

Cittadinanza: Dopo il rinvio della Corte costituzionale, un “rinvio simultaneo”

23 Ottobre 2026

di **Bruno Nascimbene**

Università degli Studi di Milano Statale

1. Una discussa, recente riforma, in tema di acquisto della cittadinanza italiana, sostituisce il criterio della trasmissione illimitata per filiazione della cittadinanza italiana con nuove regole, in base alle quali “è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all'estero anche prima dell'entrata in vigore” della norma (29.3.2025) “ed è in possesso di altra cittadinanza”, a meno che ricorra una delle seguenti tre condizioni, così distinte: una è riferita all'attività compiuta o all'iniziativa adottata dal soggetto in questione (cioè l'aver presentato domanda, per via amministrativa o giudiziaria, di riconoscimento dello *status* di cittadino entro le ore 23.59 del 27.3.2025); le altre due si riferiscono al genitore del soggetto in questione (sono condizioni di fatto, cioè il possesso da parte del genitore, o anche del nonno, esclusivamente della cittadinanza italiana; la residenza in Italia del genitore – o adottante – per almeno due anni continuativi successivamente all'acquisto della cittadinanza e prima della data di nascita – o adozione – del figlio). Si tratta dell' 3-bis l. n. 91 del 1992, introdotto dall'art. 1 d.l. 36/2025 conv. in l. 74/2025 recante “Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza”.

2. A seguito di questa riforma il tema dell'accesso alla cittadinanza nel nostro ordinamento esce dal confine nazionale per essere portato all'esame della Corte di giustizia dell'Unione europea.

La Corte costituzionale, con ordinanza n. 147 del 2026 ha posto una questione pregiudiziale d'interpretazione ex art. 267 TFUE, dopo esser stata adita dai Tribunali di Mantova e di Campobasso (quest'ultimo con due ordinanze di rimessione), e, ancor più di recente, il Tribunale di Avellino, con un'unica ordinanza, il 18.9.2026, ha posto sia una questione pregiudiziale, sia una questione di legittimità costituzionale.

Siamo dinanzi ad una rara ipotesi di “rinvio simultaneo” dei giudici italiani, che qui ha ad oggetto la medesima disciplina oggetto del rinvio pregiudiziale operato dalla Corte costituzionale ed ancora pendente dinanzi alla Corte di giustizia.

3. In un recente contributo, chi scrive non immaginava che il copione si sarebbe arricchito, a brevissima distanza, di questo un nuovo episodio (la pendenza in Corte di giustizia, appunto, della questione pregiudiziale sollevata dal Tribunale di Avellino, C-1083/26, Servaso, mentre era già pendente la questione pregiudiziale promossa dalla Corte costituzionale, C-816/26, Picuso). A quanto consta, in questo momento i giudici nazionali si comportano in modo diverso: sospendono le cause pendenti in attesa della pronuncia della Corte di giustizia, oppure rinviando alla Corte costituzionale (così lo stesso Tribunale di Avellino, con ordinanza di poco precedente, 15.9.2026, a quella qui in esame) oppure stanno valutando nuovi rinvii pregiudiziali.

4. Qui ci si occuperà del rinvio simultaneo del Tribunale di Avellino e di inquadrarlo nel contesto della precedente giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia UE. Va ricordato innanzitutto che la compatibilità con la Costituzione ed il diritto dell'Unione della disciplina dello *ius sanguinis* era stata di recente già esaminata dalla Corte costituzionale con le sentenze 142 del 2025 (disciplina dello *ius sanguinis* illimitato) e n. 63 del 2026 (disciplina dello *ius sanguinis* temperato, come riformata nel 2025).

Con la sentenza n. 142 del 2025, relativa all'impianto originario della l. n. 91 del 1992 la questione della trasmissione illimitata dello *status civitatis* per filiazione era stata ritenuta in parte inammissibile ed in parte infondata. La Corte aveva osservato di non potersi sostituire al legislatore con un intervento manipolativo e di sistema quale era quello prospettato dai giudici a *quibus* e aveva poi dichiarato l'infondatezza della censura relativa alla violazione dell'art. 3 Cost. per erronea individuazione del *tertium comparationis*.

Con la sentenza n. 63 del 2026, le questioni di costituzionalità dell'art. 3 *bis* nella l. n. 91 del 1992, erano state

dichiarate in parte non fondate e in parte inammissibili, con argomentazioni che saranno poi riprese nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, escludendo l'arbitrarietà della distinzione fra chi avesse chiesto la cittadinanza prima o dopo la "data fatidica" del 27.3.2025, e la lesione di diritti quesiti, nonostante la mancanza di alcuna previsione di diritto intertemporale: l'art. 3-bis non avrebbe comportato una revoca implicita della cittadinanza con efficacia retroattiva ma una *preclusione originaria* all'acquisto della cittadinanza, dunque non avrebbe violato l'art. 3 Cost.. Era stata ritenuta altresì non fondata la questione sollevata per violazione dell'art. 9 TUE e dell'art. 20 TFUE, che attribuiscono la cittadinanza dell'Unione a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro.

5. La successiva ordinanza della Corte costituzionale di rinvio della questione pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo (ord. n. 147 del 2026) conferma poi, riproducendone alcuni passaggi, le motivazioni della sentenza n. 63 e quindi ribadisce gli effetti *ex tunc* dell'art. 3-bis in quanto "preclusione all'acquisto", non realizzandosi una revoca che avrebbe invece effetti *ex nunc*.

In questa ordinanza si ripercorre la "storia" delle norme in materia nel nostro ordinamento; si richiama l'armonia e coerenza fra norme UE e norme nazionali, fra "modello nazionale" e "modello europeo". Si giustifica il rinvio alla Corte di Lussemburgo sulla base del principio fondamentale di leale cooperazione (art. 4, par. 3, TUE) e della competenza esclusiva della Corte di giustizia a interpretare il diritto dell'Unione, nonché sulla base delle ripetute richieste delle parti attrici in giudizio di procedere in tal senso. Con questa ordinanza si è forse voluto prevenire o in ogni caso anticipare (come però, poi, comunque, è avvenuto) le decisioni di rinvio da parte dei giudici di merito, avanti ai quali pende un importante e affollato contenzioso in materia.

6. In questo contesto s'inserisce il rinvio simultaneo del Tribunale di Avellino, chiamato ad applicare l'art. 3-bis n. 91 del 1992 in una fattispecie in cui era stata negata la trascrizione, nei registri dello stato civile di un comune, degli atti di nascita di quattro minori brasiliani, figli di cittadini *iure sanguinis*. La trascrizione era stata richiesta dopo il 27.3.2025 ed il rifiuto di trascrizione era motivato dall'applicabilità dell'art. 3-bis l. n. 91 del 1992, poiché i minori erano nati all'estero ed erano in possesso di altra cittadinanza, e dunque, secondo la predetta disciplina, erano considerati come non aventi mai acquistato la cittadinanza italiana.

Il quesito posto nel rinvio pregiudiziale alla Corte costituzionale è tuttavia limitato sia dalla qualificazione degli effetti dell'art. 3-bis della "preclusione originaria" all'acquisto della cittadinanza, senza alcuna considerazione delle ipotesi di perdita o revoca e la questione di legittimità costituzionale è riferita agli artt. 2, 3, 22 Cost.. Di contro, il quesito pregiudiziale è costruito con riferimento agli "artt. 9 TUE e 20 TFUE, letti alla luce degli artt. 7 e 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dei principi di proporzionalità, certezza del diritto e tutela del legittimo affidamento".

7. L'aspetto interessante dell'ordinanza di "rinvio simultaneo", che peraltro non menziona l'ordinanza n. 147 del 2026 della Corte costituzionale, riguarda: a) l'attenzione per il diritto vivente, anteriore alla novella legislativa, cioè al consolidato orientamento della Corte di Cassazione sul carattere di permanenza, imprescrittibilità, indisponibilità della cittadinanza acquisita per nascita (acquisto a titolo originario); b) l'effetto sostanziale della nuova disciplina, così contrastando la qualificazione formale della "preclusione" *ex tunc* (perché si è verificata, invece, una revoca *ex tunc* o comunque una perdita retroattiva); c) il legittimo affidamento riposto in quel diritto vivente; d) la irragionevolezza e discriminazione nell'ambito del medesimo nucleo familiare, nei confronti di minori che, pur nati prima della riforma, hanno cittadinanza diversa dai genitori (italiani); e) la mancata valutazione individuale, pur imposta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, di provvedimenti relativi allo *status civitatis*, non essendo consentito alcun automatismo per quanto riguarda gli effetti, e dovendosi comunque rispettare il principio di proporzionalità (la giurisprudenza della Corte su perdita o revoca è rappresentata dalle sentenze *Rottmann*; *Tjebbes*; *Wiener Landesregierung*; *Stadt Duisburg*; *Udlændinge- og Integrationsministeriet (Perdita della cittadinanza danese)*); f) la situazione personale e familiare dell'interessato, specialmente la condizione dei minori, che deve essere singolarmente valutata, considerando elementi di fatto e la tutela del superiore interesse del minore.

8. Il quesito pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo è dunque formulato in termini più ampi rispetto a quello rivolto

alla Consulta, sottolineando la necessità di tenere conto del diritto vivente al momento della nascita, di compiere un esame individuale, e delle conseguenze sostanziali (non già meramente formali) derivanti dalla perdita dello status. È la qualificazione sostanziale del “mancato acquisto”, non già quella formale di preclusione, che deve essere valutata dalla Corte di Giustizia al fine del giudizio di compatibilità con le norme o i principi di diritto dell’Unione. Valutazione sostanziale che, a maggior ragione, si impone quando gli interessati sono dei minori. Non è consentito (precisa il Tribunale di Avellino) un effetto automatico “senza una specifica valutazione del loro superiore interesse e della circostanza che essi non dispongono di autonoma capacità di determinazione rispetto agli adempimenti necessari per il riconoscimento formale dello status”.

9. La Corte di giustizia si trova, dunque, di fronte a due quesiti aventi ad oggetto la stessa norma nazionale: uno del Giudice costituzionale e l’altro di un giudice di merito. Dovrebbe quindi (auspicabilmente) in virtù dell’54 del regolamento di procedura della Corte, riunire le due cause. Verrebbe così raggiunto l’obiettivo non solo di realizzare la migliore cooperazione possibile fra giudice nazionale e Corte di giustizia, ma di conseguire l’effetto utile che l’interpretazione della Corte deve fornire al giudice nazionale (per un riferimento a tale effetto in materia di cittadinanza, Corte di giustizia, K.A. e a., punto 51). I provvedimenti nazionali sulla cittadinanza, quale che sia la qualificazione formale, incidono non solo sullo status nazionale, ma su quello di diritto dell’Unione, status che appartiene ai diritti fondamentali della persona (sull’importanza del diritto di cittadinanza e della cittadinanza europea, “status fondamentale dei cittadini degli Stati membri”, Corte di giustizia, Commissione c. Malta, punti 92, 100 e 121). La Corte di giustizia, d’altra parte, ben può prendere in esame anche norme diverse da quelle indicate dal giudice del rinvio, nonché i principi generali del diritto dell’Unione, così perseguendo, a favore del giudice nazionale, l’effetto utile della sua pronuncia circa la compatibilità delle norme nazionali (Corte di giustizia, Alace e Canpelli, punti 44-45).

10. Il “rinvio simultaneo” non è una novità, anche se si è verificato in pochi casi: in *Costa/Enel* (1963-1964), giudice conciliatore di Milano; *Gambelli e a.* (2002-2003), Tribunale di Ascoli Piceno; *Balga* (2019-2020), Corte d’appello di Napoli. Se è vero che il “rinvio simultaneo” qui in esame non è una novità, è certamente una novità il “rinvio simultaneo” dopo che la Corte costituzionale si è pronunciata sulla stessa norma. L’ordinanza n. 147 del 2026 della Corte costituzionale non ha, insomma, “esaurito” il dubbio interpretativo. Il Tribunale di Avellino avrebbe potuto rivolgersi soltanto alla Corte costituzionale sottoponendo profili nuovi (rispetto a quelli oggetto dell’ordinanza n. 147 del 2026) di legittimità, e questa avrebbe potuto fare un nuovo rinvio alla Corte di giustizia. Oppure avrebbe potuto rivolgersi soltanto alla Corte di giustizia, per poi valutare un rinvio alla Corte costituzionale (salvo rinvenire gli estremi per una disapplicazione della norma nazionale contrastante). Nella fattispecie si deve ritenere che la Consulta attenda la pronuncia della Corte di giustizia, a maggior ragione se altri giudici hanno sollevato (o solleveranno) questioni di legittimità. Il concorso fra Corte cost. e, in genere, giudice comune nazionale e Corte di giustizia non deve tuttavia provocare un “corto circuito”, perché si finirebbe per danneggiare i diritti delle persone che, come disse la Corte nella celebre sentenza *Van Gend & Loos*, sono titolari di diritti soggettivi, e sono quindi soggetti (oltre agli Stati), proprio in quanto cittadini degli Stati membri, di un ordinamento di nuovo genere.