CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **63/2026** (ECLI:IT:COST:2026:63)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattore: **PITRUZZELLA**
Udienza Pubblica del **11/03/2026**; Decisione del **11/03/2026**
Deposito del **30/04/2026**; Pubblicazione in G. U. **06/05/2026**
Norme impugnate: Art. 3 bis della legge 05/02/1992, n. 91, introdotto dall'art. 1, c. 1°, del decreto-legge 28/03/2025, n. 36, convertito, con modificazioni, nella legge 23/05/2025, n. 74.
Massime:
Atti decisi: **ord. 167/2025**

SENTENZA N. 63

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis* della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo

2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74, promosso dal Tribunale ordinario di Torino, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, in composizione monocratica, nel procedimento vertente tra M.E. E.A. e altri e Ministero dell'interno, con ordinanza del 25 giugno 2025, iscritta al n. 167 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di M.E. E.A., R.J. E.A., M.V. A.B., A.C. A.B., M.V. E.A., M.A. M.A. e M.A. M.A. per sé e per il proprio figlio minore J.I. M.V., nonché gli atti di intervento di L.P. C.G., di L.A. F., dell'Associazione giuristi *Iure Sanguinis* (AGIS), della Confederazione degli Italiani nel mondo, di L.A. T. e altri, dell'Associazione italiana "Sardi Uniti" di Socorros Mutuos, di R. D.C.R.R. e altri e, depositato fuori termine, di A. L.A. e J. L.A., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2026 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi gli avvocati Marco Mellone per A. L.A. e J. L.A., Giovanni Bonato, Monica Lis Restanio e Diego Corapi per M.E. E.A. e per le altre parti costituite, Corrado Caruso per M.E. E.A., nonché l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 marzo 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Il Tribunale ordinario di Torino, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis* – limitatamente alle parole «anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo» e alle condizioni previste alle lettere *a)*, *a-bis)* e *b)* – della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74.

L'art. 3-*bis* dispone quanto segue: «[i]n deroga agli articoli 1, 2, 3, 14 e 20 della presente legge, all'articolo 5 della legge 21 aprile 1983, n. 123, agli articoli 1, 2, 7, 10, 12 e 19 della legge 13 giugno 1912, n. 555, nonché agli articoli 4, 5, 7, 8 e 9 del codice civile approvato con regio decreto 25 giugno 1865, n. 2358, è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo ed è in possesso di altra cittadinanza, salvo che ricorra una delle seguenti condizioni: *a)* lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti non oltre le 23:59, ora di Roma, della medesima data; *a-bis)* lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti nel giorno indicato da appuntamento comunicato all'interessato dall'ufficio competente entro le 23:59, ora di Roma, della medesima data del 27 marzo 2025; *b)* lo stato di cittadino dell'interessato è accertato giudizialmente, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda giudiziale presentata non oltre le 23:59, ora di Roma, della medesima data; *c)* un ascendente di primo o di secondo grado possiede, o possedeva al momento della morte, esclusivamente la cittadinanza italiana; *d)* un genitore o adottante è stato residente in Italia per almeno due anni continuativi successivamente all'acquisto della cittadinanza italiana e prima della data di nascita o di adozione del figlio».

1.1.– Il giudice *a quo* riferisce di essere stato adito da otto cittadini venezuelani, con un ricorso proposto ai sensi dell'art. 281-*decies* del codice di procedura civile contro il Ministero dell'interno, depositato il 28 marzo 2025. I ricorrenti chiedevano l'accertamento del loro status di cittadini italiani *iure sanguinis*, in quanto discendenti del cittadino italiano P.M. D., nato a Torino nel 1837, successivamente emigrato in Venezuela e ivi deceduto, senza essersi mai naturalizzato cittadino venezuelano e avendo acquistato la cittadinanza italiana per effetto dell'unificazione del 1861.

Il rimettente osserva che, in base alla disciplina precedente rispetto al d.l. n. 36 del 2025, come convertito, la domanda sarebbe stata fondata, «nonostante nella linea genealogica figuri un ascendente di sesso femminile, sposata con cittadino straniero e con cui aveva avuto un figlio prima della promulgazione della vigente Costituzione del 1948». Riferisce che, in altro giudizio promosso da altri discendenti di P.M. D., il Tribunale ordinario di Roma avrebbe accertato lo status di cittadino italiano (ordinanza 13 settembre 2023, n. 23849).

Il giudice *a quo* ritiene applicabile al caso di specie la nuova disciplina, dettata dall'art. 3-*bis* della legge n. 91 del 1992, in quanto i ricorrenti sono cittadini venezuelani e non rientrano nelle fattispecie «derogatorie» di cui alle lettere da *a)* a *d)* dello stesso art. 3-*bis*, comma 1, non avendo presentato domanda di riconoscimento in via amministrativa e avendo proposto domanda giudiziale il 28 marzo 2025, dunque un giorno dopo la scadenza del termine fissata dal d.l. n. 36 del 2025, come convertito. Inoltre, i loro ascendenti non possedevano solo la cittadinanza italiana né hanno risieduto in Italia per due anni.

2.– Il rimettente ritiene che il citato art. 3-*bis* determini una revoca implicita e retroattiva della cittadinanza italiana, che i ricorrenti avevano acquisito per nascita, e che esso sia costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 2, 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 9 del Trattato sull'Unione europea, all'art. 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, all'art. 15, comma 2, della Dichiarazione universale dei diritti umani, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, e all'art. 3, comma 2, del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, firmato a Strasburgo il 16 settembre 1963, reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica 14 aprile 1982, n. 217.

2.1.– In riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., il rimettente lamenta la violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e affidamento nella sicurezza giuridica.

Sotto il primo aspetto, il giudice *a quo* rileva «l'assoluta arbitrarietà del trattamento tra coloro che avevano presentato una domanda giudiziale prima del 28.3.2025 e coloro che la hanno presentata dopo, senza che la diversità nella normativa applicabile sia in qualche modo legata ad alcun ulteriore elemento oggettivo rilevante».

Sotto il secondo aspetto, il rimettente invoca la «tutela dei diritti quesiti», ritenendo che l'affidamento nella sicurezza giuridica sia alla base del "patto sociale" su cui si fonda l'ordinamento repubblicano. Viene richiamata la sentenza n. 69 del 2014 di questa Corte, secondo la quale l'istituto della decadenza non tollererebbe, «per sua natura, applicazioni retroattive, "non potendo logicamente configurarsi una ipotesi di estinzione del diritto […] per mancato esercizio da parte del titolare in assenza di una previa determinazione del termine entro il quale il diritto […] debba essere esercitato" (sentenza n. 191 del 2005)». Secondo il giudice *a quo*, tali principi dovrebbero trovare applicazione nel caso di specie, dovendosi considerare – in particolare – il «"grado di consolidamento" particolarmente elevato della giurisprudenza in materia di cittadinanza *iure sanguinis*, che consta di un innumerevole numero di pronunce che (in casi sovrapponibili a quello di specie) avevano pacificamente riconosciuto il diritto alla cittadinanza». Inoltre, un ulteriore argomento nel senso dell'arbitrarietà e dell'irragionevolezza del meccanismo introdotto dalla norma censurata («revoca implicita della cittadinanza con efficacia retroattiva e senza alcuna previsione di

diritto intertemporale») sarebbe ricavabile dall'esperienza comparata. Il rimettente riferisce che, in Germania, una riforma federale entrata in vigore il 1° gennaio 2000 ha introdotto, quale ulteriore condizione per l'acquisizione della cittadinanza tedesca, il principio del luogo di nascita, in aggiunta al principio di filiazione. Tuttavia, il legislatore tedesco avrebbe reso «applicabile la nuova (e più restrittiva) normativa in materia di cittadinanza soltanto ai nati dopo l'1.1.2000, senza cioè prevedere alcuna applicazione retroattiva (e *in peius*)». Tale esperienza comparatistica confermerebbe l'insostenibilità della scelta normativa del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, che con «efficacia immediata ed effetto retroattivo» disapplica la normativa in materia di acquisto della cittadinanza italiana per nascita in vigore sin dal 1912.

2.2.– Secondo il rimettente, la norma censurata contrasterebbe anche con l'art. 117, primo comma, Cost., cioè con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia. Con riferimento alla violazione delle norme dell'Unione europea *self-executing*, il giudice *a quo* rileva che la giurisprudenza di questa Corte si sarebbe assestata nel senso della cosiddetta alternatività dei rimedi (viene richiamata la sentenza n. 7 del 2025).

In particolare, è lamentata la violazione dell'art. 9 TUE e dell'art. 20 TFUE. La prima disposizione stabilisce che «[l]'Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce». La seconda disposizione stabilisce, al paragrafo 1, che «[è] istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce».

Tale questione sarebbe ammissibile «in ragione del riflesso che la cittadinanza italiana produce circa la titolarità della cittadinanza europea»: la norma censurata, dunque, inciderebbe su norme dei trattati (quelle relative alla cittadinanza) che hanno efficacia diretta nel nostro ordinamento.

Il rimettente richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, in particolare Grande sezione, sentenza 5 settembre 2023, causa C-689/21, Udlændinge-og Integrationsministeriet, secondo la quale, «in una situazione come quella di cui trattasi nel procedimento principale, in cui la normativa nazionale ha l'effetto di far perdere *ipso iure* alla persona interessata la cittadinanza dello Stato membro di cui trattasi e, di conseguenza, lo status di cittadino dell'Unione alla data in cui essa compie l'età di 22 anni, tale persona deve disporre di un termine ragionevole per presentare una domanda diretta ad ottenere dalle autorità competenti un esame della proporzionalità delle conseguenze di detta perdita nonché, eventualmente, il mantenimento o il riacquisto *ex tunc* di tale cittadinanza» (punto 50).

Dunque, la norma censurata violerebbe gli artt. 9 TUE e 20 TFUE per non aver «previsto alcun meccanismo di diritto intertemporale che consentisse […] la conservazione della cittadinanza entro termini ragionevoli (ad esempio, prevedendo una "finestra temporale" entro la quale poter presentare una domanda amministrativa o giudiziale di riconoscimento della cittadinanza)».

2.3.– L'art. 117, primo comma, Cost. sarebbe violato anche in relazione all'art. 15, comma 2, della Dichiarazione universale dei diritti umani, secondo il quale «[n]essun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza». Il rimettente contesta «l'arbitrarietà dei criteri di "revoca implicita" introdotti dall'art. 1 c. 1 lett. a) e b) d.l. n. 36/2025, nella parte in cui fanno retroagire la "revoca" […] alle ore 23:59 del giorno precedente l'entrata in vigore del medesimo decreto-legge».

2.4.– Infine, l'art. 117, primo comma, Cost. sarebbe violato in relazione all'art. 3, comma 2,

del Prot. n. 4 CEDU, secondo il quale «[n]essuno può essere privato del diritto di entrare nel territorio dello Stato di cui è cittadino». La norma censurata priverebbe i destinatari di essa del «diritto di entrare nel territorio italiano per il sol fatto di non avere chiesto (in via amministrativa o giudiziale) il riconoscimento del proprio diritto entro le ore 23:59 del giorno precedente l'entrata in vigore del d.l. n. 36/2025».

In conclusione, il giudice *a quo* ritiene l'art. 3-*bis* della legge n. 91 del 1992 costituzionalmente illegittimo, nelle parti sopra indicate, in quanto «sarebbe stato possibile prevedere una normativa intertemporale tale da consentire alle persone interessate (cioè agli italiani nati all'estero, in possesso di altra cittadinanza e privi di un "*genuine link*" con l'Italia) di essere debitamente informate delle modifiche normative intervenute, onde poter presentare – entro un termine ragionevole – la domanda (amministrativa o giudiziale) di riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis*».

La dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale dell'art. 3-*bis* lo renderebbe applicabile solo alle persone nate successivamente all'entrata in vigore del d.l. n. 36 del 2025, come convertito. Secondo il rimettente, tale dichiarazione potrebbe anche essere accompagnata da un intervento di tipo manipolativo di questa Corte, «con previsione di un meccanismo di diritto intertemporale che garantisca la possibilità (a tutte le persone già nate alla data di entrata in vigore del d.l. n. 36/2025) di presentare una domanda di riconoscimento della cittadinanza entro termini ragionevoli».

3.– Le parti del giudizio *a quo* si sono costituite nel presente giudizio con atto depositato il 6 ottobre 2025.

Esse, in primo luogo, sottolineano l'adeguatezza della motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza e, dunque, l'ammissibilità delle questioni promosse. Quanto al riferimento, contenuto nell'ordinanza, all'intervento manipolativo di questa Corte, secondo le parti esso avrebbe solo il significato di «una mera constatazione dei poteri e delle tecniche decisorie talvolta impiegate» da questa Corte, che sarebbe «libera di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata»: il *petitum* dell'ordinanza, però, resterebbe «"ordinariamente" ablatorio».

3.1.– Nel merito, le parti osservano che gli individui potevano fare affidamento su una «legislazione stabile e coerente» (che da 160 anni prevede l'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*) e su una giurisprudenza costantemente ispirata al principio del *favor civitatis*. Rilevano che, per tutti i figli di un genitore italiano, la «titolarità sostanziale» dello stato di cittadino sorge per il solo fatto della nascita, mentre la «titolarità formale» di tale stato può essere successivamente accertata in giudizio o in via amministrativa, qualora non risulti ancora dai registri di stato civile. L'accertamento permette l'esercizio dei diritti correlati allo status.

Secondo le parti, essendo uno status imprescrittibile e permanente, «l'individuo non ha mai avuto il dovere giuridico di rivendicare, nel corso della propria vita, la conservazione della propria cittadinanza italiana»: dunque, la mancata attivazione della procedura di accertamento non denoterebbe «una "negligenza" o un "disinteresse"». Per l'estinzione dello *status civitatis* non sarebbe ammesso alcun automatismo: la perdita dello status potrebbe discendere solo da atto consapevole e volontario del soggetto interessato. Il nostro ordinamento costituzionale non ammetterebbe neppure «casi di perdita collettiva», cioè «una denazionalizzazione di massa nei confronti di determinati individui», che opera *ex lege* al ricorrere di certe condizioni.

Le parti osservano che i requisiti dell'acquisto della cittadinanza per discendenza sarebbero solo quelli dettati dalla legge vigente al momento della nascita. Ricordano l'art. 20 della legge n. 91 del 1992, secondo cui, «[s]alvo che sia espressamente previsto, lo stato di cittadinanza acquisito anteriormente alla presente legge non si modifica se non per fatti posteriori alla data di entrata in vigore della stessa».

Secondo le parti, sussisterebbe «un autentico diritto fondamentale alla stabilità e salvaguardia della cittadinanza già posseduta» e per le fattispecie di estinzione-privazione dello status dovrebbero essere «rispettati dei limiti stringenti e determinati, rispettosi dei principi di ragionevolezza e proporzionalità».

3.2.– Venendo alle singole questioni, le parti ritengono fondata quella promossa in riferimento all'art. 3 Cost., in quanto la norma censurata disporrebbe «una vera e propria revoca retroattiva (una perdita – privazione) e *ad nutum* della cittadinanza». La formula impiegata dal legislatore della "mancata acquisizione *ex tunc*" della cittadinanza, dunque, maschererebbe una ipotesi di revoca automatica e retroattiva dello status in questione, con conseguente violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza. La norma censurata fornirebbe «un esempio paradigmatico di retroattività propria», che «depaupera la sfera giuridica dei destinatari», violando il principio di tutela del legittimo affidamento. Dovrebbe essere qualificato come estintivo quel fatto (la nascita all'estero) che – seppur storicamente concomitante ad un elemento costitutivo – assume rilievo giuridico solo con una legge successiva nel tempo, rispetto al giorno in cui lo status è sorto. La norma censurata determinerebbe una perdita della cittadinanza collettiva, retroattiva, automatica, coercitiva e «a effetto sorpresa».

I dubbi di legittimità costituzionale sollevati dal rimettente sarebbero confermati alla luce dei criteri individuati da questa Corte ai fini del sindacato sulle leggi retroattive: il «grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo», la prevedibilità della modifica retroattiva, gli interessi pubblici sopravvenuti, la «possibilità di modificare l'assetto di rapporti già definiti da precedenti leggi, quando risulti in concreto che queste ultime abbiano prodotto risultati non rispondenti a criteri di equità». L'intervento censurato sarebbe sproporzionato, cancellando lo *status civitatis* a danno degli individui bipolidi nati all'estero, e imprevedibile: dunque, la norma in esame sarebbe arbitraria e lesiva del legittimo affidamento e della certezza del diritto. Essa contemplerebbe un «automatismo illegittimo», un trattamento peggiorativo che prescinde dalla condotta tenuta dai destinatari e che avrebbe carattere discriminatorio dei bipolidi nati all'estero.

Le parti rilevano che le legislazioni degli altri Stati membri dell'Unione europea non avrebbero mai introdotto «modifiche retroattive peggiorative e limitative di diritti acquisiti, in ossequio al principio di irretroattività *in peius* delle modifiche alle leggi di cittadinanza». In materia di cittadinanza si applicherebbe il principio *tempus regit actum*, la disciplina delle cause di acquisto e perdita dello status sarebbe irretroattiva. La norma censurata rappresenterebbe «un *unicum* all'interno del panorama giuridico europeo».

3.3.– Fondate sarebbero anche le questioni promosse in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. Le parti richiamano la citata sentenza Udlændinge-og Integrationsministeriet, invocata dal rimettente. La norma censurata sarebbe incompatibile con il diritto dell'Unione europea «in quanto non rende possibile, per coloro che siano colpiti dalle conseguenze della nuova disciplina, di mantenere la cittadinanza […] esercitando un'opzione ragionevole entro un termine congruo, ovvero – al limite – di riacquistarla a semplice richiesta qualora la perdita si sia irreversibilmente perfezionata».

La norma censurata violerebbe anche il citato art. 15, comma 2, della Dichiarazione universale dei diritti umani. La revoca della cittadinanza sarebbe arbitraria in quanto non si baserebbe su «effettivi criteri giustificativi», ma sarebbe «correlata solamente a un punto sulla linea del tempo»; colpirebbe «una pluralità indistinta di persone» e sarebbe «sostanzialmente discriminatoria, in quanto collegata al mero accidente della nascita al di fuori del territorio dello Stato». L'arbitrarietà non sarebbe stata «nemmeno temperata da un adeguato procedimento in cui la parte privata possa difendere la sua posizione giuridica soggettiva».

Infine, sussisterebbe anche la violazione dell'art. 3, comma 2, Prot. n. 4 CEDU. Le parti citano la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, sezione quarta, del 21 giugno 2016, Ramadan contro Malta, riguardante un caso di revoca della cittadinanza, e osservano che l'intervenuta presentazione di una domanda amministrativa o giurisdizionale non potrebbe «essere ritenuta una circostanza da cui far derivare la maggiore o minore "meritevolezza" dei diritti e degli interessi delle persone coinvolte».

4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio con atto depositato il 7 ottobre 2025.

L'Avvocatura, in primo luogo, eccepisce l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza. In particolare, l'affermazione del rimettente sulla sussistenza dei presupposti per l'accoglimento della domanda dei ricorrenti sarebbe apodittica e basata su una documentazione «carente e contraddittoria», con riferimento alla mancata naturalizzazione dell'avo italiano e al suo certificato di morte.

4.1.– La difesa erariale ripercorre, poi, il quadro normativo e giurisprudenziale antecedente il d.l. n. 36 del 2025, come convertito, caratterizzato da un andamento espansivo della cittadinanza, e sottolinea l'«aumento esponenziale delle richieste di riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis* da parte di cittadini stranieri». Riferisce che gli italiani residenti all'estero e nati all'estero sono aumentati del 51 per cento, dal 2013 al 2024, passando da poco meno di tre milioni a poco meno di quattro milioni e mezzo. In particolare, circa il 90 per cento degli italiani residenti in Brasile, Argentina e Venezuela sono nati all'estero. L'Avvocatura osserva che per i discendenti di italiani, che possiedono *iure soli* la cittadinanza del Paese di nascita, il possesso della cittadinanza italiana (ed europea) comporta significativi vantaggi, consentendo, fra l'altro, di emigrare in Spagna. L'enorme mole di richieste di accertamento della cittadinanza italiana *iure sanguinis* presentate agli uffici consolari, soprattutto in Sudamerica, avrebbe creato lunghe liste di attesa, sicché molti si sarebbero rivolti al giudice ordinario, con notevole incremento del contenzioso in materia di cittadinanza: i procedimenti pendenti sarebbero passati dai 23.654 del 2022 ai 61.628 del 2024, con la precisazione che il ricorso può essere proposto congiuntamente da più persone.

La crescita esponenziale degli accertamenti di cittadinanza italiana *iure sanguinis*, sia per via amministrativa che per via giurisdizionale, avrebbe effetti anche sulla composizione del corpo elettorale, influenzando sempre più il processo decisionale politico italiano (ad esempio, rendendo più difficile il raggiungimento del *quorum* in caso di *referendum* abrogativo).

L'Avvocatura osserva che la cittadinanza è accordata anche a persone che non hanno alcun ascendente italiano, perché i coniugi dei cittadini residenti all'estero possono chiedere, dopo tre anni di matrimonio, una naturalizzazione facilitata, trasmettendo la cittadinanza anche a loro eventuali figli minorenni che non hanno alcun legame neanche di sangue con l'Italia.

La difesa erariale opera, poi, un confronto comparatistico, rilevando che i maggiori Paesi europei prevedono limitazioni alla trasmissione della cittadinanza per discendenza a persone nate e residenti all'estero e in possesso di altra cittadinanza.

L'approvazione del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, si sarebbe, dunque, resa necessaria «in considerazione dell'elevato rischio di paralisi di organi e funzioni dello Stato oltre che per ragioni di opportuno allineamento con la normativa, in materia, vigente negli altri Paesi dell'Unione europea». A fronte dell'indifferibile esigenza di intervenire, il legislatore avrebbe scelto di «recuperare il tradizionale sfavore verso i regimi di cittadinanze plurime», evitando anche che l'assenza di vincoli effettivi con la Repubblica in capo a un crescente numero di cittadini determini «fattori di rischio per la sicurezza nazionale» e degli altri Stati membri dell'Unione europea. La disciplina censurata, però, tutelerebbe anche il legittimo affidamento, facendo salvi i riconoscimenti già disposti e le domande già presentate.

Secondo l'Avvocatura, l'art. 3-*bis* non comporterebbe alcuna perdita di diritti già acquisiti, ma interverrebbe esclusivamente sui meccanismi di trasmissione della cittadinanza italiana, introducendo una preclusione all'acquisto.

4.2.– Venendo alla questione promossa in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., la difesa erariale osserva che il legislatore ha ampia discrezionalità in materia di acquisto e perdita della cittadinanza, come confermerebbe l'unica disposizione dedicata dalla Costituzione al tema (art. 22).

Essa poi considera i criteri individuati da questa Corte ai fini del sindacato sulle leggi retroattive.

Quanto al consolidamento della situazione giuridica lesa, l'Avvocatura osserva che la procedura di accertamento della cittadinanza sarebbe «formalmente dichiarativa ma nei fatti costitutiva», all'esito di una complessa istruttoria, con oneri probatori a carico del richiedente. Non potrebbe, dunque, parlarsi di una situazione giuridica consolidata ma, piuttosto, di «una mera aspettativa giuridica». Il procedimento di accertamento sarebbe simile a quello di naturalizzazione. Prima del suo esito positivo, nessun diritto sarebbe esercitabile e di nessun dovere può essere chiesto l'adempimento.

Quanto alla prevedibilità della modifica, secondo la difesa erariale la norma censurata non avrebbe portata retroattiva, non incidendo su situazioni giuridiche «pienamente consolidate» e sull'esercizio concreto di diritti. Anche ammettendo la sua retroattività, essa non violerebbe un legittimo affidamento, essendo difficile configurare tale lesione «in relazione ai 60 milioni di potenziali aventi diritto nel mondo che hanno avuto decenni […] di tempo per poter manifestare il proprio interesse al riconoscimento della cittadinanza italiana ma che deliberatamente hanno scelto di disinteressarsene». Al contrario, dato il panorama comparatistico, sussisteva «una fondata aspettativa che anche lo Stato italiano intervenisse con dei correttivi, peraltro notoriamente allo studio del legislatore da molti anni».

Quanto agli interessi pubblici perseguiti, l'Avvocatura richiama le premesse del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, e osserva che, essendo stimati in 60 milioni circa i discendenti di cittadini italiani emigrati, ove l'intervento normativo avesse riguardato esclusivamente i futuri nati, non si sarebbero potuti adeguatamente realizzare gli obiettivi indicati in quelle premesse. Ancora più gravi conseguenze si sarebbero verificate nel caso in cui, a tutta la potenziale platea, fosse stato concesso un termine entro il quale presentare l'istanza: le amministrazioni competenti sarebbero state investite da un numero inimmaginabile di domande, formulate proprio per effetto dell'esistenza di detto termine ultimativo. La difesa erariale nota che la norma censurata ha previsto gli opportuni temperamenti, a tutela delle situazioni di apolidìa, delle domande già presentate e dei minorenni (art. 1, comma 1-*ter*, del d.l. n. 36 del 2025, introdotto in sede di conversione), «a cui non può essere imputata autonomamente la responsabilità per non essersi attivati in precedenza». La disciplina censurata sarebbe, dunque, proporzionata.

Infine, quanto alla necessità dell'intervento correttivo per la violazione del criterio di equità insita nella situazione precedente, l'Avvocatura osserva che la disciplina censurata sarebbe volta ad evitare che «il concetto stesso di "popolo", detentore della sovranità, diventi un'entità indeterminabile, sciolta da ogni vincolo con il territorio nazionale su cui lo Stato esercita la sovranità», con conseguente disparità di trattamento tra i milioni di persone nate e cresciute all'estero, e cittadini di altri Stati ai quali devono vincoli di fedeltà, e i cittadini italiani che vivono e lavorano nel territorio nazionale. Ciò confliggerebbe «con principi elementari di ragionevolezza e di uguaglianza, configurando un trattamento identico di situazioni marcatamente differenziate». L'Avvocatura cita la sentenza della Cassazione, sezioni unite civili, 24 agosto 2022, n. 25317, secondo cui «il nesso di cittadinanza non può mai esser fondato su una *fictio*». Nel corso del tempo, i vincoli sociali, culturali ed economici con il Paese

di emigrazione si attenuano e, correlativamente, i vincoli con il Paese di radicazione diventino sempre più forti, fino a diventare pressoché esclusivi per le successive generazioni.

4.3.– L'Avvocatura ritiene non fondate nemmeno le questioni promosse in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

Le competenze degli Stati in materia di cittadinanza dovrebbero essere esercitate nel rispetto del principio di proporzionalità e di leale collaborazione tra di essi. La citata sentenza Udlændinge-og Integrationsministeriet avrebbe ribadito la legittimità di una legislazione nazionale «volta a tutelare il rapporto di solidarietà e lealtà tra uno Stato membro e i suoi cittadini e la reciprocità di diritti e doveri che costituiscono il fondamento della cittadinanza». Le decisioni della Corte di giustizia sugli obblighi che gli Stati devono rispettare quando revocano la cittadinanza avrebbero ad oggetto fattispecie diverse, perché riguardano casi in cui gli interessati erano stati identificati come cittadini dello Stato membro, avevano goduto dei diritti e adempiuto gli obblighi connessi con lo stato di cittadino e poi erano stati destinatari di decisioni individuali di perdita o revoca della cittadinanza. Invece, il d.l. n. 36 del 2025, come convertito, limiterebbe la trasmissione della cittadinanza a chi, «per tutta la vita, si è comportato come uno straniero».

Dunque, secondo la difesa erariale occorrerebbe analizzare la giurisprudenza europea sui criteri di acquisto della cittadinanza, non sulla perdita. La sentenza della Corte di giustizia, Grande sezione, del 29 aprile 2025, causa C-181/23, Commissione europea, indicherebbe non soltanto che la disciplina censurata è in linea con il diritto europeo, ma anche che avrebbe «apportato i necessari correttivi ad un sistema normativo che, altrimenti, sarebbe potuto risultare in contrasto con lo stesso diritto dell'UE». Il quadro normativo precedente, infatti, consentiva il godimento dei diritti previsti dall'ordinamento europeo a soggetti che non vantano alcuna genuina connessione con l'Unione europea, «immettendo potenzialmente milioni di persone nell'aera eurounitaria, senza alcuna forma di controllo, con ripercussioni, altresì, sulla sicurezza pubblica, non solo nazionale», e sull'erogazione delle prestazioni sociali. Ad esempio, due terzi degli italiani residenti in Spagna sono nati fuori dall'Italia.

Comunque, la disciplina censurata sarebbe proporzionata anche alla luce della giurisprudenza europea sulla perdita della cittadinanza: essendo escluso un esame individuale delle singole posizioni (che comporterebbe la paralisi dell'attività delle autorità amministrative e giudiziarie), la presunta perdita della cittadinanza colpirebbe chi risiede all'estero, è titolare di un'altra cittadinanza e, «avendo scelto per tutta la vita di non chiedere il riconoscimento della cittadinanza, non subirebbe nei fatti alcun cambiamento della propria situazione soggettiva». Al più, si tratterebbe di una perdita della prospettiva di ottenere un futuro riconoscimento: possibilità che non è preclusa nelle forme della naturalizzazione, che il d.l. n. 36 del 2025, come convertito, avrebbe facilitato per i discendenti italiani.

Quanto alla questione promossa in riferimento al diritto internazionale, l'Avvocatura osserva che «[n]on si rinviene […] alcuna norma internazionale, pattizia o consuetudinaria, che tuteli il diritto assoluto delle persone a possedere una doppia o plurima nazionalità». La difesa erariale richiama poi la giurisprudenza della Corte EDU, secondo la quale non esiste, né nella CEDU né nei suoi Protocolli, un autonomo diritto alla cittadinanza, e l'art. 8 CEDU può essere violato solo se la misura è arbitraria e ha un impatto sulla vita privata dell'individuo. La disciplina censurata rispetterebbe i «requisiti di ragionevolezza e proporzionalità rinvenibili nel diritto internazionale» e anche il principio di non discriminazione, in quanto «si applica in maniera omogenea ad una platea estesa di soggetti, non distinti sulla base di differenze di razza, religione, sesso o altro ma semplicemente sulla base di un diverso grado di connessione con l'Italia, individuato dal legislatore nella cittadinanza unica del genitore o del nonno».

5.– Il 6 ottobre 2025 sono stati depositati atti di intervento di: Associazione giuristi *Iure Sanguinis* (AGIS); Confederazione degli Italiani nel mondo; L.A. T. e altri; L.A. F.

La prima afferma di riunire professionisti che operano nel settore dell'accertamento e del conseguimento della cittadinanza italiana: da ciò risulterebbe un interesse qualificato all'intervento. AGIS dà atto della giurisprudenza di questa Corte, che richiede un nesso fra la posizione del terzo e l'oggetto del giudizio *a quo*, ma ritiene che tale criterio andrebbe «rimodulato». Se elementi utili al giudizio costituzionale possono essere forniti dagli *amici curiae*, a maggior ragione potrebbero venire da un soggetto come AGIS.

La Confederazione degli Italiani nel mondo riferisce di essere un'associazione che opera per la difesa dei diritti degli italiani residenti in altri Paesi. Inoltre, afferma di avere impugnato la circolare del Ministero dell'interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, 28 maggio 2025, n. 26185 (Legge 23 maggio 2025, n. 74, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, recante «Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza». Prime istruzioni operative), relativa al d.l. n. 36 del 2025, come convertito. Da ciò risulterebbe un interesse qualificato all'intervento.

L.A. T. e gli altri cinque soggetti intervenienti riferiscono di aver proposto (dopo il 27 marzo 2025) azioni giudiziarie per l'accertamento della cittadinanza italiana. Essi, dunque, sarebbero titolari dello stesso «rapporto sostanziale» oggetto del giudizio *a quo*. Da ciò deriverebbe la legittimazione all'intervento.

L.A. F. afferma che la norma censurata lo priva *ex tunc* dello status di cittadino italiano: dunque, avrebbe un interesse qualificato all'intervento nel presente giudizio. La giurisprudenza di questa Corte sull'ammissibilità degli interventi tollererebbe alcune eccezioni. La drasticità della scelta legislativa, che priva alcuni soggetti dello status fondamentale di cittadinanza, richiederebbe di «espandere la rappresentanza in giudizio». La necessità di accedere a strumenti processuali «inediti» per la tutela dello status risulterebbe anche dall'art. 391-*quater* cod. proc. civ., che prevede la possibilità di impugnare per revocazione le «decisioni passate in giudicato il cui contenuto è stato dichiarato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo contrario alla» CEDU (comma 1), se «la violazione accertata dalla Corte europea ha pregiudicato un diritto di stato della persona» (comma 1, numero 1).

Il 7 ottobre 2025 sono stati depositati atti di intervento di: Associazione italiana "Sardi Uniti" di Socorros Mutuos; R. D.C.R.R. e altri; L.P. C.G.

La prima riferisce di riunire i discendenti di emigrati sardi in Argentina e afferma di avere un interesse qualificato all'intervento. Il nesso con l'oggetto del giudizio *a quo* risulterebbe dalla previsione degli *amici curiae*: se elementi utili al giudizio costituzionale possono essere forniti dagli *amici curiae*, a maggior ragione potrebbero venire da un terzo particolarmente qualificato, come l'associazione in questione.

R. D.C.R.R. e altri riferiscono di essere parti di giudizi (promossi dopo il 27 marzo 2025) analoghi a quello dal quale originano le questioni in esame. Essi, dunque, sarebbero titolari di «un interesse specifico e qualificato» al loro accoglimento.

L.P. C.G. riferisce di essere parte di un giudizio analogo a quello dal quale originano le questioni in esame: tale giudizio, però, è stato instaurato dopo il 27 marzo 2025. L.P. C.G. sarebbe legittimato all'intervento perché l'esito del presente giudizio potrebbe pregiudicare in modo irrimediabile la sua posizione giuridica.

5.1.– Il 7 ottobre 2025 l'associazione Fondazione italiani.it ETS e Intercomites Brasil + 1 hanno depositato due opinioni come *amici curiae*, ammesse con decreto presidenziale del 16 gennaio 2026.

La prima argomenta l'illegittimità costituzionale delle norme censurate, in riferimento all'art. 3 Cost. e agli artt. 9 TUE e 20 TFUE. Intercomites Brasil + 1 osserva che l'art. 3-*bis*

avrebbe disposto una revoca della cittadinanza e che i suoi effetti retroattivi violerebbero il principio di proporzionalità, argomentando sul punto.

5.2.– Il 18 febbraio 2026 le parti hanno depositato un'ampia memoria integrativa, nella quale replicano all'eccezione di inammissibilità e agli argomenti della difesa erariale, soffermandosi, in particolare, sulla prassi amministrativa nei procedimenti di accertamento della cittadinanza, sul quadro comparatistico e sulla lesione dei diritti quesiti. In relazione alla violazione degli artt. 9 TUE e 20 TFUE, le parti ipotizzano un rinvio pregiudiziale alla CGUE, qualora la Corte abbia dubbi sul significato di quelle norme interposte.

Nella stessa data, anche l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria integrativa, ribadendo l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni sollevate.

Nella stessa data anche l'interveniente AGIS ha depositato una memoria integrativa.

5.3.– Con atto depositato l'8 marzo 2026, sono intervenuti nel giudizio A. L.A. e J. L.A.

Gli intervenienti riferiscono di essere ricorrenti in un giudizio per il riconoscimento della cittadinanza italiana, pendente davanti al Tribunale ordinario di Campobasso, che lo ha sospeso al fine di sollevare questioni di legittimità costituzionale – con ordinanza iscritta al n. 40 del registro ordinanze 2026 – sulle stesse norme censurate dal Tribunale di Torino. L'intervento sarebbe ammissibile in quanto la decisione che questa Corte adotterà sulle questioni in esame condizionerebbe l'esito sia del giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Tribunale di Campobasso sia del giudizio comune davanti ad esso pendente.

Considerato in diritto

6.– Il Tribunale di Torino, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, in composizione monocratica, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis* – limitatamente alle parole «anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo» e alle condizioni previste alle lettere *a)*, *a-bis)* e *b)* – della legge n. 91 del 1992, introdotto dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 36 del 2025, come convertito.

L'art. 3-*bis* dispone quanto segue: «[i]n deroga agli articoli 1, 2, 3, 14 e 20 della presente legge, all'articolo 5 della legge 21 aprile 1983, n. 123, agli articoli 1, 2, 7, 10, 12 e 19 della legge 13 giugno 1912, n. 555, nonché agli articoli 4, 5, 7, 8 e 9 del codice civile approvato con regio decreto 25 giugno 1865, n. 2358, è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo ed è in possesso di altra cittadinanza, salvo che ricorra una delle seguenti condizioni: *a)* lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti non oltre le 23:59, ora di Roma, della medesima data; *a-bis)* lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti nel giorno indicato da appuntamento comunicato all'interessato dall'ufficio competente entro le 23:59, ora di Roma, della medesima data del 27 marzo 2025; *b)* lo stato di cittadino dell'interessato è accertato giudizialmente, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda giudiziale presentata non oltre le 23:59, ora di Roma, della medesima data; *c)* un ascendente di primo o di secondo grado possiede, o possedeva al momento della morte, esclusivamente la cittadinanza italiana; *d)* un genitore o adottante è stato residente in Italia per almeno due anni continuativi successivamente all'acquisto della cittadinanza italiana e prima della data di nascita o di

adozione del figlio».

Secondo il rimettente, la norma censurata violerebbe: a) gli artt. 2 e 3 Cost., in riferimento ai principi di uguaglianza, ragionevolezza e affidamento nella sicurezza giuridica, in quanto, da un lato, sarebbe arbitrario distinguere tra coloro che hanno chiesto l'accertamento della cittadinanza prima del 28 marzo 2025 e coloro che l'hanno chiesto dopo; dall'altro, sarebbero lesi i diritti quesiti, perché l'art. 3-*bis* determinerebbe una «revoca implicita della cittadinanza con efficacia retroattiva e senza alcuna previsione di diritto intertemporale»; b) l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 del TUE e all'art. 20 del TFUE, che attribuiscono la cittadinanza dell'Unione a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro; c) l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 15, comma 2, della Dichiarazione universale dei diritti umani, secondo il quale «[n]essun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza»; d) l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3, comma 2, del Prot. n. 4 CEDU, secondo il quale «[n]essuno può essere privato del diritto di entrare nel territorio dello Stato di cui è cittadino».

7.– In via preliminare, occorre ribadire l'inammissibilità dell'intervento di A. L.A. e J. L.A., già dichiarata con ordinanza dibattimentale, allegata alla presente sentenza.

Anche gli altri interventi spiegati nel presente giudizio sono inammissibili.

Con la sentenza n. 142 del 2025 e con l'ordinanza n. 85 del 2025, questa Corte, in quattro giudizi aventi a oggetto le norme che prevedevano la trasmissione della cittadinanza per filiazione, senza limiti, ha dichiarato inammissibili gli interventi di due associazioni di discendenti di emigrati italiani e di due associazioni di giuristi che operano nel settore della cittadinanza, in quanto vantavano «un interesse solo indiretto, connesso in via generale agli scopi statutari di tutela dei propri iscritti» (sentenza n. 142 del 2025), diverso da quello richiesto dall'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, secondo il quale nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale «[p]ossono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio», dovendosi intendere per «rapporto dedotto in giudizio» quello oggetto del giudizio a quo (*ex multis*, sentenza n. 199 del 2025; ordinanza n. 60 del 2025). Ciò vale «tanto più in considerazione del vigente art. 6 delle Norme integrative, che consente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di legittimità costituzionale di presentare a questa Corte un'opinione scritta in qualità di *amici curiae*» (sentenza n. 142 del 2025).

Alla luce di questi precedenti, relativi ad una vicenda simmetrica rispetto a quella ora in esame, va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento di AGIS, della Confederazione degli Italiani nel mondo e dell'Associazione italiana "Sardi Uniti" di Socorros Mutuos. Infatti, il giudizio davanti al Tribunale di Torino ha a oggetto la richiesta di otto cittadini venezuelani, volta all'accertamento del loro status di cittadini italiani per filiazione, e nessuno dei soggetti intervenienti è titolare di un interesse collegato «in modo diretto e immediato» con tale giudizio.

Quanto agli atti di intervento dei soggetti individuali, parti di processi analoghi a quello dal quale trae origine quello in esame o comunque destinatari della norma censurata, occorre ribadire che «non è sufficiente, al fine di rendere ammissibile l'intervento, la circostanza che il soggetto sia titolare di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, o che sia parte in un giudizio analogo, ma diverso dal giudizio a quo, sul quale la decisione di questa Corte possa influire, in quanto l'accesso di un simile terzo al giudizio incidentale di legittimità costituzionale avverrebbe senza la previa verifica sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle questioni da parte del giudice a quo» (ordinanza n. 85 del 2025). Va dunque dichiarata l'inammissibilità degli interventi di L.A. T. e altri, L.A. F., R. D.C.R.R. e altri e L.P. C.G.

7.1.– Sempre in punto di rito, è da esaminare l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato, per insufficiente motivazione sulla rilevanza. In particolare, l'affermazione del rimettente sulla sussistenza dei presupposti per l'accoglimento della domanda dei ricorrenti sarebbe apodittica e basata su una documentazione «carente e contraddittoria», con riferimento alla mancata naturalizzazione dell'avo italiano e al suo certificato di morte (avvenuta nel 1901).

L'eccezione non è fondata.

Il rimettente argomenta ampiamente sulla sussistenza dei requisiti per l'accoglimento della domanda (però impedito dalla norma censurata), citando i documenti – prodotti nel giudizio *a quo* – relativi alla cittadinanza italiana per nascita dell'avo emigrato, alla sua mancata naturalizzazione in Venezuela (che avrebbe causato la perdita della cittadinanza italiana: si veda il successivo punto 8.1.), alla nascita e ai matrimoni dei discendenti, fra i quali i ricorrenti nel giudizio *a quo.* Il rimettente precisa che la cittadinanza italiana si è trasmessa nonostante la presenza, nella linea genealogica, di una donna che ha avuto un figlio prima del 1948: ciò è conforme alla giurisprudenza della Cassazione (sezioni unite civili, sentenza 25 febbraio 2009, n. 4466; si veda il successivo punto 8.1.). Infine, il rimettente ricorda che altri discendenti dell'avo italiano emigrato, della figlia e del nipote hanno ottenuto l'accertamento della cittadinanza italiana, con l'ordinanza del Tribunale di Roma n. 23849 del 2023. L'argomentazione sulla rilevanza, dunque, risulta più che sufficiente.

8.– Prima di esaminare le singole questioni di legittimità costituzionale, è opportuna una premessa, articolata in tre parti: la prima, volta a fornire un inquadramento storico della disciplina della trasmissione della cittadinanza italiana e a evidenziare le peculiarità della situazione italiana (punto 8.1.); la seconda, volta ad esaminare l'impatto dell'entrata in vigore della Costituzione e la progressiva divaricazione, rispetto ad essa, della disciplina legislativa sulla cittadinanza (punto 8.2.); la terza, diretta a illustrare il significato delle norme censurate e la loro *ratio* (punto 8.3.).

8.1.– La cittadinanza è uno «stato giuridico costituzionalmente protetto e che importa una serie di diritti nel campo privatistico e pubblicistico e inoltre, in particolare, diritti politici» (sentenza n. 87 del 1975). In Italia, il criterio-base per il suo acquisto è il rapporto di filiazione, in base agli artt. 1, 2 e 3 della legge n. 91 del 1992. Prima del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, la trasmissione ai discendenti avveniva senza limiti temporali. La sentenza n. 142 del 2025 di questa Corte ha dichiarato in parte inammissibili e in parte infondate le questioni sollevate sull'assenza di limiti nella trasmissione della cittadinanza per filiazione.

Lo *status civitatis* fondato sul vincolo di filiazione 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» (Cass., sez. un. civili, sentenze n. 25317 del 2022, e 24 agosto 2022, n. 25318).

Il criterio seguito dalla legge n. 91 del 1992 affonda le proprie radici nel codice civile del 1865, che accoglieva la regola dello *ius sanguinis* illimitato in linea retta agnatizia, in un contesto storico in cui, come noto, il suffragio era assai limitato. Come risulta dal *Compendio delle statistiche elettorali* italiane, redatto nel 1946 dall'Istituto centrale di statistica e dal Ministero per la Costituente, nel 1865 l'elettorato attivo politico spettava al 2,08 per cento della popolazione. In base gli artt. 1, 2 e 3 della legge 22 gennaio 1882, n. 593 (Legge elettorale politica), è salito al 7,39 per cento della popolazione, essendo riservato ai maschi alfabeti aventi almeno 21 anni, in possesso di determinati requisiti di istruzione o censitari (questi ultimi non realizzabili dagli italiani all'estero, in quanto riguardanti il pagamento delle imposte dirette).

L'art. 11, primo comma, cod. civ. 1865 esprimeva un orientamento di sfavore verso la

doppia cittadinanza («La cittadinanza si perde […] 2° Da colui che abbia ottenuto la cittadinanza in paese estero»), ma tale disposizione venne interpretata restrittivamente, perché il lemma «ottenuto» era riferito alle sole ipotesi di acquisto volontario della cittadinanza estera (Cassazione di Napoli, sentenza 6 ottobre 1907). Dunque, la catena di trasmissione della cittadinanza italiana non si interrompeva in caso di acquisto *iure soli* della cittadinanza straniera da parte dei discendenti dell'emigrato italiano.

Il criterio di trasmissione della cittadinanza per filiazione fu confermato dalla legge 13 giugno 1912, n. 555 (Sulla cittadinanza italiana), che si occupò anche del problema della perdita della cittadinanza italiana collegata all'acquisto originario (e dunque involontario) *iure soli* della cittadinanza del paese di emigrazione, sul presupposto che il fenomeno della doppia cittadinanza fosse da evitare. La scelta del legislatore del 1912 è stata quella per un modello di *opting out*, proposto da Vittorio Polacco, per cui la cittadinanza italiana si perdeva solo per espressa dichiarazione (art. 7: «Salve speciali disposizioni da stipulare con trattati internazionali, il cittadino italiano nato e residente in uno Stato estero, dal quale sia ritenuto proprio cittadino per nascita, conserva la cittadinanza italiana, ma, divenuto maggiorenne o emancipato, può rinunziarvi»); l'opposta soluzione di *opting in*, caldeggiata da Vittorio Scialoja, per cui il cittadino italiano che avesse ricevuto *iure soli* la cittadinanza straniera avrebbe perso – con la maggiore età – quella italiana acquistata *iure sanguinis*, salva dichiarazione espressa di volerla conservare, risultò invece sconfitta.

Nei cinquant'anni che vanno dal 1876 al 1925, sono emigrati per le diverse destinazioni mondiali oltre 16 milioni e mezzo di cittadini italiani, di cui la maggioranza (circa 8,9 milioni di persone) diretta verso il continente americano, in Paesi in cui vigeva lo *ius soli* (si veda la memoria depositata dall'Istituto nazionale di statistica - ISTAT il 14 aprile 2025 nella 1a Commissione al Senato, Affari costituzionali, in relazione al disegno di legge di conversione del d.l. n. 36 del 2025). Si formò così un'enorme massa di cittadini stranieri che mantenevano anche la cittadinanza italiana, quasi sempre non accertata.

Nel corso degli anni, la dimensione del fenomeno della doppia cittadinanza è raddoppiata, anche in virtù di fattori giuridici. Da un lato, questa Corte, con le sentenze n. 87 del 1975 e n. 30 del 1983, ha dichiarato costituzionalmente illegittime le norme che prevedevano la perdita della cittadinanza da parte della donna italiana che acquistava la cittadinanza del marito straniero, per effetto del matrimonio (art. 10, terzo comma, della legge n. 555 del 1912), e che non attribuivano la cittadinanza per nascita al figlio di madre cittadina (art. 1, numero 1°, della legge n. 555 del 1912); dall'altro, la Corte di cassazione ha ritenuto che le norme dichiarate illegittime fossero inapplicabili anche a fattispecie anteriori all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana (si veda la citata sentenza n. 4466 del 2009).

La situazione italiana ha assunto, dunque, con il tempo, caratteristiche del tutto peculiari. Il massiccio fenomeno migratorio, unito all'assenza di limiti alla trasmissione della cittadinanza per filiazione, ha creato una moltitudine di cittadini stranieri dotati di una cittadinanza italiana "virtuale", in quanto non accertata, attivabile senza limiti di tempo da parte dei titolari (la relazione tecnica al disegno di legge di conversione del d.l. n. 36 del 2025 stima in oltre 60 milioni gli italo-discendenti). La disciplina italiana rappresentava un caso isolato a livello comparatistico, perché gli altri Paesi hanno col tempo introdotto limitazioni alla trasmissione della cittadinanza per filiazione: in Francia, si vedano gli artt. 23-6 e 30-3 del *Code civil* (testo del 1993); in Germania, il § 4, comma 4, della legge sulla cittadinanza (*Staatsangehörigkeitsgesetz* – StAG); nel Regno Unito, la *Section* 3(2) del *British Nationality Act* del 1981; in Spagna, l'art. 24 del *Código Civil*.

Tale situazione è rimasta immutata non solo a seguito dell'estensione dell'elettorato attivo maschile, avvenuta con la legge 30 giugno 1912, n. 665 (Sulla riforma della legge elettorale politica), ma anche dopo gli eventi che, fra il 1945 e il 1948, hanno radicalmente mutato lo scenario: l'introduzione del suffragio femminile (decreto legislativo luogotenenziale 1° febbraio

1945, n. 23, recante «Estensione alle donne del diritto di voto») e l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Come si vedrà subito, il mantenimento delle norme originarie, sorte in un contesto assai diverso, ha determinato una tendenziale disarmonia della disciplina legislativa sulla cittadinanza rispetto all'assetto costituzionale.

8.2.– La trasformazione della forma di Stato determinata dalla Costituzione ha comportato una modifica essenziale dello status di cittadino. Infatti, il suffragio universale pieno e la Costituzione repubblicana hanno connesso lo *status civitatis* e lo *status activae civitatis*, che, invece, nello "Stato monoclasse", basato sul suffragio ristretto per ragioni di censo e di istruzione, erano disgiunti.

La Costituzione ha realizzato una "rivoluzione copernicana" nella relazione tra i cittadini e lo Stato apparato, perché ha affidato ai primi, riuniti nel popolo, la sovranità, non soltanto *quoad titulum*, ma anche *quoad exercitium*.

La previsione secondo cui la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione (art. 1, secondo comma, Cost.), si concretizza nelle disposizioni che attribuiscono ai cittadini i diritti di partecipazione democratica, in particolare l'elettorato attivo e passivo (artt. 48 e 51 Cost.), il concorso alla determinazione della politica nazionale tramite i partiti politici (art. 49 Cost.) e il diritto di votare nei *referendum* (artt. 75 e 138 Cost.).

Pertanto, le decisioni politiche vincolanti la comunità statale sono prese mediante il concorso degli stessi cittadini che sono assoggettati a quelle decisioni. In questo modo, viene stabilita una congruenza tra l'essere soggetti in modo durevole a un determinato dominio politico, in quanto componenti del popolo dello Stato, e l'essere titolari di diritti di partecipazione democratica. Il principio democratico, così inteso, consente di riconciliare la permanenza del dominio politico – che comporta la distinzione tra governanti e governati, tra comando e obbedienza – e il principio di autodeterminazione dei cittadini che formano il popolo sovrano.

Ne consegue che i cittadini sono legati in maniera sostanziale alla vita dello Stato democratico, che essi costituiscono e sostengono, dando luogo a una comunità di destini politici. Essi, mediante la cooperazione democratica alle decisioni che investono la comunità, sono corresponsabili di ciò che le accade e ne subiscono, almeno in una certa misura, le conseguenze, sia quelle vantaggiose, sia quelle che implicano oneri e sacrifici.

8.2.1.– 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. La necessità di questo legame emerge con nitore da alcuni principi costituzionali.

In particolare, l'art. 1 Cost. stabilisce un nesso fra il territorio (il concetto di «Italia» comprende il luogo geografico), il popolo e la sovranità, nel senso che la sovranità si esercita sul territorio e non può spettare a una moltitudine di cittadini slegati da quel territorio.

L'art. 4, secondo comma, statuisce che «[o]gni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società». L'impegno attivo nella comunità nazionale, pertanto, è un elemento consustanziale alla visione costituzionale della cittadinanza, che comporta l'esistenza di un insieme effettivo di relazioni, legature sociali, condivisione di esperienze e di responsabilità, che costituiscono la base della comunità di destini politici.

Il nesso costituzionale tra la cittadinanza e l'impegno attivo nella comunità nazionale costituisce lo sviluppo logico di quanto stabilito dall'art. 3, secondo comma, Cost., il quale, da una parte, affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e

sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, dall'altra, collega tale compito della Repubblica all'obiettivo di rendere effettiva la partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, nonché dall'art. 2, che richiede «l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». È poi da ricordare che, in base alla norma fondamentale di cui all'art. 1, primo comma, Cost., la Repubblica è «fondata sul lavoro».

Infine, l'art. 54, primo comma, Cost. stabilisce che «i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi». Invero, se anche gli stranieri presenti nel territorio dello Stato hanno l'obbligo di rispettarne la Costituzione e le leggi, il "dovere di fedeltà" è precipuo dei cittadini ed esprime l'intensità del legame che li unisce alla comunità nazionale.

In definitiva, 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. Nella stessa prospettiva, questa Corte, sottolineando l'attinenza del dovere tributario al pactum unionis piuttosto che a quello subiectionis, ha osservato che, nella prospettiva costituzionale, «quel che sta al centro non è più tanto lo Stato e il potere tributario […] ma altre categorie concettuali che attengono alla persona situata dentro la comunità, ai rapporti che derivano dai legami sociali in cui è immersa, ai vincoli di solidarietà che ne conseguono e che spetta al legislatore definire, ispirandosi alla progressività e nel rispetto della capacità contributiva» (sentenza n. 137 del 2025, punto 6).

8.2.2.– La più ampia garanzia del pluralismo offerta dalla Costituzione (artt. 2, 6, 8, 18, 19, 33, 39, 41, 49 Cost.) fa sì che il popolo sia articolato in una molteplicità di formazioni, politiche, economiche, sociali, religiose, culturali. Ma al "popolo come molteplicità" si affianca il "popolo come unità". La ricchezza del pluralismo, nelle sue molteplici dimensioni, non esclude, infatti, che il popolo si possa esprimere in quanto unità – in particolare, nella sua veste di corpo elettorale – e che la Costituzione lo configuri, nel suo primo articolo, come una figura soggettiva unitaria. Al celebre *We the People* con cui si apre la Costituzione statunitense corrisponde la lapidaria affermazione secondo cui «[l]a sovranità appartiene al popolo». Analogamente all'espressione usata dalla Costituzione statunitense, essa fonda l'ordinamento democratico su un "singolare plurale", su un "io collettivo", che necessariamente presuppone un legame con un territorio – la sovranità, infatti, si esercita in uno spazio territoriale determinato – e la condivisione di alcuni principi materiali che creano il senso della comune appartenenza, dell'identità collettiva.

Al riguardo, questa Corte ha sottolineato che «le norme costituzionali evocano una correlazione fra cittadinanza e territorio dello Stato, in quanto luogo che riflette un comune *humus* culturale e la condivisione dei principi costituzionali» (sentenza n. 142 del 2025, punto 11.2.). Pertanto, i cittadini costituiscono il popolo in quanto, oltre al legame strutturato attraverso una qualche forma di partecipazione alla vita collettiva, la solidarietà, i diritti e i doveri reciproci, tendenzialmente condividono i principi costituzionali, che sono l'espressione dei valori civici su cui si fonda la Repubblica. In questo modo, il cittadino fa esperienza di sé come membro non già di un assemblaggio casuale di individui, ma di uno specifico *demos* in cui l'elevato pluralismo e la conflittualità politica sono compatibili con il mantenimento dell'unità nazionale e della coesione sociale.

Peraltro, la suddetta configurazione costituzionale del popolo consente di giustificare l'operare della regola di maggioranza, necessaria per assicurare il funzionamento della democrazia rappresentativa (art. 64 Cost.). Infatti, il potere della maggioranza di adottare decisioni politiche che riguardano l'intera comunità senza che la minoranza ritenga di essere dominata da un "altro", in contraddizione col principio democratico, presuppone che sia la maggioranza che le minoranze si auto-percepiscano come facenti parte della medesima

comunità e quindi legate da vincoli che trascendono la singola decisione o l'indirizzo politico di uno specifico Governo.

8.2.3.– La Costituzione dedica espressamente al regime della cittadinanza una sola disposizione, e cioè l'art. 22, ai sensi del quale nessuno può essere privato, per motivi politici, della cittadinanza. La mancanza di altre regole costituzionali fa sì che il legislatore – come questa Corte ha puntualizzato – goda di un'ampia discrezionalità nella disciplina dell'istituto (sentenze n. 25 e n. 142 del 2025). Tuttavia, questa Corte ha altresì precisato che le norme sulla cittadinanza non sono sottratte al giudizio di legittimità costituzionale e che la Costituzione comunque delinea «tratti della cittadinanza, immersi nella complessità del testo costituzionale» (sentenza n. 142 del 2025, punto 11.2.).

In assenza di regole costituzionali puntuali da applicare al regime della cittadinanza, bisogna tenere conto del complesso dei principi esaminati, dalla cui trama emerge un modello molto generale di cittadinanza (con pochi tratti essenziali), cui la legislazione ordinaria dovrebbe riferirsi, pur in uno spazio caratterizzato da ampi margini di discrezionalità.

Tre aspetti di questo modello, individuati nei precedenti punti, devono essere sottolineati: a) i cittadini sono titolari dei diritti di compartecipazione democratica alla formazione delle decisioni politiche che li riguardano, facendo del popolo una comunità di destini politici, e sono, in linea di principio, sottoposti sia ai vantaggi, sia ai sacrifici e agli oneri che derivano dal complesso di tali decisioni; b) la cittadinanza implica un legame effettivo con il popolo e con lo Stato, che comporta l'impegno per il progresso della società e l'adempimento dei doveri di solidarietà; c) il legame effettivo del cittadino con il popolo è altresì costituito dalla condivisione di un comune "*humus* culturale" e dei principi costituzionali, espressioni dei valori civici su cui si fonda la Repubblica (si veda il citato punto 11.2. della sentenza n. 142 del 2025).

8.2.4.– Orbene, una legislazione come quella precedente il decreto in esame, che consentiva anche a persone non aventi alcun legame effettivo con la comunità repubblicana di ottenere senza alcuna limitazione la cittadinanza italiana e, pertanto, di concorrere (in caso di accertamento) alla determinazione delle decisioni che si applicano a tale comunità, a ben guardare si allontanava notevolmente dal modello di cittadinanza sopra delineato. Essa consentiva, infatti, di concorrere alle decisioni politiche concernenti la comunità anche a chi non aveva contribuito al suo progresso, non partecipava ai destini comuni e poteva agevolmente sottrarsi ai sacrifici e agli obblighi derivanti da tali decisioni.

Inoltre, il fatto che persone sostanzialmente estranee alla comunità nazionale, attraverso l'acquisizione della cittadinanza, potessero essere determinanti per la formazione della maggioranza politica (o per l'esito di un *referendum*) indeboliva la legittimazione del principio maggioritario. Infatti, gli altri cittadini, che non avevano concorso alla formazione di tale maggioranza, ma avevano tra loro un legame effettivo, avrebbero percepito le decisioni politiche da essa adottate come imposte dall'"esterno".

Gli aspetti problematici appena esposti si sono accentuati con le riforme che hanno introdotto il voto degli italiani all'estero: leggi costituzionali 17 gennaio 2000, n. 1 (Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero), e 23 gennaio 2001, n. 1 (Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero dei deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero), attuate con la legge 27 dicembre 2001, n. 459 (Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero).

8.2.5.– La disciplina della cittadinanza deve, inoltre, rispettare i principi che riguardano la cittadinanza dell'Unione (sentenza n. 142 del 2025, punto 11.3. del Considerato in diritto). Il fatto che una materia – come la cittadinanza – rientri nella competenza degli Stati membri non impedisce che, in situazioni ricadenti nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, le

norme nazionali debbano rispettare quest'ultimo (CGUE, quarta sezione, sentenza 25 aprile 2024, cause riunite da C-684/22 a C-686/22, Stadt Duisburg, punto 34). Quest'obbligo rinviene la sua copertura, sotto il profilo del diritto costituzionale nazionale, negli artt. 11 e 117, primo comma.

La titolarità della cittadinanza di uno Stato membro costituisce la premessa per l'attribuzione della cittadinanza europea, da cui deriva il godimento di alcuni diritti, tra cui la piena libertà di circolazione e il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato (art. 20 TFUE), nonché tutti gli altri diritti che i giudici di Lussemburgo hanno fondato sulla suddetta libertà di circolazione.

Da quanto esposto discendono due conseguenze: a) la disciplina delle condizioni di acquisto della cittadinanza nazionale deve tenere conto dell'effetto di attribuzione della cittadinanza europea e, quindi, non può pregiudicare il significato giuridico-costituzionale di quest'ultima; b) la revoca della cittadinanza nazionale ha un impatto immediato sulla titolarità della cittadinanza europea e quindi sul godimento dei diritti da essa derivanti, con la conseguenza che essa dovrà rispettare alcuni principi eurounitari, come quello di proporzionalità.

Su tutto ciò si ritornerà al momento di esaminare la specifica doglianza relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. Per il momento, però, vanno evidenziati due aspetti della giurisprudenza più recente della Corte di giustizia: a) gli Stati membri, nell'attribuire la cittadinanza, devono tenere conto del fatto che «il fondamento del vincolo di cittadinanza di uno Stato membro risiede nel particolare rapporto di solidarietà e di lealtà esistente tra tale Stato e i suoi cittadini nonché nella reciprocità di diritti e di doveri», perché quel rapporto «costituisce anche il fondamento dei diritti e degli obblighi che i trattati riservano ai cittadini dell'Unione»; b) la cittadinanza europea si fonda «sui valori comuni contenuti nell'art. 2 TUE e sulla fiducia reciproca che gli Stati membri si accordano quanto al fatto che nessuno di essi eserciti tale competenza in un modo che sia manifestamente incompatibile con la natura stessa della cittadinanza dell'Unione» (Corte di giustizia, sentenza Commissione, punti 96-97 e 95).

Pertanto, deve esistere un rapporto di coerenza tra l'assetto costituzionale della cittadinanza nazionale e il regime della cittadinanza europea. La ricostruzione della cittadinanza nell'ordinamento democratico effettuata nei precedenti paragrafi si armonizza e si integra perfettamente con le esigenze della cittadinanza europea (sentenza n. 142 del 2025, punto 11.3.). Infatti, in coerenza con quanto affermato dai giudici di Lussemburgo, viene richiesto un rapporto effettivo di solidarietà e di lealtà tra lo Stato e i cittadini e la reciprocità di diritti e di doveri. Inoltre, la suddetta ricostruzione assicura la connessione tra la cittadinanza nazionale e la cittadinanza europea basata sulla condivisione di alcuni valori civici, che stanno a fondamento sia della Repubblica che dell'Unione europea. I principi costituzionali, che concorrono alla creazione di un legame effettivo del cittadino con la comunità nazionale, sono in larga parte sovrapponibili e comunque sempre coerenti con i valori enumerati dall'art. 2 TUE, che stanno alla base della "società europea". Proprio questa omogeneità di valori permette allo stesso individuo di sentirsi al contempo italiano ed europeo e di avere una doppia affiliazione, al popolo italiano e alla "società europea".

8.3.– È ora il momento di illustrare il contenuto delle norme censurate.

L'art. 3-*bis* della legge n. 91 del 1992, introdotto dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, deroga *ex tunc* alle norme (illustrate nel punto 8.1.) che prevedono la trasmissione illimitata della cittadinanza per filiazione. In sostanza, esso stabilisce 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 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.

Il significato di tale disciplina è ricostruito in termini opposti dall'Avvocatura dello Stato e dal giudice *a quo* (con il quale concordano le parti costituite). Secondo la prima, essa non avrebbe effetti retroattivi, applicandosi ai futuri riconoscimenti di cittadinanza. Ad avviso del secondo, l'art. 3-*bis* della legge n. 91 del 1992 disporrebbe una revoca implicita e retroattiva della cittadinanza per tutti i suoi destinatari.

Nessuna di queste prospettive è condivisibile.

La disciplina in esame rappresenta un caso esemplare di retroattività propria, in quanto gli effetti giuridici di norme previgenti vengono esclusi *ex tunc*, cioè l'art. 3-*bis* attribuisce a fatti precedenti «conseguenze giuridiche diverse da quelle loro proprie nel quadro temporale di riferimento» (sentenza n. 173 del 2019).

D'altro canto, la nuova disposizione è chiara nel configurare una preclusione originaria all'acquisto della cittadinanza italiana per gli stranieri nati all'estero, e non una revoca. Anche dal punto di vista "topografico", il d.l. n. 36 del 2025, come convertito, ha inserito la nuova disciplina (art. 3-*bis* della legge n. 91 del 1992) subito dopo quella relativa all'acquisto per filiazione (artt. 1, 2 e 3), non nel contesto delle disposizioni dedicate alla revoca (art. 10-*bis*) e alla perdita della cittadinanza (art. 12).

Il mancato utilizzo dell'istituto della revoca è coerente con il contenuto delle norme in esame, che producono effetti rispetto ai quali la revoca risulta concettualmente estranea. Infatti, sia nel diritto amministrativo generale (art. 21-*quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi») che nella legge sulla cittadinanza (art. 10-*bis* della legge n. 91 del 1992), la revoca è un istituto che opera *ex nunc*, in collegamento con circostanze sopravvenute, mentre l'art. 3-*bis* produce effetti *ex tunc*, al fine di far fronte a una situazione assai risalente (seppur aggravatasi con i decenni). Inoltre, la revoca (come anche la perdita della cittadinanza regolata dall'art. 12 della legge n. 91 del 1992 e l'annullamento d'ufficio del provvedimento che concede la cittadinanza) va a colpire uno status già ufficialmente acquisito da un singolo individuo, mentre le norme in esame incidono sullo status non ufficialmente riconosciuto di una moltitudine di persone. È verosimilmente dovuta a ciò la particolare locuzione usata dal legislatore («è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana»): l'utilizzo della formula presuntiva risulta adeguato al fatto che per nessuno dei destinatari delle norme lo status di cittadino italiano era giuridicamente certo.

È importante segnalare, peraltro, che il decreto in esame modifica altre disposizioni, allo scopo di facilitare l'ingresso in Italia e l'ottenimento della cittadinanza italiana da parte degli stranieri di origine italiana. L'art. 1, comma 1-*bis*, modifica l'art. 4 della legge n. 91 del 1992, che regola l'acquisto della cittadinanza italiana per "beneficio di legge". Inoltre, l'art. 1-*bis* dello stesso decreto-legge detta «[d]isposizioni per favorire il recupero delle radici italiane degli oriundi e il conseguente acquisto della cittadinanza italiana», agevolando l'ingresso in Italia per lavoro subordinato allo straniero oriundo, senza limiti generazionali, e la sua naturalizzazione (il periodo di residenza necessario viene ridotto da tre a due anni): su tali novità si tornerà nel punto 9.2.3.

9.– Si possono ora esaminare le singole questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Torino.

Come visto (punto 6), la prima questione, che denuncia la violazione degli artt. 2 e 3 Cost., comprende due distinte sub-questioni. In primo luogo, l'art. 3-*bis* distinguerebbe arbitrariamente tra coloro che hanno chiesto l'accertamento della cittadinanza prima del 28 marzo 2025 e coloro che l'hanno chiesto dopo. In secondo luogo, l'art. 3-*bis* lederebbe i diritti quesiti, determinando una «revoca implicita della cittadinanza con efficacia retroattiva e senza alcuna previsione di diritto intertemporale».

9.1.– La prima questione non è fondata.

In generale, non risulta certo singolare l'adozione di norme transitorie che, in occasione di un mutamento di disciplina, tengono ferma l'applicazione delle norme previgenti ai procedimenti già avviati. Questa Corte ha escluso l'irragionevolezza di norme del genere, sottolineando l'ampia discrezionalità del legislatore nella limitazione della retroattività mediante norme transitorie (sentenze n. 376 del 2008 e n. 246 del 1992).

Nel caso in esame, la disciplina censurata ha ritenuto di far salvi gli stranieri di origine italiana che avevano già presentato domanda di accertamento della cittadinanza italiana (o avevano ricevuto l'appuntamento), riponendo, dunque, un certo affidamento sull'applicazione delle norme previgenti. La domanda di accertamento è una circostanza che può essere ragionevolmente valutata idonea a differenziare chi l'ha proposta, in quanto accresce il peso del suo affidamento. Resta impregiudicata, peraltro (in quanto estranea al giudizio *a quo* e dunque non sollevata dal rimettente), la questione relativa alla differenziazione tra chi ha ricevuto l'appuntamento e chi ha avviato la procedura di riconoscimento della cittadinanza, ma non ha ricevuto l'appuntamento entro le 23:59 del 27 marzo 2025.

9.2.– Anche la questione relativa alla lesione dei diritti quesiti non è fondata.

Il principio del legittimo affidamento è ricavato dall'art. 3 Cost. (*ex multis*, sentenze n. 216 del 2023 e n. 169 del 2022) ed è «soggetto al normale bilanciamento proprio di tutti principi e diritti costituzionali» (sentenze n. 134 del 2025 e n. 182 del 2022 e, nello stesso senso, n. 108 del 2019). Per valutare se l'art. 3-*bis* abbia bilanciato in modo non irragionevole il legittimo affidamento degli stranieri di origine italiana con gli interessi costituzionali perseguiti, occorre considerare il "peso" dell'interesse perseguito dalle norme censurate (punto 9.2.1.) e la consistenza dell'affidamento leso (punto 9.2.2.), tenendo conto delle misure "compensative" contenute nel d.l. n. 36 del 2025, come convertito (punto 9.2.3.).

9.2.1.– Ai fini del primo passaggio del sindacato sulla ragionevolezza del bilanciamento effettuato dal legislatore, conviene prendere le mosse dal preambolo del decreto in esame, che espone analiticamente le ragioni che hanno condotto alla sua adozione.

Il *leitmotiv* è il principio di effettività, cioè la necessità che la cittadinanza sia riservata a chi è legato da «vincoli effettivi» con la Repubblica (questo inciso ricorre quattro volte nel preambolo). Il preambolo comincia ricordando il regime previgente, nel quale l'accertamento della cittadinanza poteva essere chiesto senza limite temporale, a prescindere dai «vincoli effettivi» con la Repubblica, e sottolinea che l'enorme numero di «potenziali cittadini italiani» privi di vincoli con l'Italia costituisce un «fattore di rischio serio ed attuale per la sicurezza nazionale» e degli altri Stati membri dell'UE.

Il preambolo afferma poi la necessità di introdurre «limitazioni nella trasmissione automatica della cittadinanza italiana» alle persone nate all'estero, «condizionandola a chiari indici della sussistenza di vincoli effettivi con la Repubblica». Sulla base di una considerazione congiunta dei principi di cui agli artt. 1 e 3 Cost., si afferma la necessità di non distinguere in

base al momento della nascita, cioè si esclude come irragionevole la distinzione in base a quell'elemento.

Il preambolo dichiara poi, «in applicazione del principio di proporzionalità», l'opportunità di mantenere la cittadinanza italiana a chi ne ha già ottenuto il riconoscimento e di applicare le norme previgenti ai procedimenti di accertamento già avviati.

In sostanza, lo scopo perseguito dal d.l. n. 36 del 2025, come convertito, è quello di stabilire la necessità di «vincoli effettivi con la Repubblica», al fine di ripristinare il nesso tra popolo, sovranità e territorio (ciò si ricava dal riferimento all'art. 1 Cost. ed è confermato dalla premessa e dal punto V della relazione illustrativa al disegno di legge di conversione). Quanto all'applicazione retroattiva delle nuove norme, essa è giustificata con la considerazione che la distinzione basata sul momento della nascita (prima o dopo il decreto in esame) sarebbe irragionevole, in quanto quel momento è un «fattore casuale e non indicativo di vincoli effettivi con la Repubblica».

Così chiarito l'interesse avuto di mira dal legislatore, occorre precisare che esso – come visto nel punto 8.2. – si pone in linea con la trama costituzionale che disegna i tratti della cittadinanza.

Il "peso" del criterio del *genuine link*, oltre ad emergere anche nella giurisprudenza di legittimità (Cassazione civile, sezione prima, sentenza 8 febbraio 2024, n. 3564, punto 4; si veda poi la citata sentenza delle sezioni unite civili, n. 25317 del 2022, punto XI), trova conferma allargando lo sguardo oltre i nostri confini.

Quel criterio è riconosciuto, in primo luogo, dall'art. 7, paragrafo 1, lettera *e)*, della Convenzione europea sulla cittadinanza del 6 novembre 1997 (elaborata nell'ambito del Consiglio d'Europa), secondo il quale la privazione della cittadinanza per legge è possibile in caso di «lack of a genuine link between the State Party and a national habitually residing abroad».

Il criterio del *genuine link* è valorizzato anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, in decisioni che riguardano sia il conferimento della cittadinanza (si veda la citata sentenza Commissione), sia la perdita di essa (ad esempio, Grande sezione, sentenza 12 marzo 2019, causa C-221/17, Tjebbes, punto 35); sul tema si tornerà nel punto 10.

Infine, l'importanza del principio di effettività della cittadinanza emerge anche nella giurisprudenza di altri tribunali costituzionali. Con decisione n. 1130/1131/1132/1133 QPC dell'11 aprile 2025, il *Conseil constitutionnel* ha rigettato quattro *questions prioritaires de constitutionnalité* aventi ad oggetto l'art. 30-3 del codice civile francese, che regola la perdita della cittadinanza per desuetudine. Il *Conseil* ha rilevato che il legislatore ha perseguito un obiettivo d'interesse generale, ponendo fine alla trasmissione *iure sanguinis* della cittadinanza francese nel momento in cui questa è priva di qualsiasi effettività. Dal canto suo, secondo il Tribunale costituzionale portoghese (sentenza 15 dicembre 2025, n. 1133, che cita la propria sentenza n. 599 del 2005), la disciplina della cittadinanza «deve dare importanza essenziale ai rapporti che rivelano situazioni di vincolo effettivo tra l'individuo e lo Stato portoghese e la comunità nazionale» (punto 12). Nella sentenza dello stesso Tribunale, di pari data, n. 1134 del 2025, si ribadisce che «[s]arà cioè arbitraria la privazione della cittadinanza slegata da motivi che non indichino la rottura del legame effettivo tra individuo e Stato» (punto 14.1). Infine, si può richiamare anche il Tribunale costituzionale federale tedesco, il quale ha affermato che «lo Stato non può collegare la cittadinanza a circostanze di fatto non rilevanti, che con esso non siano collegate in modo sufficiente» [sentenza del 21 ottobre 1987, *Teso*, in *BVerfGE* 77, 137 (153)] (traduzioni a cura di questa Corte).

Peraltro, poiché il rimettente contesta non le nuove norme in sé, ma solo la loro

applicazione retroattiva, occorre verificare anche il peso dell'esigenza, per il legislatore, di rendere operativo *ex tunc* il principio di effettività.

Come visto nel punto 8.1., il legislatore del 1912 ha adottato una disciplina inidonea a raggiungere l'obiettivo di bilanciare l'esigenza di mantenere un legame con gli emigrati (e i loro discendenti) con quella di conservare un legame effettivo tra essi e l'Italia. La totale assenza di limiti alla trasmissione della cittadinanza per filiazione, unita all'imponenza del fenomeno migratorio, ha creato una moltitudine di stranieri «potenziali cittadini italiani» (così il preambolo del decreto-legge del 2025), la cui entità era (ed è) ignota allo stesso Stato italiano. A seguito degli eventi degli anni 1945-1948 (punto 8.2.), si è determinata una situazione critica dal punto di vista giuridico-costituzionale, per la virtuale spettanza di diritti politici a milioni di persone del tutto scollegate dall'Italia, e poi anche dal punto di vista economico-sociale, nel momento in cui i "poli d'attrazione" si sono invertiti e l'Italia è diventata Paese d'immigrazione. Poiché la legge n. 91 del 1992 non ha mutato l'assetto normativo, la successiva manifestazione concreta di tali criticità è stata l'enorme afflusso di domande presso i consolati e di ricorsi presso i tribunali italiani, volti all'accertamento della cittadinanza. Se nel dicembre 2013 i cittadini italiani residenti all'estero erano 4.482.115, di cui 2.974.488 nati all'estero, nel dicembre 2024 sono saliti a 6.412.752, di cui 4.496.297 nati all'estero (si veda la Tabella riportata nella relazione al disegno di legge di conversione, punto IV).

La limitazione degli effetti del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, ai futuri nati avrebbe lasciato la situazione appena descritta praticamente immutata. In altri termini, se l'interesse a mantenere un legame effettivo fra i cittadini italiani e il tessuto sociale italiano ha il peso rilevante sopra illustrato, analogo peso occorre riconoscere all'esigenza di applicare retroattivamente le nuove condizioni per l'acquisto della cittadinanza. La finalità perseguita dal decreto in esame sarebbe stata in gran parte vanificata se le disposizioni censurate non si fossero rivolte anche al passato, allo scopo di rimediare agli effetti delle norme previgenti.

9.2.2.– Il secondo passaggio del test di ragionevolezza sulla legge retroattiva richiede di valutare la consistenza dell'affidamento di chi ha subito il mutamento normativo causato dal d.l. n. 36 del 2025, come convertito.

L'art. 3-*bis*, escludendo *ex tunc* l'acquisto della cittadinanza italiana per una vasta platea di persone, certamente ha inciso sul loro affidamento a poter, un giorno, chiedere l'accertamento dello status in questione, al fine di esercitare i relativi diritti (come il diritto di soggiornare stabilmente in Italia e di votare).

Il peso di tale affidamento, però, risulta indebolito dalle seguenti circostanze.

L'elemento essenziale da rimarcare è che l'art. 3-*bis* non incide su posizioni consolidate, cioè sullo status e sui diritti di chi è già stato riconosciuto come cittadino italiano, e neanche sulla posizione di chi ha presentato la domanda o ha ricevuto l'appuntamento. In coerenza con quanto affermato nel preambolo, l'affidamento di costoro, anche se privi di vincoli reali con la società italiana, è stato ritenuto dal legislatore prevalente sull'interesse sotteso al principio di effettività.

La cittadinanza è una posizione soggettiva composita, il cui baricentro è uno status, al quale si collegano diritti e doveri. Se è vero che lo status si acquista al momento della nascita da un cittadino italiano, è anche vero che, per le persone nate all'estero di origine italiana, si tratta di uno status che richiede necessariamente un accertamento (amministrativo o giurisdizionale), in mancanza del quale esse non godono del regime del cittadino italiano. Per nessuno dei destinatari della nuova disciplina esiste certezza giuridica in merito al loro status di cittadini italiani. Al contrario, per tutti i destinatari dell'art. 3-*bis* esiste la certezza che, non essendo lo status riconosciuto, non potevano godere concretamente dei diritti né erano concretamente soggetti ai doveri incombenti sui cittadini italiani.

È vero che gli stranieri di origine italiana non avevano uno specifico dovere di attivarsi prima del 28 marzo 2025, ma non si può ritenere equivalente, nella prospettiva dell'affidamento, chi si è attivato rispetto a chi è rimasto inerte a fronte di uno status che necessita di un previo accertamento per l'effettivo godimento dei diritti ad esso collegati.

Il secondo fattore da considerare attiene al fatto che l'art. 3-*bis* ha carattere "correttivo", cioè è volto a disinnescare una situazione causata da una disciplina squilibrata nel perpetuare all'infinito un legame che, con il passare delle generazioni, diventa fittizio. Questa Corte ha affermato che «[l]'esigenza di ripristinare criteri di equità e di ragionevolezza e di rimuovere le sperequazioni e le incongruenze, insite in un trattamento di favore, è da ritenersi preponderante rispetto alla tutela dell'affidamento» (sentenze n. 182 del 2022 e n. 136 del 2022; si vedano anche le sentenze n. 70 del 2024, n. 145 del 2022, n. 108 del 2019, n. 56 del 1989).

Infine, è da rilevare che la retroattività del mutamento normativo non poteva ritenersi «assolutamente imprevedibile» (sentenza n. 70 del 2024), sulla base di due diverse considerazioni. La non imprevedibilità deriva, in primo luogo, da quanto si è appena detto sul regime di particolare favore previsto dalle norme derogate (ad esempio, sentenza n. 182 del 2022), specie in confronto con gli altri Paesi simili all'Italia, che hanno introdotto limiti alla trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis* (v. il punto 8.1.). In secondo luogo, dall'Italia erano già arrivati alcuni segnali nel senso della limitazione della trasmissione per filiazione e dei ricorsi volti ad accertare la cittadinanza: il 9 ottobre 2024 erano stati presentati i primi progetti di legge diretti ad introdurre limiti alla cittadinanza per filiazione (A.S. 1263 e A.C. 2080), e nel dicembre 2024 era stato introdotto un contributo unificato oneroso, per i ricorsi in materia di cittadinanza, calcolato per testa anziché per causa, come avveniva fino a quel momento (art. 1, comma 814, della legge 30 dicembre 2024, n. 207, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027»).

Né può ritenersi che fosse prevedibile l'introduzione di limiti, ma non la loro retroattività. Per quanto si è già detto, nel caso italiano un rimedio rivolto solo al futuro avrebbe lasciato intatto il problema che si intendeva risolvere.

9.2.3.– Infine, nel valutare la ragionevolezza del bilanciamento operato dalla legge retroattiva, occorre tener conto delle misure "compensative" contenute nel d.l. n. 36 del 2025, come convertito.

Come accennato (punto 8.3.), il decreto modifica altre disposizioni, allo scopo di facilitare l'ingresso in Italia e l'ottenimento della cittadinanza italiana da parte degli stranieri di origine italiana.

In particolare, due novità riguardano l'art. 4 della legge n. 91 del 1992. Ora il comma 1 prevede l'acquisto della cittadinanza per beneficio di legge anche a favore dello straniero che ha un genitore o nonno che è attualmente cittadino italiano per nascita. Inoltre, il nuovo comma 1-*bis* regola nei seguenti termini l'acquisto della cittadinanza italiana da parte del minore straniero o apolide che ha un genitore cittadino per nascita: «[i]l minore straniero o apolide, del quale il padre o la madre sono cittadini per nascita, diviene cittadino se i genitori o il tutore dichiarano la volontà dell'acquisto della cittadinanza e ricorre uno dei seguenti requisiti: a) successivamente alla dichiarazione, il minore risiede legalmente per almeno due anni continuativi in Italia; b) la dichiarazione è presentata entro tre anni dalla nascita del minore o dalla data successiva in cui è stabilita la filiazione, anche adottiva, da cittadino italiano» (il termine di cui alla lettera *b* è stato portato da uno a tre anni dall'art. 1, comma 513, lettera *a*, della legge 30 dicembre 2025, n. 199, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028»). L'art. 1, comma 1-*ter*, del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, estende quest'ultima possibilità ai genitori (che

abbiano chiesto l'accertamento della cittadinanza prima del decreto) di minori nati prima del decreto: «[p]er i minorenni alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, figli di cittadini per nascita di cui all'articolo 3-bis, comma 1, lettere a), a-bis) e b), della legge 5 febbraio 1992, n. 91, la dichiarazione prevista dall'articolo 4, comma 1-bis, lettera b), della medesima legge può essere presentata entro le 23:59, ora di Roma, del 31 maggio 2029» (quest'ultimo termine è stato spostato dal 31 maggio 2026 al 31 maggio 2029 dall'art. 1, comma 19-*ter*, del decreto-legge 31 dicembre 2025, n. 200, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini normativi», convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2026, n. 26).

Ancora, l'art. 1-*bis* del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, detta «[d]isposizioni per favorire il recupero delle radici italiane degli oriundi e il conseguente acquisto della cittadinanza italiana», agevolando l'ingresso in Italia per lavoro subordinato allo straniero oriundo, senza limiti generazionali, e la sua naturalizzazione. In base all'art. 27, comma 1-*octies* (introdotto *ex novo*), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), «[s]ono consentiti, al di fuori delle quote di cui all'articolo 3, comma 4, con le procedure di cui all'articolo 22, l'ingresso e il soggiorno per lavoro subordinato allo straniero residente all'estero, discendente di cittadino italiano e in possesso della cittadinanza di uno Stato di destinazione di rilevanti flussi di emigrazione italiana, individuato con decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministri dell'interno e del lavoro e delle politiche sociali». Tale norma è stata attuata con il decreto interministeriale 17 novembre 2025 (Individuazione degli Stati di destinazione di rilevanti flussi di emigrazione italiana ai cui cittadini, se discendenti di cittadino italiano, è consentito l'ingresso e il soggiorno in Italia per lavoro subordinato al di fuori delle quote di cui all'articolo 3, comma 4, del decreto-legislativo 25 luglio 1998, n. 286). Infine, l'art. 1-*bis*, comma 2, del decreto in esame ha ridotto da tre a due anni il periodo di residenza necessario per la naturalizzazione dello straniero oriundo (si veda il nuovo testo dell'art. 9, comma 1, lettera *a*), della legge n. 91 del 1992).

9.2.4.– Complessivamente, dalle considerazioni esposte nei punti 9.2.1., 9.2.2. e 9.2.3. discende che le norme censurate hanno bilanciato in modo non irragionevole l'affidamento dei destinatari e il principio costituzionale di effettività della cittadinanza.

L'art. 3-*bis* ha introdotto *ex tunc* nuove condizioni per l'acquisto della cittadinanza per filiazione da parte degli stranieri nati all'estero, richiedendo un nesso sufficiente con l'Italia ma contemporaneamente tutelando l'affidamento di chi aveva già ottenuto il riconoscimento dello status o aveva presentato la domanda (o almeno ricevuto l'appuntamento). Il legislatore è intervenuto per far fronte a una divaricazione della legislazione dal contesto costituzionale, che si era progressivamente aggravata per le ragioni giuridiche e sociali già esposte (punti 8.1. e 8.2.). Nella materia della cittadinanza, il legislatore gode di ampia discrezionalità, che questa Corte ha riconosciuto dichiarando in parte inammissibili le questioni sollevate sull'assenza di limiti nella trasmissione della cittadinanza per filiazione (sentenza n. 142 del 2025). Pur nella consapevolezza del valore che la discendenza italiana riveste per le comunità degli oriundi e dell'importanza che quelle stesse comunità hanno, sotto il profilo culturale ed economico, per l'Italia – ciò che nel decreto in esame si è tradotto nelle previsioni di favore richiamate nel punto 9.2.3. –, questa Corte ritiene, dunque, non fondata la questione sollevata per lesione dei diritti quesiti.

10.– Il giudice *a quo* lamenta poi la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 del TUE e all'art. 20 del TFUE, che attribuiscono la cittadinanza dell'Unione a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro.

Neppure tale questione è fondata.

Nel punto 8.2.5. si è già illustrato il significato del nesso tra cittadinanza dello Stato membro e cittadinanza europea e si è sottolineato che, secondo la Corte di giustizia, la cittadinanza conferita dagli Stati deve basarsi su un rapporto reale fra Stato e cittadino (si veda la citata sentenza Commissione). La decisione sul caso maltese del 2025 rappresenta un coerente sviluppo delle sentenze precedenti, che hanno considerato giustificate – anche se sindacabili sotto il profilo della proporzionalità – norme nazionali che disponevano la perdita della cittadinanza, in quanto dirette a «proteggere il particolare rapporto di solidarietà e di lealtà tra esso [lo Stato membro] e i suoi cittadini nonché la reciprocità di diritti e di doveri, che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza» (Grande sezione, sentenza 2 marzo 2010, causa C-135/08, Rottmann, punto 51; nello stesso senso le citate sentenze Stadt Duisburg, punto 37, e Tjebbes, punto 31; Grande sezione, sentenza 18 gennaio 2022, causa C-118/20, Wiener Landesregierung, punto 52), e a garantire la permanenza di un legame effettivo con lo Stato membro: «è legittimo per uno Stato membro considerare che la cittadinanza sia espressione di un legame effettivo tra se stesso e i propri cittadini e collegare, di conseguenza, all'assenza o alla cessazione di un siffatto legame effettivo la perdita della sua cittadinanza» (così, ancora, la citata sentenza Tjebbes, punto 35). Però, «tenuto conto dell'importanza che il diritto primario dell'Unione attribuisce allo status di cittadino dell'Unione che, come ricordato al punto 29 della presente sentenza, costituisce lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri, spetta alle autorità nazionali competenti e ai giudici nazionali verificare se la perdita della cittadinanza dello Stato membro interessato, qualora comporti la perdita dello status di cittadino dell'Unione e dei diritti che ne derivano, rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le sue conseguenze sulla situazione dell'interessato e, se del caso, su quella dei suoi familiari, sotto il profilo del diritto dell'Unione» (si veda la citata sentenza della Corte di giustizia Udlændinge-og Integrationsministeriet, punto 38).

Il rimettente richiama tale giurisprudenza e censura l'art. 3-*bis* per non aver «previsto alcun meccanismo di diritto intertemporale che consentisse […] la conservazione della cittadinanza entro termini ragionevoli (ad esempio, prevedendo una "finestra temporale" entro la quale poter presentare una domanda amministrativa o giudiziale di riconoscimento della cittadinanza)».

La questione non è fondata per l'inconferenza della giurisprudenza richiamata rispetto alle norme censurate. Le pronunce della Corte di giustizia sopra citate riguardano, tutte, casi in cui uno Stato membro ha privato un soggetto di uno status (di cittadino nazionale e, dunque, europeo) accertato, incidendo quindi su diritti concretamente esercitabili dallo stesso soggetto. Secondo la Corte di giustizia, le norme privative della cittadinanza ricadono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione quando comportano la perdita di uno status riconosciuto e dei diritti correlati (sentenze Rottmann, punto 49; Stadt Duisburg, punto 36; Tjebbes, punto 32; Udlændinge-og Integrationsministeriet, punto 30; Wiener Landesregierung, punti 39-41 e 48; si veda anche Grande sezione, sentenza 8 marzo 2011, causa C-34/09, Gerardo Ruiz Zambrano, punto 42: «l'art. 20 TFUE osta a provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal loro status di cittadini dell'Unione»). La Corte di giustizia sottolinea che le conseguenze prodotte dalle norme privative della cittadinanza «non possono essere ipotetiche o eventuali»: sentenza Tjebbes, punto 40 (nello stesso senso sentenze Stadt Duisburg, punto 50; Udlændinge-og Integrationsministeriet, punto 54; Wiener Landesregierung, punto 59).

Proprio in quanto le norme nazionali incidono in concreto sui diritti correlati alla cittadinanza europea, è necessario, secondo la Corte di giustizia, un esame individuale delle conseguenze prodotte sulla vita degli interessati, in attuazione del principio di proporzionalità. Tale esame non sarebbe neppure ipotizzabile qualora lo status di cittadino europeo non sia accertato e, dunque, nessun diritto sia concretamente esercitabile dai soggetti interessati. La *ratio* della giurisprudenza europea è presidiare la cittadinanza dell'Unione intesa come status fondamentale dei cittadini degli Stati membri: tale *ratio* viene meno nel caso di specie, perché

per nessuno dei destinatari del censurato art. 3-*bis* lo status di cittadino europeo era giuridicamente certo.

In definitiva, le pronunce della Corte di giustizia richiamate dal rimettente non sono pertinenti perché le norme censurate, come precisato nel punto 8.3., non dispongono una perdita della cittadinanza italiana.

Essendo chiaro che la giurisprudenza della Corte di giustizia delimita l'obbligo di esame individuale (delle conseguenze prodotte dalle norme privative della cittadinanza) a casi in cui il soggetto perde uno status accertato e i relativi diritti concretamente esercitabili, è da respingere la richiesta, avanzata dalle parti, di operare un rinvio pregiudiziale sulla compatibilità tra il censurato art. 3-*bis* e gli artt. 9 del TUE e 20 del TFUE. Infatti, quando esistono dubbi sul contenuto del diritto dell'Unione, che viene in rilievo in un giudizio di legittimità costituzionale, questa Corte propone un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Nel caso di specie, però, le pronunce di quest'ultima relative agli artt. 9 del TUE e 20 del TFUE rendono evidente, per le ragioni sopra esposte, che ricorrono i presupposti che, secondo la giurisprudenza della stessa Corte, esonerano dal dovere di operare il rinvio pregiudiziale (Corte di giustizia, Grande sezione, sentenze 24 marzo 2026, Remling, causa C-767/23, e 6 ottobre 2021, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi, causa C-561/19; sentenza 6 ottobre 1982, Cilfit e altri, causa C- 283/81).

11.– Secondo il rimettente, l'art. 3-*bis* violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost. anche in relazione all'art. 15, comma 2, della Dichiarazione universale dei diritti umani, secondo il quale «[n]essun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza».

La questione è inammissibile.

Tale Dichiarazione non è un atto internazionale vincolante, in quanto è incorporata nella risoluzione 217A dell'Assemblea generale dell'ONU. Dunque, l'art. 15, comma 2, della Dichiarazione, in quanto disposizione non vincolante, è inidoneo ad integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost., che fa riferimento ai «vincoli derivanti […] dagli obblighi internazionali». Da ciò discende l'inammissibilità della questione per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza, in quanto il rimettente non spiega perché dalla Dichiarazione discenderebbe un obbligo internazionale, idoneo ad "attivare" l'art. 117, primo comma, Cost. (sentenze n. 185, n. 95 e n. 142 del 2025, n. 194 del 2018).

Resta impregiudicata la questione se l'art. 15, comma 2, della Dichiarazione esprima una norma consuetudinaria, dato che il rimettente richiama specificamente l'art. 117, primo comma, Cost. (non l'art. 10, primo comma, Cost.) e il «diritto internazionale pattizio» e, nel punto relativo all'art. 15 della Dichiarazione, non invoca mai una consuetudine internazionale dal contenuto corrispondente.

12.– Infine, il giudice *a quo* lamenta la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 3, comma 2, del Prot. n. 4 CEDU, secondo il quale «[n]essuno può essere privato del diritto di entrare nel territorio dello Stato di cui è cittadino».

Anche tale questione è inammissibile.

La CEDU non garantisce un diritto alla cittadinanza, disciplinando solo, all'art. 3 del protocollo n. 4, il «[d]ivieto di espulsione dei cittadini» in questi termini: «1. Nessuno può essere espulso, a seguito di una misura individuale o collettiva, dal territorio dello Stato di cui è cittadino. 2. Nessuno può essere privato del diritto di entrare nel territorio dello Stato di cui è cittadino». Dunque, l'art. 3 garantisce il diritto di restare o entrare nel territorio dello Stato di cui si è cittadini, non quello di avere o conservare la cittadinanza. Il rapporto esplicativo che

accompagna il protocollo n. 4 indica che il Comitato di esperti (responsabile dell'elaborazione del testo del Protocollo) propose di inserire una disposizione secondo la quale a uno Stato sarebbe stato vietato privare un proprio cittadino della sua nazionalità allo scopo di espellerlo. Tuttavia, «the majority of the experts thought it was inadvisable in Article 3 to touch on the delicate question of the legitimacy of measures depriving individuals of nationality» (punto 23). Dunque, l'art. 3 del protocollo n. 4 deliberatamente evita di disciplinare le misure privative della cittadinanza, vietando solo quelle che ledono il diritto di incolato di chi è cittadino.

Dalla giurisprudenza della Corte EDU risulta che: a) un diritto di acquistare o conservare una certa cittadinanza non è garantito dalla CEDU (ad esempio, sentenza 21 maggio 2013, Fehrer e Dolnik contro Slovacchia, punto 41); b) una «arbitrary denial» della cittadinanza potrebbe ledere il diritto alla vita privata di cui all'art. 8 CEDU, ma l'arbitrarietà della privazione va accertata in base al diritto interno dello Stato (ancora, sentenza Fehrer e Dolnik, punto 41; si vedano anche le sentenze 22 dicembre 2020, Usmanov contro Russia, punti 53-54, e 17 settembre 2024, Abo contro Estonia, punti 63-64); c) il diritto di entrare nel territorio di uno Stato, garantito dal citato art. 3, comma 2, del protocollo n. 4, spetta solo ai cittadini di quello Stato (Grande Camera, sentenza 14 settembre 2022, H.F. e altri contro Francia, punti 205 e 245).

Da un *obiter* della citata sentenza H.F. risulta che la privazione della cittadinanza inflitta allo scopo di impedire l'ingresso del cittadino nel territorio potrebbe essere «problematica» in relazione all'art. 3, comma 2, del protocollo n. 4 (punto 249). La Corte europea fa riferimento, comunque, a un atto riguardante persone che, prima dell'atto lesivo, avevano diritto di ingresso in quanto riconosciuti come cittadini, non a un atto (come il decreto in esame) riguardante persone che non avevano un effettivo diritto di ingresso nel territorio italiano in quanto la loro cittadinanza non era stata accertata.

Il rimettente non affronta nessuno dei profili sopra esposti, non argomentando, dunque, la pertinenza dell'art. 3, comma 2, rispetto alle norme censurate. Da ciò deriva l'inammissibilità della questione per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibili gli interventi in giudizio di L.A. T. e altri, L.A. F., R. D.C.R.R. e altri e L.P. C.G.;

2) *dichiara* inammissibili gli interventi in giudizio dell'Associazione giuristi *Iure Sanguinis* (AGIS), della Confederazione degli Italiani nel mondo e dell'Associazione italiana "Sardi Uniti" di Socorros Mutuos;

3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis* della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74, sollevata – limitatamente alle parole «anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo» e alle condizioni previste alle lettere *a)*, *a-bis)* e *b)* –, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 15, comma 2, della Dichiarazione universale dei diritti umani, dal Tribunale ordinario di Torino, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, in composizione monocratica, con

l’ordinanza indicata in epigrafe;

4) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3-*bis* della legge n. 91 del 1992, introdotto dall’art. 1, comma 1, del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, sollevata – limitatamente alle parole «anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo» e alle condizioni previste alle lettere *a)*, *a-bis)* e *b)* –, in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 3, comma 2, del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo, firmato a Strasburgo il 16 settembre 1963, reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica 14 aprile 1982, n. 217, dal Tribunale ordinario di Torino, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, in composizione monocratica, con l’ordinanza indicata in epigrafe;

5) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3-*bis* della legge n. 91 del 1992, introdotto dall’art. 1, comma 1, del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, sollevata – limitatamente alle parole «anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo» e alle condizioni previste alle lettere *a)*, *a-bis)* e *b)* –, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., dal Tribunale ordinario di Torino, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, in composizione monocratica, con l’ordinanza indicata in epigrafe;

6) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3-*bis* della legge n. 91 del 1992, introdotto dall’art. 1, comma 1, del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, sollevata – limitatamente alle parole «anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo» e alle condizioni previste alle lettere *a)*, *a-bis)* e *b)* –, in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 9 del Trattato sull'Unione europea e all’art. 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dal Tribunale ordinario di Torino, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, in composizione monocratica, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l’11 marzo 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Giovanni PITRUZZELLA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DELL'11 MARZO 2026

ORDINANZA

Rilevato che il Tribunale ordinario di Torino, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, con ordinanza

iscritta al n. 167 del registro ordinanze 2025 e pubblicata in G.U. del 17 settembre 2025, n. 38, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis* - limitatamente alle parole «anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo» e alle condizioni previste alle lettere *a)*, *a-bis*) e *b)* - della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74, per violazione degli artt. 2, 3 e 117, primo comma, della Costituzione;

che, con atto depositato l'8 marzo 2026, sono intervenuti nel giudizio costituzionale A. L.A. e J. L.A.;

che gli intervenienti riferiscono di essere ricorrenti in un giudizio per il riconoscimento della cittadinanza italiana, pendente davanti al Tribunale ordinario di Campobasso;

che il Tribunale di Campobasso ha sospeso tale giudizio e ha sollevato questioni di legittimità costituzionale - con ordinanza iscritta al n. 40 del registro ordinanze 2026, in corso di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale - sulle stesse norme censurate dal Tribunale di Torino;

che gli intervenienti argomentano l'ammissibilità dell'intervento osservando che la decisione che questa Corte adotterà sulle questioni promosse dal Tribunale di Torino condizionerebbe l'esito sia del giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Tribunale di Campobasso sia del giudizio comune davanti ad esso pendente;

che A. L.A. e J. L.A. chiedono di intervenire per proporre istanza di trattazione congiunta del presente giudizio e di quello iscritto al n. 40 reg. ord. del 2026, al fine di evitare un pregiudizio del loro diritto di difesa;

che essi argomentano la tempestività dell'intervento rilevando che sarebbe stato impossibile depositare il relativo atto entro il 7 ottobre 2025, in quanto l'interesse ad intervenire sarebbe sorto solo successivamente all'ordinanza di rimessione del Tribunale di Campobasso del 9 febbraio 2026;

che sottolineano, a riguardo, che, a causa degli adempimenti previsti per le procure rilasciate all'estero, il difensore ha potuto ricevere la procura solo il 3 marzo 2026.

Considerato che, in base all'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, gli interventi dei terzi nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale «hanno luogo con le modalità e nel termine di cui al comma precedente», cioè «nel termine perentorio di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza nella *Gazzetta Ufficiale*»;

che, nel caso di specie, il termine è scaduto il 7 ottobre 2025 e l'atto di intervento di A. L.A. e J. L.A. è stato depositato l'8 marzo 2026, senza che abbia rilevanza la data della richiamata ordinanza del Tribunale di Campobasso;

che questa Corte ha confermato il carattere perentorio del termine per il deposito dell'atto di intervento (*ex multis*, sentenza n. 198 del 2022 e ordinanza n. 24 del 2021);

che, comunque, gli adempimenti necessari per la procura non rappresentano di regola un impedimento insuperabile per il rispetto del termine, né sono state allegate reali ed effettive circostanze idonee a giustificare un'eventuale rimessione in termini;

che, in definitiva, l'intervento di A. L.A. e J. L.A. deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

dichiara inammissibile l'intervento spiegato da A. L.A. e J. L.A. nel giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Tribunale ordinario di Torino, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE.

F.to: Giovanni Amoroso, Presidente

La versione anonimizzata è conforme, nel testo, all'originale

---

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.