno 2026 ma, nel momento in cui si scrive, non è ancora stata pubblicata. Le questioni sollevate dal giudice remittente sull'art. 3-bis aggiunto dalla riforma corrispondono in massima parte a quelle già sottoposte alla Corte e decise. L'unica questione nuova attiene alla violazione dell'art. 22 Cost., secondo il quale nessuno può essere privato "per motivi politici" della capacità giuridica, della cittadinanza o del nome. Tale censura non pare tale da indurre la Corte ad un mutamento dell'orientamento di fondo appena assunto e ampiamente motivato, sia per quanto è stato già statuito in ordine alla qualificazione della riforma in termini diversi da privazione o revoca della cittadinanza, sia e in ogni caso perché il carattere "politico" della motivazione cui si riferisce la Carta fondamentale appare ben diverso da quello che ha ispirato la riforma. La nuova decisione affronterà però anche un'altra questione di grande rilevanza su un altro tema, la perdita della cittadinanza da parte dei figli minorenni dei soggetti naturalizzati.³³

È rimasto nell'ombra un tema che avrebbe potuto avere rilevanza prioritaria e forse decisiva nella rilettura organica e diacronica della legislazione sulla cittadinanza. Infatti, è stato dato per scontato che la retroattività della riforma abbia davvero – secondo alcuni – revocato una cittadinanza da considerare già acquisita, a prescindere dall'attivazione degli interessati a tempo debito, o abbia davvero precluso loro il perfezionamento di una fattispecie acquisitiva da "virtuale" a reale. Richiamando qui le considerazioni già svolte al precedente paragrafo 3, ci pare ancora oggi tutt'altro che incontrovertibile che l'ordinamento vigente legittimi i discendenti di avi di origine italiana a far accertare

²⁹ Sottolineano tale aspetto, G. ROSSOLILLO, cit., p. 1167; A. CIERVO, *Note a prima lettura sulla sentenza n. 63/2026 della Corte costituzionale*, nel sito <https://www.questionegiustizia.it>.

³⁰ Giustifica la posizione assunta dalla Corte, pur riconoscendone le tensioni, G. MANNUCCI, *Cittadinanza iure sanguinis e affidamento senza posizione: note a margine di Corte costituzionale n. 63 del 2026*, cit.

³¹ Trib. Mantova, sez. civ., ord. 24 ottobre 2025

³² Trib. Campobasso, sez. spec. imm., ordd. 6.2.2026 e 9.2.2026.

³³ Cfr. A. LAMA, *Ius sanguinis, perdita involontaria della cittadinanza e retroattività della riforma: la parola alle Sezioni Unite*, in *NT+ Diritto*, 2026.

giudizialmente lo *status civitatis* di loro avi defunti e di conseguenza a se stessi, senza limiti di tempo,

5. Sulla compatibilità della riforma col diritto dell'Unione

Il giudice *a quo* aveva posto alla Corte anche una questione specifica sulla compatibilità dell'efficacia retroattiva della riforma col diritto dell'Unione e segnatamente con i principi enucleati dalla Corte di giustizia relativamente ai limiti alla discrezionalità degli Stati membri nella disciplina della revoca della cittadinanza. Vi è infatti un costante e pluridecennale orientamento della Corte di giustizia, affermato sin dalla sentenza Micheletti del 1992³⁴, in base al quale, benché la disciplina della cittadinanza nazionale sia materia di competenza esclusiva degli Stati Membri, questi ultimi devono esercitare le loro prerogative nel rispetto degli obblighi di leale cooperazione e nel rispetto dei canoni di proporzionalità ed adeguatezza, tenuto conto degli impatti che le regole nazionali producono sull'applicazione del diritto dell'Unione e sul riconoscimento della cittadinanza europea.

Il tema è stato trattato con ampiezza dalla sentenza n. 63 del 2026, ove si è dato conto puntualmente dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia sul tema³⁵ ma si è ritenuto che essa sia inconferente nel caso in esame.

L'argomento principale si fonda sulla tesi di fondo – già valorizzata anche nell'esame di altre censure – che la riforma abbia fatto ricorso alla “retroattività propria” per modificare una fattispecie normativa in situazioni nelle quali essa non aveva prodotto e esaurito i propri effetti, ossia non aveva determinato l'effettivo sorgere di una posizione giuridica riconosciuta e fatta valere; e che pertanto essa differisca radicalmente da una vera e propria revoca, da intendersi come privazione *ex nunc* degli effetti di uno statuto vantaggioso per l'interessato.

Due elementi testuali citati a supporto di questa conclusione – quali l'espressione usata dal legislatore “si considera non avere mai acquisito” e la collocazione della disposizione all'articolo 3-bis della legge n. 91 del 1992, accanto ai modi di acquisto e non invece fra le disposizioni sulla perdita – non paiono insuperabili, dato che la qualificazione sostanziale degli effetti di una disposizione nel contesto di un sistema giuridico ordinato e coerente – al fine di trarne limiti all'azione legislativa – non può essere rimessa all'arbitrio dello stesso legislatore e fatta dipendere dalla scelta del lessico

³⁴ Corte giust., sentenza 7 luglio 1992, causa C-369/90, *Micheletti*.

³⁵ Per un'approfondita disamina delle decisioni della Corte di giustizia in materia di compatibilità con il diritto dell'Unione delle leggi nazionali, ci permettiamo di rinviare a B. BAREL, *Orientamenti della più recente giurisprudenza della Corte di giustizia sui limiti alla disciplina nazionale della cittadinanza per effetto della cittadinanza dell'Unione* e ai contributi degli altri Autori raccolti in A. DI STASI, M. C. BARUFFI L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023. Affrontano il tema anche S. MARINAI, cit., p. 10 ss.; F. CORVAJA, cit., p. 400 ss.; C. DELLI CARRI, cit., p. 375 ss.

giuridico e della collocazione sistematica³⁶. In ogni caso, non è però su quegli elementi che si regge la conclusione raggiunta, bensì sulla oggettiva differenza ravvisabile tra la condizione giuridica di chi si sia attivato per ottenere il riconoscimento giuridico dello *status civitatis* sulla base della sussistenza delle necessarie condizioni di fatto previste dalla legge, e quella di chi nulla abbia fatto e perciò non si sia mai avvalso della possibilità di far accertare e valere quanto la legge gli avrebbe consentito³⁷.

In effetti, la giurisprudenza della Corte di giustizia sulla revoca della cittadinanza riguarda casi nei quali un soggetto era stato privato di uno *status* accertato ed effettivo, nei quali un provvedimento amministrativo andava ad incidere su diritti concretamente esercitabili, e su tale presupposto impone un esame individuale delle conseguenze prodotte sulla vita degli interessati alla stregua del principio di proporzionalità³⁸. La *ratio* di questo principio, secondo la Corte, viene meno quando non sia ravvisabile uno *status* di cittadino europeo giuridicamente certo e pertanto non vi possa essere un effettivo pregiudizio. In effetti, nel caso di specie, gli interessati sono persone che non hanno mai ottenuto il passaporto italiano e non hanno mai esercitato il diritto di libera circolazione nel territorio dell'Unione né gli altri diritti di cui si sostanzia lo statuto del cittadino dell'Unione.

È stato dunque obiettato che la Corte costituzionale non abbia correttamente applicato l'art. 267, co. 3 TFUE, che prescrive alle Corti di ultima istanza di promuovere un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, salvo che la questione non risulti già pacificamente definita dalla Corte stessa: il mancato rinvio, in una situazione che non è mai stata valutata dalla Corte di giustizia e che potenzialmente incide sullo statuto di cittadinanza dell'Unione, è stato considerato in dottrina un elemento di criticità della pronuncia, in quanto la delimitazione della nozione di revoca, rispetto ad una revisione retroattiva di una fattispecie acquisitiva ritenuta dal diritto statale vivente condizione necessaria e sufficiente per l'acquisto, come pure la distinzione tra *status* accertato e *status* non

³⁶ In questo senso, v. R.A. DE LECERDA BADARÒ, *Ius sanguinis, preclusione originaria e diritto dell'Unione: una rilettura critico-ermeneutica*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti pubblici*, 19.6.2026 nel sito: <https://www.contabilita-pubblica.eu>.

³⁷ Sotto questo aspetto, la Corte di giustizia si è pronunciata in passato in merito alla tutela dell'affidamento ingenerato da uno Stato membro in capo ad un individuo circa la possibilità di acquisirne la cittadinanza. Con la sentenza del 18 gennaio 2022, causa C-118/20, *JY*, la Corte di giustizia aveva giudicato contraria al diritto dell'Unione una normativa nazionale che consentiva ad uno Stato membro di "revocare" le assicurazioni fornite ad una persona circa la concessione della propria cittadinanza. Si trattava, tuttavia, di un caso in cui le garanzie erano state fornite con provvedimento espresso diretto all'interessato, il quale in base ad esse aveva rinunciato alla propria cittadinanza di origine. Nel caso del decreto-legge n. 36/2025, invece, le modifiche normative hanno inciso su una normativa generale, la cui applicazione non era ancora stata richiesta dall'interessato.

³⁸ Tra le sentenze della Corte di giustizia rese in materia di revoca della cittadinanza nazionale, può essere segnalata la sentenza del 12 marzo 2019, causa C-221/17, *M. G. Tjebbes e altri*, relativa alla revoca della cittadinanza di uno Stato membro a seguito dell'acquisto della cittadinanza di un Paese terzo e del trasferimento fuori del territorio dell'Unione. La Corte di giustizia aveva in effetti ritenuto che la legge nazionale non fosse compatibile con il diritto dell'Unione, in quanto produceva la perdita automatica di uno *status civitatis* in precedenza acquistato in assenza di una verifica puntuale degli effetti che tale perdita avrebbe comportato per l'interessato ed in mancanza di previsioni che consentissero di recuperare la cittadinanza perduta.

accertato per impedire l'accesso alla cittadinanza dell'Unione, sono elementi nuovi sui quali la Corte di giustizia non ha ancora avuto modo di esprimersi³⁹.

In ogni caso, non pare scontato né probabile che la riforma sia ritenuta in contrasto col diritto dell'Unione. A parte l'oggettiva differenza tra la situazione dell'individuo che abbia titolo per chiedere il riconoscimento e quella dell'individuo che lo abbia ottenuto ed abbia esercitato i diritti che ne conseguono, è da osservare che, anche a voler qualificare la situazione dedotta in giudizio in termini di revoca *ex tunc* generalizzata di uno *status* di cittadino nazionale e al contempo dell'Unione, essa non può essere assimilata ai casi già esaminati dalla Corte di giustizia e per questo assoggettata allo scrutinio sulla base del principio di proporzionalità, con una valutazione individuale che tenga conto degli effetti in concreto prodotti.

In primo luogo, è da considerare che la riforma ha portata generale ed astratta, operando nei confronti di un numero indeterminato ed elevatissimo di individui, sicché non vengono – non possono venire – in rilievo specifiche condizioni individuali, essendo invece decisiva la sussistenza o insussistenza di legami con l'Italia determinati in modo obiettivo e generalizzato: in questo senso, la disposizione non è immediatamente assimilabile ad una “revoca” della cittadinanza nazionale, considerato che essa fa espressamente salve le ipotesi in cui lo *status civitatis* abbia formato l'oggetto di un provvedimento amministrativo o giudiziale di riconoscimento.

Né varrebbe obiettare che anche nel caso *Tjebbes* la perdita della cittadinanza discendeva non già da un provvedimento individuale, bensì da una previsione legislativa generale ed astratta, operante *ex lege* al ricorrere di presupposti obiettivi, e che ciononostante la Corte di giustizia ha preteso che le autorità e i giudici nazionali potessero procedere, sia pure in via incidentale, ad un esame individuale delle conseguenze della perdita alla stregua del principio di proporzionalità. La distinzione decisiva non corre, infatti, tra perdita disposta con atto individuale e perdita *ex lege*, bensì tra la privazione di uno status già acquisito, consolidato ed effettivamente goduto – quale era quello dei ricorrenti nel caso *Tjebbes*, cittadine olandesi dalla nascita, titolari di passaporto e dei diritti connessi allo statuto di cittadine dell'Unione – e la ridefinizione retroattiva di una fattispecie acquisitiva rimasta allo stadio virtuale, mai fatta constatare né esercitata dall'interessato in alcuna delle sue manifestazioni. L'esame individuale di proporzionalità richiesto dalla Corte di giustizia ha ad oggetto, per sua stessa natura, le conseguenze che la perdita «comporta per l'interessato» sul piano dei diritti effettivamente esercitati o ragionevolmente prevedibili nella sua concreta situazione di vita: un simile scrutinio presuppone dunque un vissuto giuridico euronazionale che, nel caso dei discendenti destinatari della riforma, per definizione manca. Senza contare che la stessa sentenza *Tjebbes* riconosce espressamente la legittimità dell'intento dello Stato membro di riservare la cittadinanza a chi mantenga un legame effettivo con esso: sicché il principio di effettività, lungi dal costituire un ostacolo, opera qui in favore della compatibilità della riforma.

³⁹ S. MARINAI, *op. cit.*, p. 15.

Resta il fatto che si tratta di questioni nuove, sulle quali la Corte di giustizia non ha ancora avuto occasione di pronunciarsi: né la riconducibilità alla nozione di «revoca» della revisione retroattiva di una fattispecie acquisitiva, né la rilevanza della distinzione tra *status* accertato e *status* virtuale ai fini dell'accesso alla cittadinanza dell'Unione possono dirsi coperte da un *acte clair*, secondo i criteri ribaditi, con la precisazione di uno specifico obbligo di motivazione in caso di mancato rinvio, dalla sentenza *Consorzio Italian Management*⁴⁰. La Corte costituzionale – che a partire dall'ordinanza n. 103 del 2008 ha riconosciuto la propria qualità di giurisdizione nazionale ai sensi dell'art. 267 TFUE, e di essere giudice di ultima istanza nei giudizi in via incidentale – avrebbe perciò potuto, e secondo parte della dottrina dovuto, investire la Corte di giustizia, anziché risolvere da sé il dubbio interpretativo. La scelta di non farlo non chiude la partita: qualunque giudice di merito conserva il potere di proporre il rinvio pregiudiziale, e l'eventualità che ciò accada è tutt'altro che remota, considerata la mole del contenzioso pendente e l'espresso dissenso manifestato da una parte della dottrina. In tale scenario, una pronuncia della Corte di giustizia che riconducesse la fattispecie alla nozione di revoca, estendendovi lo scrutinio di proporzionalità, inciderebbe in modo dirompente sull'impianto della riforma e sulla stessa disposizione transitoria, riaprendo quel varco che il legislatore ha inteso chiudere. Anche per questa ragione, un chiarimento sollecitato in tempi brevi dalla stessa giurisdizione di ultima istanza avrebbe forse giovato alla certezza del diritto più di quanto non le giovi l'attuale assetto, affidato alla tenuta di una distinzione concettuale ancora inedita nella giurisprudenza dell'Unione.

In terzo luogo, il principio di effettività, sviluppato di recente dalla Corte di giustizia con riferimento alla disciplina nazionale dell'acquisto della cittadinanza⁴¹, e ora fortemente valorizzato anche dalla Corte costituzionale italiana, è suscettibile di svolgere un ruolo ben più ampio di quello finora attribuitogli, influenzando non solo sul versante delle legislazioni nazionali relative all'acquisto della cittadinanza ma anche su quello della regolamentazione della privazione, venendo in rilievo in entrambi i casi la sussistenza o meno di legami effettivi dell'individuo con il territorio e l'ordinamento dell'Unione⁴².

⁴⁰ Corte giust., 6 ottobre 2021, causa C-561/19, *Consorzio Italian Management*.

⁴¹ In questo senso, la Corte di giustizia, nella sentenza del 29 aprile 2025, Causa C-181/23, *Commissione c. Malta*, ha ritenuto che il diritto dell'Unione osti al riconoscimento della cittadinanza nazionale – e dunque europea – in capo a persone prive di legami effettivi con lo Stato membro. Tale pronuncia è stata resa in relazione ad una legge maltese che facilitava la concessione della cittadinanza di quello Stato a coloro che avessero effettuato degli investimenti nel paese, in assenza di altri indici che dimostrassero il possesso di un legame effettivo. La sentenza è stata richiamata dalla Corte costituzionale, e tale richiamo è stato oggetto di critiche da parte di alcuni commentatori (cfr. S. MARINAI, cit.), in quanto il caso della legge maltese, che permetteva il riconoscimento della cittadinanza secondo un meccanismo puramente *transazionale*, non sarebbe assimilabile alla normativa italiana precedente alla modifica legislativa, che invece faceva applicazione, pur estensivamente, di un criterio di collegamento generalmente accolto nella tradizione giuridica internazionale.

⁴² In questi termini, sottolinea la convergenza tra la giurisprudenza della Corte costituzionale nella sentenza n. 63 del 2026 e la Corte di giustizia nella sentenza *Commissione c. Malta*, v. M. INGLESE, *La legge sulla cittadinanza italiana e le convergenze tra la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia*, in *Unione europea e diritti*, 2026, n. 2, nel sito: <https://uediritti.it/>.

6. Ulteriori profili di criticità della riforma

Il tema dell'efficacia retroattiva della riforma dello *ius sanguinis* ha comprensibilmente monopolizzato l'attenzione dell'opinione pubblica e degli studiosi. Ci sono tuttavia anche altri profili di criticità, che richiedono delicate scelte interpretative e che potrebbero generare ulteriori questioni di legittimità costituzionale.

Si è già fatto cenno alla questione relativa all'interpretazione del criterio normativo dal quale dipende l'ultrattività della disciplina originaria, ossia la pendenza di procedimenti amministrativi o giudiziari. Mentre ai procedimenti giudiziari offre un approdo interpretativo sicuro la disciplina processualcivilistica sulla pendenza di lite, per i procedimenti amministrativi il legislatore ha fatto un passo indietro rispetto alla data di formale avvio del procedimento amministrativo mediante presentazione all'amministrazione di una istanza corredata della documentazione necessaria. Ha scelto infatti di valorizzare anche la circostanza fattuale che sia avvenuta la comunicazione della fissazione dell'incontro richiesto dagli interessati all'autorità consolare per la presentazione dell'istanza e l'avvio del procedimento. Poiché la fissazione dell'incontro – salvi i casi in cui non avvenga attraverso l'uso di piattaforme telematiche di prenotazione – dipende dall'attivazione dell'autorità amministrativa, ove quest'ultima non abbia ancora dato seguito tempestivo alle richieste ricevute, l'istante sarà definitivamente pregiudicato nella sua aspettativa, indipendentemente dalla propria manifestazione di interesse ad attivare il procedimento.

La delicatezza di questo aspetto è già stata colta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 63 del 2026, coll'evidenziare di non poter prendere in esame il punto in quanto esulava dal perimetro delle questioni sollevate dal giudice *a quo*. È perciò possibile e probabile che la questione sia sollevata davanti al giudice ordinario. Si è già osservato, infatti, che i soggetti che abbiano in qualche modo attivato o cercato di attivare i procedimenti amministrativi in sede consolare, possono avvalersi, secondo la giurisprudenza, di fronte alla paralisi di quei procedimenti, di rimedi giudiziari per ottenere il riconoscimento della cittadinanza. Questa possibilità permane anche dopo la riforma, con riferimento a tutti i procedimenti amministrativi che siano considerati dall'interessato “pendenti”, nell'ampio senso indicato sopra o anche in un'accezione ancora più estesa. D'altra parte, la Corte costituzionale non è nuova a pronunce additive finalizzate a produrre una “scissione” degli effetti di un atto giuridico qualora il perfezionamento della fattispecie dipenda da elementi estranei alla volontà del soggetto⁴³.

È dunque prevedibile che presto si porrà davanti al giudice ordinario la questione interpretativa riguardante la determinazione della “pendenza” in sede amministrativa dalla quale dipende l'applicabilità della legislazione originaria anziché della riforma.

All'attenzione del giudice ordinario è già stata posta anche la questione inerente alla posizione di coloro che, all'entrata in vigore del decreto-legge n. 36/2025, erano

⁴³ In questi termini, Corte cost., sentenze nn. 69 del 1994 e 477 del 2002, rese in tema di notifica di atti giudiziari, che hanno valorizzato il principio secondo cui non possono essere imputati all'interessato esiti intempestivi di procedimenti parzialmente sottratti ai suoi poteri di impulso o di controllo.

minorenni e non potevano dunque avviare di loro iniziativa il procedimento o la domanda giudiziale di riconoscimento della cittadinanza: in questo caso, il riconoscimento di uno *status* personalissimo sarebbe inficiato non dal disinteresse mostrato dai diretti interessati, ma da un comportamento riferibile ai loro genitori o tutori. Si profila una situazione assai simile a quella che si era presentata in merito all'acquisto della cittadinanza "per beneficio di legge" ai sensi dell'art. 4 l. n. 91/1992 da parte degli stranieri nati in Italia e che avessero risieduto legalmente in Italia senza interruzioni dalla nascita fino al raggiungimento della maggiore età: che è stata risolta, dapprima dalla giurisprudenza⁴⁴ e poi da un intervento legislativo⁴⁵, nel senso che eventuali interruzioni della continuità delle iscrizioni anagrafiche – non imputabili ai minori – non possono pregiudicare l'acquisto della cittadinanza in capo all'interessato,

Altra situazione problematica è quella in cui il procedimento amministrativo o giudiziario sia stato avviato soltanto dai genitori prima dell'entrata in vigore della riforma, confidando nella *iuris communicatio* ai figli minori conviventi, che costituiva una conseguenza naturale dell'acquisto della cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 14 l. n. 91 del 1992, e la cui applicazione è stata parimenti limitata dalla novella legislativa.

In tutte queste ipotesi il dettato normativo lascia poco spazio per un'interpretazione estensiva, anche se non può escludersi del tutto una lettura costituzionalmente orientata in base alla *ratio* della riforma, così come da ultimo intesa dalla Corte costituzionale, volta a tenere conto, ai fini della tutela del legittimo affidamento, dell'atteggiamento attivo o passivo tenuto dall'interessato. Altrimenti, è prevedibile un rinvio alla Corte costituzionale, verosimilmente sotto il profilo della disparità di trattamento conseguente alla maggiore o minore solerzia dell'autorità consolare o alla necessità di tutela della posizione dei minori.

Certamente la situazione che si va delineando non comporterà per lungo tempo un contenimento e tantomeno una riduzione del contenzioso in materia di cittadinanza davanti al giudice ordinario, anzi esso continuerà ad espandersi, con le conseguenze che la riforma si prefiggeva di circoscrivere.

Un altro profilo di criticità riguarda la modifica apportata dalla riforma all'articolo 19-bis del decreto legislativo 1° settembre 2011, n.150, con inserimento, dopo il comma 2, dei commi 2-bis e 2-ter. Si dispone che nei giudizi di accertamento della cittadinanza non siano ammesse come prove il giuramento e la testimonianza, salvo i casi espressamente previsti dalla legge, e che gravi sul ricorrente l'onere di allegare e provare l'insussistenza delle cause di mancato acquisto o di perdita della cittadinanza previste dalla legge.

Questa disposizione ha una portata dirompente, perché è palesemente volta a rendere molto più difficile la prova delle condizioni necessarie per ottenere il riconoscimento. Ancora più dirompente sarebbe la sua immediata applicazione nei giudizi in corso, non già perché ne sia espressamente prevista l'efficacia retroattiva bensì perché potrebbe

⁴⁴ *Ex plurimis* Cass. civ., sez. I, 17.5.2017, n. 12380.

⁴⁵ Il decreto-legge n. 69/2013, all'art. 33, ha previsto che "*all'interessato non sono imputabili eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della pubblica amministrazione*".

essere interpretata come *ius superveniens* di natura processuale. Se così fosse, avrebbe l'effetto di provocare l'esito negativo della massima parte dei giudizi di riconoscimento della cittadinanza, finendo con lo svilire la clausola transitoria di salvezza dei procedimenti pendenti. Ma anche per i giudizi futuri l'applicazione della nuova disposizione renderà molto più difficile dare prova della formazione della fattispecie acquisitiva. Potrebbero perciò sorgere dubbi di legittimità costituzionale, soprattutto sull'inversione dell'onere della prova, tenuto conto dell'ormai consolidato orientamento della giurisprudenza circa l'onere dell'interessato di provare esclusivamente i fatti costitutivi della pretesa azionata⁴⁶.

Il problema sarebbe ridotto, anche se non eliminato in quanto valevole pur sempre per i giudizi futuri, ove per via interpretativa fosse riconosciuta alla disposizione natura sostanziale e pertanto essa fosse ritenuta applicabile soltanto ai nuovi giudizi iniziati successivamente alla sua entrata in vigore.

7. Osservazioni conclusive. La possibile incidenza del principio di effettività sulla disciplina di altri modi di acquisto della cittadinanza

La riforma e ancor più gli interventi della Corte costituzionale hanno implicazioni di portata più generale, sul piano della rispondenza al modello costituzionale della cittadinanza di altre disposizioni della legge n. 91 del 1992.

Infatti, la rilevanza ora riconosciuta al principio di effettività, nel definire il popolo italiano, e il ridimensionamento dello *ius sanguinis* quando esso non esprima un legame oggettivo e prevalente tra l'individuo e l'Italia, non possono che far riflettere sulla condizione giuridica degli stranieri stabilmente residenti in Italia e sugli stretti limiti oggi vigenti per l'acquisto della cittadinanza da parte loro.

A riprova della rinnovata centralità del tema nel dibattito pubblico, nel giugno 2025 il corpo elettorale è stato chiamato a pronunciarsi sul referendum abrogativo volto a ridurre da dieci a cinque anni il periodo di residenza legale richiesto allo straniero per la naturalizzazione ai sensi dell'art. 9 della legge n. 91 del 1992. La consultazione non ha raggiunto il *quorum* di partecipazione, lasciando così intatta la disciplina vigente; ma la concomitanza tra l'iniziativa referendaria, volta ad ampliare l'accesso alla cittadinanza per gli stranieri stabilmente radicati nel territorio, e la riforma legislativa restrittiva dello *ius sanguinis* per i discendenti privi di legami effettivi con il Paese, è di per sé eloquente: entrambe le vicende, pur di segno opposto, convergono nel porre al centro la questione dell'effettività del legame tra individuo e comunità nazionale, che la Corte costituzionale avrebbe di lì a poco elevato a criterio ordinatore della materia.

In particolare, la riflessione riguarda anzitutto i minori stranieri, nati in Italia o entrati nel Paese in tenera età e stabilmente residenti con le loro famiglie, inseriti nei percorsi

⁴⁶ È pacifico in giurisprudenza che nei giudizi di riconoscimento della cittadinanza il ricorrente è tenuto a comprovare il fatto costitutivo dello *status civitatis* preteso, ossia la discendenza italiana per linea paterna o materna, mentre grava sullo Stato resistente l'eventuale prova di elementi ostativi sopravvenuti (Cass. sez.un. 24 ottobre 2022, n. 25317 e n. 25318; App. Roma 21 settembre 2023, n. 5967).

formativi scolastici con conoscenza della lingua italiana e delle regole di base del Paese, partecipi della vita comunitaria. I modi di acquisto della cittadinanza da parte degli stranieri, per beneficio di legge o per naturalizzazione, così come strutturati attualmente, appaiono inadeguati a riconoscere il legame effettivo di queste persone con la comunità italiana.

La sentenza n. 63 del 30 aprile del 2026 è dunque anche un segnale al legislatore, perché sulla scia della riforma del 2025 prosegua il riordino organico della legislazione sulla cittadinanza, in linea con i principi desumibili dalla trama costituzionale, senza attendere ulteriori interventi del Giudice delle leggi.

Il principio di effettività diventa ora il fondamento della legislazione sulla cittadinanza, secondo il modello costituzionale⁴⁷. Il ridimensionamento del principio dello *ius sanguinis* non travolge il principio di nazionalità, forse anzi ne recupera l'originaria essenza in termini moderni, a cominciare dal radicamento territoriale e dalla comunanza di vita, di diritti e di doveri⁴⁸.

Non resta che prendere atto della realtà: si può ben essere – orgogliosamente – di origine italiana senza essere considerati e trattati necessariamente da cittadini, con le responsabilità e i doveri che ne conseguono⁴⁹; così come si può ben diventare cittadini e vivere in Italia pur senza avere origine italiana.

La sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 2026 va dunque ben oltre il suo *decisum* e rappresenta una pietra miliare nella comprensione e attuazione piena dell'architettura costituzionale dello Stato.

⁴⁷ Ulteriori considerazioni sul punto in B. BAREL, *Ius sanguinis e principio di effettività fra Corte di giustizia e Corte costituzionale*, in C. CAMPIGLIO (a cura di), *Il riconoscimento dello status di cittadino italiano per discendenza nelle sue molteplici dimensioni*, Milano, 2026 (in corso di pubblicazione).

⁴⁸ Per una rilettura efficace del pensiero manciniano e una riflessione sull'oblio del criterio della cittadinanza nel diritto internazionale privato contemporaneo, v. C. CAMPIGLIO, *Cittadinanza e nazionalità: riflessioni internazionalprivatistiche*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2025, n. 3, pp. 563-591.

⁴⁹ Meriterebbe di essere valorizzata la disposizione all'articolo 51, comma 3, della Costituzione che consente alla legge di parificare ai cittadini, per l'accesso ai pubblici uffici e alle cariche pubbliche, “gli italiani non appartenenti alla Repubblica. La disposizione fu pensata in Assemblea Costituente soprattutto per gli italiani rimasti fuori dai confini nazionali dopo i trattati di pace alla fine della II guerra mondiale, in particolare nelle zone cedute alla Jugoslavia e alla Francia, ma la sua *ratio* appare tutt'altro che esaurita, in quanto consente di valorizzare la permanenza di legami di origine, lingua, cultura con l'Italia di comunità residenti all'estero anche senza il riconoscimento dello *status civitatis*.