



Papers di

DIRITTO EUROPEO

www.papersdirittoeuropeo.eu
ISSN 2038-0461

Contributo in modalità “preview”,
destinato alla pubblicazione
nel fascicolo 2026, numero speciale

DIRETTORE RESPONSABILE

Maria Caterina Baruffi (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bergamo).

COMITATO DI DIREZIONE

Francesco Bestagno (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Giudice del Tribunale dell'Unione europea); **Andrea Biondi** (Avvocato generale alla Corte di giustizia; Professor of European Law e Director of the Centre of European Law, King's College London); **Fausto Pocar** (Professore emerito, Università di Milano); **Lucia Serena Rossi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna).

COMITATO SCIENTIFICO

Adelina Adinolfi (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Firenze); **Elisabetta Bani** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bergamo); **Matteo Borzaga** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Trento); **Susanna Cafaro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università del Salento); **Laura Calafà** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Verona); **Javier Carrascosa González** (Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad de Murcia); **Luigi Daniele** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "Tor Vergata"); **Angela Di Stasi** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Salerno); **Davide Diverio** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano); **Franco Ferrari** (Professor of Law e Director of the Center for Transnational Litigation, Arbitration, and Commercial Law, New York University); **Costanza Honorati** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano-Bicocca); **Paola Mori** (Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro); **Matteo Ortino** (Associato di Diritto dell'economia, Università di Verona); **Carmela Panella** (Ordinario f.r. di Diritto internazionale, Università di Messina); **Lorenzo Schiano di Pepe** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Alessandra Silveira** (Profesora Asociada e Directora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidade do Minho); **Eleanor Spaventa** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Bocconi" di Milano); **Stefano Troiano** (Ordinario di Diritto privato, Università di Verona); **Michele Vellano** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino).
Segretario: **Caterina Fratea** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona).

COMITATO DEI REVISORI

Stefano Amadeo (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Trieste); **Bruno Barel** (Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova); **Silvia Borelli** (Associato di Diritto del lavoro, Università di Ferrara); **Laura Carpaneto** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Marina Castellaneta** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bari "Aldo Moro"); **Federico Casolari** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Gianluca Contaldi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Macerata); **Matteo De Poli** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Padova); **Giacomo di Federico** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Fabio Ferraro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Federico II"); **Daniele Gallo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, LUISS Guido Carli); **Pietro Manzini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Simone Marinai** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa); **Silvia Marino** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Emanuela Pistoia** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo); **Francesca Ragno** (Ordinario di Diritto internazionale, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Carola Ricci** (Associato di Diritto internazionale, Università di Pavia); **Giulia Rossolillo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia); **Vincenzo Salvatore** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Andrea Santini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano); **Cristina Schepisi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "Tor Vergata"); **Martin Schmidt-Kessel** (Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verbraucherrecht und Privatrecht sowie Rechtsvergleichung, Universität Bayreuth); **Chiara Enrica Tuo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova).

COMITATO EDITORIALE

Diletta Danieli (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona); **Teresa Maria Moschetta** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma Tre); **Rossana Palladino** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno); **Cinzia Peraro** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bergamo); **Federica Persano** (Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Bergamo); **Angela Maria Romito** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"); **Sandra Winkler** (Straordinario di Diritto della famiglia, Università di Rijeka).

Responsabile di redazione: **Isolde Quadranti** (Documentalista, Centro di documentazione europea, Università di Verona).

I contributi sono sottoposti ad un procedimento di revisione tra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

Non sono sottoposti a referaggio esclusivamente i contributi di professori emeriti, di professori ordinari in quiescenza e di giudici di giurisdizioni superiori e internazionali.

L'art. 22 TFUE e i diritti elettorali dei cittadini europei: dal minimalismo interpretativo ad una rinnovata centralità nella tutela dei processi democratici a livello nazionale ed europeo

Stefano Montaldo*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I diritti elettorali dei cittadini europei: l'art. 22 TFUE e le questioni interpretative che esso solleva. – 3. I primi tentativi di interpretare l'art. 22 TFUE da parte della Corte di giustizia: la delimitazione del suo ambito di applicazione. – 4. La fase «espansiva»: l'art. 22 TFUE, l'art. 39 della Carta e il diritto di partecipare alle elezioni. – 5. L'art. 22 TFUE oggi: il contributo della giurisprudenza in materia di divieto di iscrizione ai partiti politici nazionali. – 6.1. La portata giuridica dei diritti elettorali dei cittadini europei: uno sguardo al futuro. Il rafforzamento della giurisdizione della Corte di giustizia in materia elettorale e la trasformazione dell'art. 22 TFUE: Verso un accresciuto ruolo del diritto UE sui sistemi elettorali nazionali? – 6.2. L'interpretazione dell'art. 22 TFUE e il principio di democrazia: verso la giustiziabilità dell'art. 10 TUE? – 7. Conclusioni.

1. Introduzione.

Sin dal Trattato di Maastricht, il riconoscimento di specifiche prerogative politiche in capo ai cittadini dell'UE è stato considerato uno degli elementi più qualificanti e, nel lungo periodo, promettenti del neo-istituito *status civitatis* europeo. È stato infatti sottolineato come la dimensione politica della cittadinanza europea avrebbe potuto contribuire a rafforzare, nel tempo, le dinamiche democratiche all'interno dell'Unione, sia in chiave rappresentativa, sia sotto il profilo della partecipazione attiva della società civile¹.

A più di trent'anni da quel momento fondativo, tanti degli auspici ad esso sottesi per la maturazione democratica dell'Unione sembrano in buona misura realizzati. Al contempo, mai come nell'attuale contesto, tanto in sede interna quanto a causa di sollecitazioni esterne, la democrazia europea appare sotto costante e crescente pressione. È dunque tempo di riprendere in mano quelle origini e di considerare il cammino condotto

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Torino.

Questo articolo è stato redatto nell'ambito della Cattedra Jean Monnet Civic Engagement, Rights and Remedies in EU Law (CERR, 2024-2026, www.edo.unito.it), finanziata dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono, tuttavia, al solo autore e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

¹ J. SHAW, *The Transformation of Citizenship in the European Union: Electoral Rights and the Restructuring of Political Space*, Cambridge, 2007.

sin qui, per tracciare un quadro degli obiettivi raggiunti e guardare con maggiore consapevolezza alle sfide che incombono.

In questa prospettiva, l'analisi qui proposta affronta il tema – classico quanto in evoluzione – dei diritti elettorali dei cittadini europei. La domanda di fondo che lo scritto si pone è quale contributo queste prerogative abbiano fornito al consolidamento dello statuto giuridico della cittadinanza europea e, in termini più generali, alla definizione del contenuto e delle implicazioni giuridiche del principio di democrazia nell'Unione.

Al fine di rispondere a questo interrogativo, la trattazione affronta anzitutto il quadro normativo rilevante, con particolare attenzione per l'art. 22 TFUE, dedicato al diritto dei cittadini europei mobili di votare e candidarsi alle elezioni europee e comunali nello Stato membro di residenza (sezione 2). La medesima sezione inquadra tale disposizione primaria in alcune traiettorie problematiche che caratterizzano il diritto dell'Unione europea, quali il complesso riparto verticale di competenze tra Stati membri e Unione europea e la definizione degli effetti delle norme UE negli ordinamenti nazionali. Lo scritto prosegue con un'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di diritti elettorali, che distingue in tre fasi evolutive. La sezione 3 affronta i primordi di tale progressione, che vedono la Corte impegnata a delimitare i confini dell'ambito di applicazione dell'art. 22 TFUE. La fase successiva si contraddistingue per il tentativo di valorizzare la portata dell'art. 22 TFUE, descritto come espressione di alcuni principi generali dell'ordinamento UE e manifestazione dei diritti elettorali consacrati agli artt. 39 e 40 della Carta (sezione 4). La sezione 5 è dedicata agli ultimi approdi della giurisprudenza di Lussemburgo, che trovano principale espressione in due pronunce gemelle emesse all'esito di altrettante procedure di infrazione, aventi a oggetto il divieto di iscrizione ai partiti politici nazionali imposto dal diritto ceco e polacco. Alla luce di queste premesse argomentative, la sezione 6 discute due implicazioni cruciali dell'interpretazione evolutiva dell'art. 22 TFUE. In primo luogo, si sostiene che la Corte ha posto le basi per rafforzare il proprio sindacato giurisdizionale su ogni misura nazionale che si frapponga al godimento effettivo dei diritti elettorali dei cittadini europei. In secondo luogo, l'analisi argomenta che la giurisprudenza esaminata prelude a un chiarimento circa le implicazioni giuridiche del principio democratico, così come consacrato all'art. 10 TUE. Si afferma, in particolare, che, similmente a quanto avvenuto per l'art. 2 TUE, il Giudice dell'Unione abbia creato i presupposti per la giustiziabilità di questo principio, al quale lo stesso art. 2 TUE fa espresso richiamo.

2. I diritti elettorali dei cittadini europei: l'art. 22 TFUE e le questioni interpretative che esso solleva.

Come noto, l'art. 22 TFUE codifica una delle principali prerogative di natura politica connesse alla cittadinanza europea, ossia il diritto di elettorato attivo e passivo

alle elezioni comunali (par. 1) e del Parlamento europeo (par. 2) nello Stato membro di residenza. Introdotto con il Trattato di Maastricht², questo articolo è rimasto sostanzialmente inalterato nel tempo ed è stato valorizzato in dottrina in una duplice prospettiva. Da un lato, in un'ottica di sistema, esso impreziosisce lo statuto dei cittadini europei e contribuisce al percorso verso un'«unione sempre più stretta fra i popoli europei» alla quale è orientato l'incedere del processo di integrazione. In altre parole, il diritto di elettorato attivo e passivo nello Stato di residenza dà forma al principio democratico in chiave europea e definisce l'appartenenza dell'individuo alla comunità di diritto inaugurata dai Trattati³, nonché allo «European demos» sulla cui esistenza, essenza e consistenza non mancano accesi confronti⁴.

Dall'altro lato, questa prerogativa rientra nell'alveo delle misure di accompagnamento funzionali alla piena effettività della libertà di circolazione delle persone, soprattutto in una prospettiva di lungo periodo⁵. Infatti, la consapevolezza di poter esercitare un nucleo duro di diritti politici può elidere eventuali ostacoli all'esercizio di tale libertà, mentre la partecipazione attiva alla vita pubblica della collettività ospitante è un viatico alla piena integrazione del cittadino europeo mobile⁶.

Sotto il profilo giuridico, l'odierno art. 22 TFUE solleva tre principali nodi, che si caratterizzano per una stretta e reciproca connessione concettuale.

In primo luogo, sorge l'interrogativo circa il rapporto tra questo articolo e ulteriori disposizioni primarie, alcune delle quali integrano principi strutturali dell'ordinamento europeo. Anzitutto, il contenuto dell'art. 22 TFUE è in parte reiterato dagli artt. 39 e 40 della Carta, riguardanti, rispettivamente, la partecipazione alle elezioni europee e alle elezioni comunali, quali prerogative del cittadino europeo che abbia esercitato la libertà di circolazione e risieda in un altro Stato membro⁷.

Inoltre, il richiamo espresso – tanto nel Trattato quanto nelle richiamate disposizioni della Carta – all'esercizio del diritto di voto e di eleggibilità «alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato [di residenza]» sembra collocare l'art. 22 TFUE nel più ampio solco del principio di non discriminazione in base alla nazionalità. Al contrario, l'analisi

² L'antesignano dell'art. 22 TFUE è stato l'art. 19 del Trattato di Maastricht. È utile ricordare che i diritti dettagliati all'art. 22 TFUE sono enunciati altresì all'art. 20, par. 2, lett. b TFUE.

³ V. ad es. M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2006, p. 38 ss.

⁴ Cfr. ad es., M.W. GEHRING, *Europe's Second Constitution. Crisis. Courts and Community*, Cambridge, 2020, spec. pp. 58-100; M. JOLLY, *A Demos for the European Union?*, in *Politics*, 2005, pp. 12-18.

⁵ C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, Torino, 2017, p. 314.

⁶ A conferma di ciò, il preambolo della [direttiva \(UE\) 2025/1788](#) del Consiglio, del 24 giugno 2025, relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini, chiarisce che tale prerogativa elettorale è «un corollario» della libertà di circolazione.

⁷ Per il quadro di riferimento v. I. ANGLMAYER, *Briefing: Voting and candidacy rights of mobile EU citizens in European elections under Council Directive 93/109/EC*, European Parliamentary Research Service, 2021, reperibile [online](#).

testuale non fornisce indicazioni decisive in ordine al legame con le previsioni del Trattato in tema di principio democratico, ed in particolare con il disposto dell'art. 10 TUE⁸, il quale, a sua volta, riecheggia il richiamo alla democrazia cristallizzato nell'art. 2 TUE.

In secondo luogo, entrambi i paragrafi che compongono questo articolo aggiungono che il diritto di elettorato attivo e passivo «sarà esercitato con riserva delle modalità» adottate dal Consiglio all'unanimità, mediante procedura legislativa speciale di consultazione. Questo rimando a una legislazione derivata di dettaglio solleva interrogativi in ordine alla portata e agli effetti dell'art. 22 TFUE. Proprio la clausola in esame, invero, ha acceso il dibattito sulla capacità di questa norma del Trattato di esercitare effetti diretti. Un dibattito che ha visto a lungo prevalere una lettura negativa, nonostante il nesso con il divieto di discriminazione poc'anzi richiamato⁹.

Da ultimo, il tema del diritto all'elettorato attivo e passivo chiama in causa il rapporto tra diritto dell'Unione e ordinamenti degli Stati membri. Tradizionalmente, la configurazione dei sistemi elettorali viene considerata parte integrante dell'identità costituzionale che l'Unione stessa, ai sensi dell'art. 4, comma 2, TUE, si impegna a tutelare¹⁰. Ne deriva che, al netto dello spazio esiguo riservato al legislatore europeo nell'art. 22 TFUE, la disciplina dell'esercizio delle prerogative elettorali rimanda alla responsabilità esclusiva degli Stati membri¹¹. Ci si chiede dunque se detta competenza possa essere in qualche misura influenzata dal diritto dell'UE, senza tema di implicazioni negative per la sovranità statale.

3. I primi tentativi di interpretare l'art. 22 TFUE da parte della Corte di giustizia: la delimitazione del suo ambito di applicazione.

Questi tre nuclei problematici hanno covato a lungo sotto le ceneri del progressivo rafforzamento della cittadinanza europea, notoriamente qualificata come «lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri»¹², e dello statuto giuridico ad essa collegato. Nonostante una prassi crescente, invero, l'art. 22 TFUE è rimasto per molti anni una disposizione «silente», che non ha dato origine a controversie giurisdizionali, né

⁸ A questa previsione si accompagna l'ar. 14, par. 3, TUE, il quale sancisce l'elezione a suffragio universale e diretto del Parlamento europeo.

⁹ V. B. NASCIBENE, F. ROSSI DAL POZZO, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Milano, 2012, p. 38; R. ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, p. 643.

¹⁰ Ciò è stato confermato dalla giurisprudenza di Lussemburgo. V. Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 19 novembre 2024, [causa C-808/21](#), *Commissione c. Repubblica Ceca*, EU:C:2024:962, punto 154, e sentenza del 19 novembre 2024, [causa C-814/21](#), *Commissione c. Polonia*, EU:C:2024:963, punto 153.

¹¹ J. SHAW, *EU Citizenship and Political Rights in an Evolving European Union*, in *Fordham Law Review*, 2007, p. 2549.

¹² Corte di giustizia, sentenza del 20 settembre 2001, [causa C-184/99](#), *Grzelczyk*, EU:C:2001:458, punto 31.

ha offerto occasioni di chiarimenti interpretativi in via pregiudiziale da parte della Corte di giustizia. Non che non ve ne fosse la necessità, beninteso, come le questioni aperte ora brevemente illustrate dimostrano.

In senso ulteriore, le prime pronunce del giudice dell'Unione in tema di prerogative elettorali dei cittadini europei sono accomunate da un approccio – per così dire – negativo all'art. 22 TFUE. Questa prima stagione giurisprudenziale, infatti, ha visto la Corte di giustizia impegnata a delimitare l'ambito di applicazione di tale disposizione, giungendo sempre a escluderlo. Al contempo, queste pronunce hanno offerto una prima occasione per definire con maggiore precisione le linee confinarie tra la competenza esclusiva degli Stati membri in materia elettorale e l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. In questo quadro, una breve disamina della casistica rilevante consente di porre in evidenza le premesse concettuali dalle quali muove la Corte di giustizia in questa materia e di distillare così alcuni tratti utili a meglio apprezzare l'analisi evolutiva a cui tende il prosieguo della trattazione.

Il primo tentativo di valorizzare l'art. 22 TFUE rimanda all'ordinanza *Pignataro* del 2009¹³. La ricorrente nel giudizio principale lamentava l'esclusione dall'elenco dei candidati alle elezioni dei deputati della Regione Sicilia, derivante dal fatto che la medesima non integrava il requisito della residenza in un comune siciliano, qualificato come obbligatorio da una legge regionale. In assenza di qualsivoglia elemento transfrontaliero, la Corte non poté che evidenziare la mancanza di un nesso sufficiente con il diritto dell'Unione e, dunque, qualificare la situazione in esame come puramente interna. Come ricordato dalla Corte, infatti, in un quadro fattuale come quello in esame, di regola la cittadinanza europea non può, da sola, estendere l'applicazione *ratione materiae* del Trattato a situazioni che si esauriscono entro i confini geografici e giuridici di uno Stato.

La giurisprudenza successiva si è invece interrogata sulla titolarità della competenza a definire l'ambito operativo *ratione personae* del diritto di partecipare alle elezioni europee. In *Spagna c. Regno Unito*¹⁴, raro caso di procedura di infrazione avviata da uno Stato membro nei confronti di un suo pari ai sensi dell'art. 259 TFUE, la Corte di giustizia è stata chiamata a valutare se l'estensione dell'elettorato attivo e passivo al Parlamento europeo da parte dello Stato convenuto, in favore dei cittadini del Commonwealth residenti a Gibilterra, confliggesse con il diritto dell'Unione¹⁵. Il Regno di Spagna eccepiva, fra l'altro, la violazione dell'art. 22 TFUE, poiché la scelta normativa britannica determinava l'estensione di tale diritto a soggetti che non erano cittadini del Regno Unito e, dunque, non risultavano titolari della cittadinanza europea. Secondo

¹³ Corte di giustizia, ordinanza del 26 marzo 2009, [causa C-535/08](#), *Pignataro*, EU:C:2009:204.

¹⁴ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 12 settembre 2006, [causa C-145/04](#), *Spagna c. Regno Unito*, EU:C:2006:543.

¹⁵ La causa in esame era un precipitato della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 18 febbraio 1999, [ricorso n. 24833/94](#), *Matthews c. Regno Unito*.

l'argomentazione dello Stato attore, l'art. 22 si sarebbe dovuto leggere in combinato con l'art. 20 TFUE¹⁶, a mente del quale solo i cittadini europei godono dei diritti previsti dal Trattato. Un eventuale ampliamento della compagine elettorale a cittadini di Stato terzo avrebbe dunque dovuto essere disciplinato da norme comuni, trattandosi di materia di competenza UE.

Nel negare l'esistenza di una violazione del diritto UE, il giudice dell'Unione rigettò tale ricostruzione. L'art. 22 TFUE, infatti, si limita a fissare un obbligo di trattamento non discriminatorio in base alla nazionalità e la sua applicazione presuppone dunque un elemento transfrontaliero. In aggiunta, la disciplina secondaria UE in materia di condizioni per l'esercizio dell'elettorato attivo e passivo alle elezioni europee, adottata in forza della base giuridica dettata dall'art. 22, par. 2, TFUE, fissa norme minime inidonee a erodere il margine di intervento degli Stati. Di conseguenza, stante l'evoluzione del diritto dell'Unione al tempo, la definizione del novero dei titolari del diritto di partecipare alle elezioni al Parlamento europeo spetta ai soli Stati membri, anche in virtù – come nel caso del Regno Unito nella causa in esame – delle loro tradizioni costituzionali. Tali scelte non ricadono dunque nell'ambito di applicazione dell'art. 22 TFUE.

Allo stesso tempo, questa disposizione può tornare in auge in via indiretta. In linea con la propria giurisprudenza in tema di competenze statali esclusive, la Grande Sezione puntualizzò che detta potestà sovrana deve essere esercitata nel rispetto del diritto UE, in questo caso rappresentato dal divieto di discriminazione sancito dall'art. 22 TFUE. Sul punto, la Corte precisò che l'obbligo in capo agli Stati membri di riconoscere il diritto di elettorato attivo e passivo su base egualitaria a tutti i cittadini europei non preclude alle autorità nazionali la possibilità di concedere analoghe prerogative a persone che, pur non essendone cittadine,¹⁷ abbiano con lo Stato membro in questione «uno stretto legame»¹⁸. In altre parole, l'art. 22 TFUE non può incidere sulle scelte degli Stati, se non limitatamente alla clausola di non discriminazione ivi consacrata.

Una problematica simile venne sottoposta all'attenzione della Corte nella causa pregiudiziale *Eman e Sevinger*¹⁹, di poco successiva. I ricorrenti nel procedimento principale, cittadini olandesi residenti ad Aruba, avevano impugnato la decisione con cui l'amministrazione dei Paesi Bassi aveva negato il loro inserimento nelle liste per le

¹⁶ La Spagna invocò altresì l'art. 39 della Carta, che fa espressa menzione dei soli cittadini europei. Ai tempi della causa in esame, tuttavia, la Carta non godeva ancora di efficacia giuridica vincolante e la Corte non considerò questo parametro normativo ai fini della propria argomentazione.

¹⁷ Sentenza *Spagna c. Regno Unito*, cit., punti 66 e 79. Analogo argomento vale, secondo la Corte, per gli altri parametri di diritto UE invocati dalla Spagna, in un contesto nel quale, peraltro, alcuni diritti formalmente attribuiti in prima battuta ai cittadini europei vengono riconosciuti parimenti ai residenti cittadini di Stato terzo.

¹⁸ *Ivi*, punto 76.

¹⁹ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 12 settembre 2006, [causa C-300/04](#), *Eman e Sevinger*, EU:C:2006:545.

elezioni dei membri del Parlamento europeo. Secondo la normativa nazionale, infatti, tali prerogative elettorali erano precluse ai cittadini olandesi residenti o domiciliati in una delle aree qualificate dai Trattati come paese e territorio d'oltremare (PTOM). La Grande Sezione ribadì che le disposizioni del Trattato rilevanti – ivi compreso l'art. 22 TFUE – non contengono «una regola che definisca in modo esplicito e preciso»²⁰ i titolari del diritto di partecipare alle elezioni al Parlamento europeo. Ne consegue la responsabilità esclusiva degli Stati membri in materia, condizionata al rispetto del diritto dell'Unione. Al riguardo, la Corte negò nuovamente l'applicabilità dell'art. 22 TFUE al caso di specie. Esso infatti «si limita ad applicare a tale diritto di elettorato attivo e passivo il principio di non discriminazione in base alla nazionalità», parametrato rispetto ai soli cittadini dell'Unione, senza un espresso richiamo ai residenti nei PTOM²¹.

Il percorso verso la delimitazione *ratione personae* dell'ambito operativo dell'art. 22 TFUE si è poi completato, più di recente, in occasione delle due pronunce pregiudiziali scaturite dal caso *Préfet du Gers*. La vicenda nella causa principale vedeva un cittadino britannico contestare la negazione del diritto di partecipare alle elezioni comunali ed europee in Francia, Stato membro in cui risiedeva fin da prima che il Regno Unito recedesse dall'UE. Nella prospettiva del ricorrente, le conseguenze di tale esclusione erano particolarmente problematiche, poiché amplificate dalla normativa britannica, secondo la quale i cittadini che risiedono all'estero da più di quindici anni non godono più del diritto di elettorato attivo e passivo in detto Stato. Con due pronunce pregiudiziali di analogo tenore, relative l'una alle elezioni comunali e la successiva alle elezioni europee²², la Corte ha negato che il ricorrente potesse invocare con successo l'art. 22 TFUE e gli artt. 39 e 40 della Carta. A seguito del recesso e per il solo fatto della scelta sovrana del Regno Unito di esercitare la facoltà prevista all'art. 50 TUE, infatti, i cittadini britannici hanno perso lo status di cittadini europei²³. L'aver esercitato in passato la libertà di circolazione non muta questa circostanza²⁴. In assenza di disposizioni di diritto dell'Unione espressamente volte a estendere i diritti elettorali ai cittadini di Stato terzo, l'automatica perdita dello *status civitatis* europeo non può essere vicariata dall'esistenza di un pur comprovato e solido legame con lo Stato di residenza. Né, d'altra parte, il diritto UE può imporre agli Stati membri di estendere, mediante disciplina interna, la portata operativa soggettiva del diritto di partecipare alle elezioni. Parimenti, «né le autorità

²⁰ *Ivi*, punto 40.

²¹ *Ivi*, punto 53. Il giudice dell'Unione, pertanto, analizzò la compatibilità della normativa olandese sulla scorta del più generale principio di uguaglianza davanti alla legge, oggi consacrato all'art. 20 della Carta. In particolare, la Corte non ritenne oggettivamente giustificata la disciplina in questione, che prevedeva l'estensione dell'elettorato attivo e passivo ai cittadini olandesi residenti in Stati terzi, ma non a quelli residenti nelle Antille olandesi o ad Aruba.

²² Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 9 giugno 2022, [causa C-673/20, *Préfet du Gers I*](#), EU:C:2022:449, e sentenza del 18 aprile 2024, [causa C-716/22, *Préfet du Gers II*](#), EU:C:2024:339.

²³ Sentenza *Préfet du Gers I*, cit., punti 55-58; sentenza *Préfet du Gers II*, cit., punto 43.

²⁴ Sentenza *Préfet du Gers I*, cit., punto 52; sentenza *Préfet du Gers II*, cit., punto 42.

competenti degli Stati membri né i giudici di questi ultimi possono essere tenuti a procedere a un esame individuale delle conseguenze della perdita dello status di cittadino dell'Unione per la persona interessata, alla luce del principio di proporzionalità»²⁵, poiché il mutamento di statuto giuridico è ascrivibile solamente al recesso unilaterale del Regno Unito.

Questa breve disamina giurisprudenziale consente di formulare alcune notazioni circa la portata dell'art. 22 TFUE. Anzitutto, questa norma è in via pressoché esclusiva inquadrata nell'alveo della disciplina della cittadinanza europea. Né le parti intervenute nei rinvii pregiudiziali esaminati né la Corte l'hanno ricollegata a ulteriori disposizioni di diritto primario o principi generali, primo fra i quali il principio democratico. Da ciò discende un approccio – per così dire – minimalista, certamente in buona misura motivato dalla tipologia di questioni giuridiche poste alla Corte, ma comunque idoneo a ricondurre l'art. 22 TFUE ad una sorta di *lex specialis* rispetto all'odierno art. 18 TFUE, in materia di non discriminazione in base alla nazionalità. Una specificazione priva di tangibile valore aggiunto autonomo, se non per la legittimazione in capo al Consiglio a adottare normativa derivata volta a definire le modalità di esercizio dei diritti elettorali. Nel tempo, hanno tratto beneficio da questa interpretazione gli Stati membri, che hanno visto sostanzialmente preservata la propria potestà esclusiva in materia elettorale. L'unico limite ad essa, infatti, indiretto ed eventuale, scaturiva proprio dall'esigenza di rispettare i principi generali del diritto dell'Unione, ovverosia, in una sorta di *circulum inextricabilis*, (anche) la clausola di non discriminazione codificata all'art. 22 TFUE.

Da questa giurisprudenza deriva, in sostanza, un netto riparto di responsabilità tra Stati membri e Unione europea. Al netto delle disposizioni minime comuni adottate dal Consiglio su investitura dell'art. 22 TFUE, quest'ultima svolge un ruolo secondario, limitato alla verifica dell'assenza di profili discriminatori in sistemi elettorali altrimenti *in toto* imperniati sulle scelte normative domestiche.

Al contempo, specialmente le citate sentenze *Spagna c. Regno Unito* e *Eman e Sevinger* dimostrano che, sebbene le legislazioni elettorali nazionali tocchino le corde più sensibili della sovranità degli Stati, esse rivelano un'intrinseca dimensione europea. Proprio in virtù della crescente importanza della democrazia partecipativa nell'ordinamento UE, l'applicazione del diritto elettorale interno si pone in stretta relazione con il diritto dell'Unione. Si configura così, secondo autorevole dottrina, «one inseparable constitutional order»²⁶, nel quale la dimensione nazionale e quella europea si compenetrano indissolubilmente. Si creano così le premesse per un'evoluzione capace di porre sotto pressione la rigidità del riparto verticale di attribuzioni in materia elettorale.

²⁵ Sentenza *Préfet du Gers I*, cit., punti 59-62; sentenza *Préfet du Gers II*, cit., punto 46.

²⁶ L.F.M. BESSELINK, *Case C-145/04, Spain v. United Kingdom; Case C-300/04, Eman and Sevinger*, in *Common Market Law Review*, 2008, pp. 787-813.

Invero, come si avrà modo di apprezzare dall'analisi che segue, l'interconnessione costituzionale derivante dalla proiezione europea dei sistemi elettorali nazionali, tratteggiata *in nuce* in questa prima stagione giurisprudenziale, ha conosciuto nel tempo un progressivo rafforzamento.

4. La fase «espansiva»: l'art. 22 TFUE, l'art. 39 della Carta e il diritto di partecipare alle elezioni.

La seconda fase evolutiva della giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di diritti elettorali in chiave europea raccoglie, nella ricostruzione proposta in questa sede, alcune pronunce di carattere maggiormente eterogeneo quanto a istituti e problemi giuridici coinvolti. Tuttavia, lette nel loro insieme, esse convergono in ultima analisi a definire i presupposti per una lettura rinnovata e, per così dire, più ambiziosa, dell'art. 22 TFUE. In particolare, gli orientamenti che ci si accinge ad illustrare evidenziano un tentativo di inquadrare questa disposizione nella «rete di principi» ad essa sottesa, al di là del consueto richiamo all'insieme di prerogative che contraddistinguono la cittadinanza europea.

Da un lato, vengono in rilievo alcune pronunce con le quali la Corte ha valorizzato il legame tra il diritto di partecipare alle elezioni e il principio democratico che informa il funzionamento di tutto l'ordinamento europeo, ai sensi dell'art. 10, par. 1, TUE. Dall'altro lato, la Corte non ha mancato di chiarire le implicazioni giuridiche della relazione tra l'art. 22 TFUE e le sue omologhe previsioni della Carta, ovverosia gli artt. 39 e 40, che, come ricordato, compendiano i medesimi diritti elettorali.

Quanto al primo profilo, le radici di questo rinnovato approccio interpretativo rimandano a un ambito concettualmente distante dalle previsioni sul diritto dei cittadini europei mobili di partecipare alle elezioni. Si ritiene infatti che, anche per la specifica materia in esame, il punto di svolta primigenio sia costituito dalla celebre sentenza *Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP)*²⁷. Come noto, questa pronuncia rappresenta uno spartiacque nella valorizzazione dell'art. 2 TUE quale architrave valoriale sul quale regge il processo di integrazione. In estrema sintesi, per quanto selettivamente qui di interesse, merita rammentare come nella sentenza *ASJP* la Grande Sezione abbia inaugurato la formula secondo la quale – in quel caso – l'art. 19 TUE «concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'articolo 2 TUE»²⁸, a sua volta posto dalla Corte al cuore dell'«identità dell'Unione europea quale comunità di diritto istituita dai Trattati»²⁹. Poiché i valori consacrati all'art. 2 TUE sono la matrice

²⁷ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 27 febbraio 2018, [causa C-64/16](#), *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, EU:C:2018:117.

²⁸ *Ivi*, punto 32.

²⁹ Corte di giustizia (Seduta Plenaria), sentenza del 16 febbraio 2022, [causa C-157/21](#), *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio*, EU:C:2022:98, punti 145 e 264.

costituzionale del processo di integrazione, accettata da tutti gli Stati membri, l'UE deve poterli tutelare e promuovere, seppur entro i limiti che promanano dal principio delle competenze di attribuzione. Dall'art. 19, par. 1, TUE discende che l'esistenza, in ogni Stato membro, di un sistema di rimedi giurisdizionali idoneo ad integrare i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva è «intrinseca ad uno Stato di diritto»³⁰ ed è presupposto ineludibile per assicurare il rispetto del diritto dell'Unione in sede nazionale. Pertanto, una disciplina nazionale o un assetto istituzionale che minino l'effettività del sistema giurisdizionale interno – per esempio, come discusso nel caso *ASJP*, mediante un *vulnus* all'indipendenza dei giudici – possono risultare incompatibili con il diritto dell'Unione. In altre parole, alla luce del legame indissolubile tra effettività della tutela giurisdizionale e rispetto del diritto dell'Unione, visti entrambi nel prisma dello Stato di diritto e dei valori di cui all'art. 2 TUE, l'ordinamento UE può giungere a sindacare aspetti del diritto degli Stati membri in apparenza legati a scelte politiche e normative di esclusiva responsabilità interna, quali appunto la disciplina della magistratura ed i presidi posti a tutela della sua indipendenza e imparzialità³¹.

A partire dalla sentenza *ASJP*, questo schema argomentativo è stato successivamente replicato dalla Corte di giustizia rispetto a diversi corollari del principio della tutela giurisdizionale effettiva³², così come in rapporto a ulteriori pilastri valoriali enunciati all'art. 2 TUE³³. Questa traiettoria ha infine coinvolto il principio di democrazia, nella sua duplice declinazione partecipativa e rappresentativa. Sul punto occorre anzitutto considerare la sentenza *Puppinck*³⁴, scaturita dall'impugnazione di una pronuncia del Tribunale emessa all'esito di un ricorso per annullamento avverso una missiva in cui la Commissione europea comunicava al comitato promotore di un'iniziativa dei cittadini europei la decisione di non dare alcun seguito alle proposte formulate, nonostante la registrazione dell'iniziativa ed il raggiungimento del quorum di firme previsto. In questa occasione, pur negando che un'iniziativa dei cittadini europei perfezionatasi con successo possa vincolare la Commissione ad esercitare il proprio potere di iniziativa normativa³⁵,

³⁰ Sentenza *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, cit., punto 36. V. altresì Corte di giustizia, sentenza del 28 marzo 2017, [causa C-72/15](#), *Rosneft*, EU:C:2017:236, punto 73.

³¹ Al riguardo v. le riflessioni di M. PARODI, *Il controllo della Corte di giustizia sul rispetto del principio dello Stato di diritto da parte degli Stati membri: alcune riflessioni in margine alla sentenza Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, in *European Papers*, 2018, pp. 985-992, reperibile [online](#).

³² Per uno sguardo di insieme v. il *briefing* del Servizio ricerche del Parlamento europeo, *ECJ case law on judicial independence. A Chronological overview*, 2023, reperibile [online](#).

³³ Per uno sguardo evolutivo e riflessioni sugli approdi più recenti, v. L.S. ROSSI, *'Concretised', 'Flanked' or 'Standalone'? Some Reflections on the Application of Art. 2 TEU*, in *European Papers*, 2025, pp. 1-24, reperibile [online](#). V. altresì L.D. SPIEKER, *EU Values Before the Court of Justice: Foundations, Potential, Risks*, Oxford, 2023.

³⁴ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 19 dicembre 2019, [causa C-418/18 P](#), *Puppinck e altri c. Commissione*, EU:C:2019:1113.

³⁵ La Corte puntualizzò che l'organigramma istituzionale europeo è fondato sul principio dell'equilibrio istituzionale. I redattori del Trattato hanno dato forma a questo principio accordando alla Commissione un quasi-monopolio in materia di iniziativa legislativa. Un eventuale vincolo in capo alla

la Corte ebbe cura di premettere che, in forza dell'art. 10, par. 1, TUE, «il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa, la quale concretizza il valore della democrazia», così come consacrato all'art. 2 TUE, e che il Trattato di Lisbona ha completato il sistema democratico dell'Unione mediante l'introduzione di vari strumenti di democrazia partecipativa³⁶. Poco tempo dopo, nella sentenza *Junqueras Vies*, la Grande Sezione ribadì la «formula *ASJP*», nuovamente applicandola al principio di democrazia ex art. 10, par. 1, TUE³⁷, questa volta in relazione al diritto all'elettorato passivo alle elezioni europee e alla portata dell'immunità parlamentare.

Se è giocoforza eccepire che queste due sentenze non fanno riferimento alcuno all'art. 22 TFUE, anche in virtù della considerazione che i fatti di causa mal si attagliano all'ambito operativo di questa disposizione, è altrettanto vero che l'inquadramento di specifici istituti nell'alveo del principio democratico, a sua volta descritto come materializzazione dell'art. 2 TUE, pone i presupposti per ulteriori sviluppi. Più precisamente, in analogia con l'ormai copiosa giurisprudenza originata dal caso *ASJP* in tema di indipendenza e imparzialità dei giudici, essa getta le basi per un rafforzamento dello scrutinio sul diritto elettorale degli Stati membri, laddove quest'ultimo sia idoneo ad incidere sulla piena esplicazione del diritto di partecipare – attivamente o come candidati – alle elezioni comunali o europee, così come consacrato dal diritto dell'Unione. Non a caso, proprio in *Junqueras Vies* il principale oggetto del contendere era una normativa elettorale spagnola che subordinava l'acquisizione formale (anche) della carica di eurodeputato a un previo giuramento di fedeltà alla costituzione, un passaggio che il ricorrente nella causa principale non aveva potuto onorare, trovandosi in stato di detenzione preventiva per essere figurato tra i leader politici promotori del referendum sull'indipendenza catalana del 2017. Al riguardo, la Corte chiarì che l'assunzione della carica in questione deriva dalla sola proclamazione dei risultati elettorali e non può dipendere da ulteriori e successive condizioni previste dal diritto nazionale. Al contrario, ogni membro del Parlamento europeo gode in linea di principio dell'immunità, istituito sulla cui portata – e rispetto alla cui revoca – va parametrato il regime giuridico da riservare al cittadino in questione³⁸.

Questi passaggi argomentativi consentono di orientare l'analisi verso il secondo «passo in avanti» annunciato nell'*incipit* di questa sezione, riguardante la valorizzazione dell'art. 39 della Carta³⁹.

Commissione all'esercizio di tale potere sarebbe idoneo a incidere negativamente sull'equilibrio consacrato nel diritto primario.

³⁶ Sentenza *Puppinck e altri*, cit., punti 64 e 65.

³⁷ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 19 dicembre 2019, [causa C-502/19](#), *Junqueras Vies*, EU:C:2019:1115, punto 63.

³⁸ *Ivi*, punti 71 e 87.

³⁹ Il ragionamento che ci si accinge a presentare è da considerarsi valido anche per l'art. 40 della Carta, in tema di elezioni comunali. Quest'ultimo non viene citato nel testo solo a motivo della natura dei fatti di causa e dell'assenza – ad oggi – di giurisprudenza specifica.

Qualche anno prima del caso *Junqueras Vies*, nella causa *Delvigne*⁴⁰, la Corte venne chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità con il diritto dell'Unione di una disposizione del codice penale francese in forza della quale la pena principale per reati di particolare gravità veniva automaticamente affiancata dalla pena accessoria della revoca, fra l'altro, del diritto di voto e di eleggibilità, tanto in riferimento alle elezioni locali e nazionali quanto a quelle europee. La Corte stabilì che una norma nazionale che limiti i diritti elettorali a motivo di una condanna penale non confligge in sé con il diritto UE, purché la misura in questione sia proporzionata – come nel caso di specie – alla gravità dei fatti accertati⁴¹. Ciò che, però, interessa maggiormente ai fini della presente analisi è il parametro normativo utilizzato come perno del ragionamento. Il ricorrente nel giudizio *a quo* lamentava la violazione dell'art. 39 della Carta. Come già ricordato, il primo paragrafo di questo articolo reitera testualmente l'*incipit* dell'art. 22, par. 2, TFUE e fissa dunque, in materia di elezioni europee, un obbligo di trattamento non discriminatorio a danno dei cittadini europei che abbiano esercitato la libertà di circolazione delle persone. In linea di principio, pertanto, anche alla luce della lettura «minimalista» dell'art. 22 TFUE poc' anzi tratteggiata, l'art. 39, par. 1, della Carta non consacra un diritto autonomo di voto o eleggibilità. Nella misura in cui una limitazione, anche incisiva, delle prerogative elettorali venga applicata a dispetto della nazionalità e in assenza di trattamenti differenziali, questo articolo non appare idoneo a fornire il parametro per sindacarne la compatibilità con il diritto UE⁴².

Nondimeno, la Corte decise di impostare il proprio *iter* argomentativo muovendo dal secondo paragrafo del medesimo articolo, a mente del quale «[i] membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto». Come le Spiegazioni allegate alla Carta confermano, questa disposizione «corrisponde» all'art. 14, par. 3, TUE e riprende i principi di base di un sistema elettorale democratico. La Grande Sezione valorizzò dunque questa circostanza per ricostruire a contrario il significato dell'art. 39, par. 2, qualificato come «l'espressione nella Carta del diritto di voto dei cittadini dell'Unione alle elezioni al Parlamento europeo»⁴³.

Da questa statuizione discendono tre principali implicazioni. *In primis*, da una formulazione apparentemente confinata ad un'enunciazione di principio priva di implicazioni giuridiche immediate per gli individui, prende forma un diritto soggettivo invocabile dal singolo avverso provvedimenti nazionali restrittivi. In seconda battuta, di conseguenza, l'interprete è chiamato a qualificare ogni limitazione all'art. 39 della Carta

⁴⁰ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 6 ottobre 2015, [causa C-650/13](#), EU:C:2015:648.

⁴¹ N. LAZZERINI, *Brevi riflessioni sulla prima sentenza della Corte di giustizia in materia di disenfranchisement*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2015, pp. 1-9, reperibile [online](#).

⁴² È inoltre giocoforza ricordare come, alla luce della giurisprudenza presentata nella sezione 3, l'art. 22 TFUE e dunque anche l'art. 39, par. 1, della Carta non trovano applicazione in situazioni che coinvolgono il diritto di voto e di eleggibilità di un cittadino europeo all'interno del proprio Stato membro di origine.

⁴³ Sentenza *Delvigne*, cit., punto 44.

come una restrizione a un diritto fondamentale, in quanto tale giustificata solo se e nella misura in cui rispetta i criteri enucleati all'art. 52, par. 1, della Carta stessa.

Infine, questa interpretazione dell'art. 39, par. 2, TFUE consente di superare il principale limite della disciplina dei diritti elettorali in prospettiva europea: l'invocazione di questa disposizione non è legata all'esistenza di un elemento transfrontaliero e di un trattamento discriminatorio⁴⁴, bensì presuppone, alla luce dell'interpretazione dell'art. 51, par. 1, della Carta, che la situazione in esame manifesti un legame «di una certa consistenza»⁴⁵ con il diritto dell'Unione e con la sua attuazione da parte dello Stato membro coinvolto. In questo quadro, ben si può cogliere il valore aggiunto di questo approccio: ogni previsione nazionale in materia elettorale che estenda il proprio raggio d'azione anche alle elezioni comunali o europee manifesta, in relazione a tali specifiche vicende elettorali, un chiaro collegamento con il diritto dell'Unione e motiva dunque l'applicazione della Carta. A ciò segue, come segnalato, la possibilità di invocare direttamente l'art. 39 di tale atto, a tutela dell'individuo e del pieno godimento del diritto di partecipare alle elezioni.

Merita da ultimo segnalare come, nella ricordata sentenza *Junqueras Vies*, la Corte di giustizia abbia confermato questa lettura, applicandola al caso speculare del diritto di candidarsi alle elezioni (in quel caso europee). La pronuncia, infatti, pone l'istituto dell'immunità parlamentare nel prisma del *coté* passivo del diritto sancito dall'art. 39, par. 2, della Carta, quale strumento per garantirne la piena effettività. Pertanto, ogni normativa o misura nazionale che limiti il diritto di partecipare alla contesa elettorale o la portata degli istituti che tutelano la posizione giuridica e politica dei membri del Parlamento europeo a seguito della proclamazione degli esiti elettorali deve essere parimenti vagliata attraverso la lente dell'art. 52, par. 1, della Carta.

5. L'art. 22 TFUE oggi: il contributo della giurisprudenza in materia di divieto di iscrizione ai partiti politici nazionali.

L'attuale – con ogni probabilità non definitivo – punto di approdo del percorso giurisprudenziale che si è tentato di tracciare è rappresentato da due sentenze emesse dalla Grande Sezione nell'ambito di altrettante procedure di infrazione condotte dalla Commissione europea contro, rispettivamente, Polonia e Repubblica Ceca. Le due pronunce sono state con piena ragione definite «gemelle»⁴⁶, perché, oltre alla sostanziale

⁴⁴ S. PLATON, *The Right to Participate in the European Elections and the Vertical Division of Competences in the European Union*, in *European Papers*, 2018, pp. 1254-1256, reperibile [online](#).

⁴⁵ Corte di giustizia, sentenza del 4 aprile 2014, [causa C-206/13, Siragusa](#), EU:C:2014:126, punto 24.

⁴⁶ F. MAURI, *Cittadinanza europea e diritto di eleggibilità dei cittadini "mobili" dell'Unione: le sentenze della Corte di giustizia nelle cause C-808/21 e C-814/21*, in *Eurojus*, 2025, pp. 1-5, reperibile [online](#).

sovrapposizione testuale e argomentativa, esse sono accomunate dalla medesima origine, in termini di tempistica e *ratio* delle allegazioni mosse dall'istituzione guardiana dei Trattati nei confronti degli Stati membri in questione.

La premessa di entrambe le sentenze, infatti, è la relazione sulla cittadinanza europea del 2013, nella quale la Commissione dava conto di aver vigilato con rigore sulla piena attuazione del principio di democrazia partecipativa in sede nazionale, nella convinzione che il divieto di discriminazione imponesse agli Stati membri non soltanto la soppressione della nazionalità come requisito formale per la partecipazione alla vita politica e il godimento dei diritti elettorali, ma anche «l'eliminazione di qualsiasi misura che possa impedire [ai cittadini europei] di esercitare tale diritto in condizioni di parità»⁴⁷. In forza di questa premessa, l'esecutivo europeo evidenziava di aver interloquuto con sette Stati membri, allo scopo di sollecitare l'abrogazione o la modifica di altrettante normative interne che vietavano ai cittadini europei l'adesione a partiti dell'agone politico nazionale. Secondo la Commissione europea, tale limite impediva a coloro che avevano esercitato la libertà di circolazione di «utilizzare la principale piattaforma di partecipazione politica», rendendo così le loro probabilità di essere eletti inferiori a quelle dei cittadini nazionali⁴⁸. Mentre 5 Stati membri avevano dato seguito a tale sollecitazione, Polonia e Repubblica Ceca avevano deciso di mantenere inalterata la propria normativa, meritandosi così l'avvio della fase precontenziosa di una procedura di infrazione, conclusasi nel 2014 con l'emissione di due pareri motivati di analogo tenore.

È interessante riportare in sintesi gli argomenti difensivi della Polonia e della Repubblica Ceca, poiché contribuiscono alla piena comprensione della posizione maturata dalla Corte. Nelle memorie scritte e nel corso dell'udienza, entrambi gli Stati convenuti sollevarono due principali argomentazioni. Da un lato, essi rilevarono come la disciplina della partecipazione politica costituisca espressione dell'identità costituzionale nazionale⁴⁹, dinnanzi alla quale l'Unione è tenuta a compiere un passo indietro, a mente dell'art. 4, paragrafo 2, TUE. Dall'altro lato, essi eccepirono che, in ogni caso, il divieto oggetto del contendere riguardava solo l'iscrizione dei cittadini europei ai partiti politici, non la partecipazione alle elezioni nella veste di candidati. Pertanto, le normative contestate non apparivano in contrasto con l'art. 22 TFUE, il cui testo fa riferimento a trattamenti discriminatori direttamente connessi alle modalità di esercizio del diritto di votare o di candidarsi. In concreto, nella composizione delle liste elettorali, partiti e coalizioni rimanevano in ogni caso liberi di includere cittadini stranieri non iscritti alla

⁴⁷ Comunicazione della Commissione, Relazione 2013 sulla cittadinanza dell'Unione. Cittadini dell'Unione: i vostri diritti, il vostro futuro, [COM\(2013\) 269 final](#) dell'8 maggio 2013, p. 35.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Per una breve disamina della dottrina polacca sul punto, con riguardo ai possibili profili di incostituzionalità del divieto in esame, v. J. MEDDA, *Cittadinanza europea e adesione ai partiti politici nazionali: la Corte di giustizia condanna Polonia e Repubblica Ceca per inadempimento*, in *Diritti comparati*, 2025, pp. 1-6, reperibile [online](#).

formazione politica in questione, come confermato dalla prassi e dall'avvenuta elezione di alcuni di essi. In definitiva, l'infrazione contestata dalla Commissione veniva derubricata a mero formalismo, incapace di cogliere la realtà così come plasmata dalla prassi e governata dalle discipline nazionali contese.

La Corte dichiarò inadempienti Polonia e Repubblica Ceca, articolando un percorso argomentativo fondato proprio sui due punti ora enunciati. Per quanto riguarda il problema del rispetto dell'identità costituzionale nazionale⁵⁰, la Corte evidenziò un paradosso alla base del ragionamento difensivo, ovverosia l'invocazione dello «scudo» ex art. 4, par. 2, TUE a protezione dell'ordinamento interno da un'interpretazione degli obblighi incombenti in capo alle autorità nazionali che avrebbe incrementato le tutele individuali e valorizzato il principio di democrazia rappresentativa. In particolare, la Corte ribadì che l'art. 22 TFUE è manifestazione concreta dell'art. 10 TUE, in tema di principio democratico, a sua volta espressamente richiamato all'art. 2 TUE. In questo quadro, sostenere che l'art. 22 TFUE osta a una normativa che preclude la partecipazione alle attività di un partito politico ai cittadini europei mobili non può implicare un *vulnus* al *noyau dur* costituzionale di uno Stato membro⁵¹: il principio della democrazia rappresentativa fa parte del bagaglio valoriale alla base del processo di integrazione che tutti gli Stati membri hanno confermato di condividere aderendo all'Unione.

Per ciò che concerne l'asserito eccesso di formalismo delle allegazioni della Commissione, la Grande Sezione rigettò la ricostruzione testuale proposta da Polonia e Repubblica Ceca, spostando l'angolo di visuale sulla rilevanza dell'attività dei partiti. Queste organizzazioni svolgono «una funzione essenziale nel sistema di democrazia rappresentativa»⁵², di talché la possibilità per i cittadini europei mobili di prendere parte attiva alla vita politica di una società senza patire discriminazioni è un baluardo a sostegno dell'art. 10 TUE, del diritto di associazione consacrato all'art. 12 della Carta e del percorso di integrazione di tali persone nelle società ospitanti⁵³. In questo quadro, ogni misura che si frapponga al pieno godimento dei diritti elettorali rischia di inceppare il funzionamento del meccanismo democratico europeo.

Ciò posto, la Corte pervenne al principale elemento di novità delle pronunce in esame. Nella sua lettura, l'art. 22 TFUE non costituisce una mera codificazione del diritto di partecipare alle elezioni su base egualitaria. In senso ulteriore – e assai più incisivo –

⁵⁰ Per maggiori riflessioni sul punto v. V. MAGGIO, *L'iscrizione ad un partito politico tra diritto di elettorato passivo e rispetto dell'identità nazionale*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, n. 1, pp. 321-330, reperibile [online](#).

⁵¹ Sentenza *Commissione c. Repubblica Ceca*, cit., punto 160; sentenza *Commissione c. Polonia*, cit., punto 157. V. altresì sul punto F. CASOLARI, *Il processo di europeizzazione delle identità nazionali degli Stati membri: riflessioni sulle traiettorie del costituzionalismo europeo*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, fascicolo speciale n. 1, pp. 267-299 reperibile [online](#).

⁵² Sentenza *Commissione c. Repubblica Ceca*, cit., punto 121; sentenza *Commissione c. Polonia*, cit., punto 119.

⁵³ Sentenza *Commissione c. Repubblica Ceca*, cit., punti 125-127; sentenza *Commissione c. Polonia*, cit., punti 123-125.

esso rappresenta altresì il parametro per sindacare la compatibilità con il diritto dell'Unione di ogni norma nazionale che si frapponga all'«esercizio effettivo» del diritto di partecipare alle elezioni⁵⁴.

A questo proposito, è interessante evidenziare la tecnica ermeneutica attraverso la quale la Corte giunge a tale risultato. Come segnalato, gli Stati membri convenuti avevano sollecitato una lettura testuale dell'art. 22 TFUE, secondo la quale la sua portata sarebbe stata limitata alle sole condizioni in senso stretto preposte a consentire l'esercizio dei diritti ivi sanciti, quali, a titolo esemplificativo, l'età o il regime dell'incandidabilità. Nel tentativo di tracciare uno scarto rispetto a questa lettura, l'Avvocato generale de La Tour aveva proposto di ricostruire il significato dell'art. 22 TFUE sulla base del criterio contestuale e del parametro teleologico⁵⁵. Pur condividendo nella sostanza la posizione dell'Avvocato generale, la Grande Sezione ha condotto un'operazione interpretativa più articolata, perché ha fatto altresì richiamo, in forma diversa rispetto a Polonia e Repubblica Ceca, al parametro letterale. In particolare, essa ha inteso la formula «alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato» come idonea a interessare ogni misura nazionale che, anche in modo indiretto o mediato, possa incidere negativamente sull'esercizio dei diritti elettorali⁵⁶.

Questo approccio, letto nella chiave evolutiva condotta sin qui, prefigura nuove e accresciute potenzialità per il ruolo dell'ordinamento dell'Unione in materia elettorale. In primo luogo, il sindacato della Corte di giustizia circa la verifica della compatibilità con il diritto UE dei sistemi elettorali nazionali e delle regole che li presidiano ne risulta rafforzato. In secondo luogo, l'approdo interpretativo in esame si inserisce nel quadro di numerose e multiformi misure adottate dall'Unione a tutela e promozione della democrazia negli Stati membri e nella vita politica dell'Unione stessa. Su questi due profili si concentra il prosieguo dell'analisi.

6. La portata giuridica dei diritti elettorali dei cittadini europei: uno sguardo al futuro. Il rafforzamento della giurisdizione della Corte di giustizia in materia elettorale e la trasformazione dell'art. 22 TFUE: Verso un accresciuto ruolo del diritto UE sui sistemi elettorali nazionali?

⁵⁴ Sentenza *Commissione c. Repubblica Ceca*, cit., punti 96, 122, 127 e 152; sentenza *Commissione c. Polonia*, cit., punti 95, 120, 125 e 150.

⁵⁵ Avvocato generale de la Tour, conclusioni dell'11 gennaio 2024, [causa C-808/21](#), *Commissione c. Repubblica Ceca*, EU:C:2024:12, e conclusioni dell'11 gennaio 2024, [causa C-814/21](#), *Commissione c. Polonia*, EU:C:2024:15. Sulle conclusioni v. F. EROICO, *Cittadinanza europea: il diritto di eleggibilità dei cittadini "mobili" dell'Unione tra garanzie e limiti. Alcune considerazioni a margine delle conclusioni dell'Avvocato generale Richard de la Tour nelle cause C-808/21 e C-814/21*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, n. 1, pp. 333-345, reperibile [online](#).

⁵⁶ Sentenza *Commissione c. Repubblica Ceca*, cit., punti 93-96; sentenza *Commissione c. Polonia*, cit., punti 92-95.

La tecnica interpretativa adottata dalla Corte nelle procedure di infrazione contro la Polonia e la Repubblica Ceca ha suscitato alcune perplessità. Peers, ad esempio, ha rilevato una sorta di inversione concettuale, che ha portato la Grande Sezione a scindere il richiamo alle «stesse condizioni» contenuto all'art. 22 TFUE con la frase successiva, che affida al Consiglio la definizione delle «modalità» per l'esercizio dei diritti elettorali⁵⁷. Una lettura complessiva delle formule contenute in tale articolo, dunque, avrebbe dovuto condurre la Corte ad associare le «stesse condizioni» all'operato del Consiglio, detentore della potestà normativa in materia. Ciò avrebbe circoscritto la possibilità di verificare la compatibilità con il diritto dell'Unione alle sole norme e misure nazionali che danno attuazione alle direttive adottate in forza della base giuridica in esame, escludendo eventuali scelte regolatorie ulteriori, maturate nel contesto di uno specifico ordinamento statale. La differenza di risultato, di per sé già evidente, sarebbe stata tangibile anche nel caso di specie. La citata direttiva 2025/1788, che disciplina le modalità di esercizio del diritto di partecipare alle elezioni europee e che è frutto di una recente riforma della normativa previgente, non fa menzione alcuna della libertà di iscrizione ai partiti politici nazionali. Consapevole delle procedure di infrazione in atto, nel corso dell'*iter* legislativo il Parlamento europeo aveva proposto al Consiglio di inserire una clausola in tal senso, anche solo nel preambolo dell'atto⁵⁸. Tuttavia, il quorum dell'unanimità imposto dall'art. 22 TFUE ha impedito che tale invito prendesse forma nel testo finale.

In definitiva, l'interpretazione letterale ora accennata avrebbe potuto determinare l'incompetenza della Corte ad accertare la violazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati convenuti. *A fortiori* alla luce della scelta normativa operata dal Consiglio, la disciplina della partecipazione all'attività dei partiti non avrebbe costituito una «condizione» o una «modalità» di esercizio dei diritti elettorali e sarebbe dunque stata esclusa dall'ambito operativo dell'art. 22 TFUE.

A prima vista, dunque, la Corte sembra impegnata in una «fuga in avanti», anche a dispetto della volontà del legislatore europeo, con la possibile e conseguente critica di eccessivo attivismo giudiziale e di una ferita al principio dell'equilibrio fra le istituzioni dell'Unione.

A ben vedere, benché entrambe le ricostruzioni letterali esposte appaiano astrattamente meritevoli di attenzione, non mancano tuttavia argomenti a supporto dell'orientamento avvalorato nelle sentenze gemelle, che chi scrive ritiene più convincente.

⁵⁷ S. PEERS, *EU Citizens' Right to Join Political Parties*, in *Vervassungsblog*, 16 dicembre 2024, reperibile [online](#).

⁵⁸ Cfr. la [risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 14 febbraio 2023](#) sulla proposta di direttiva del Consiglio relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini (rifusione), emendamenti nn. 9 e 11.

In primis, come noto, l'interpretazione letterale concorre, insieme agli altri metodi ermeneutici, a determinare il significato delle disposizioni di diritto dell'Unione. In assenza di un dato testuale inequivoco, il contesto e il fine delle norme prese in considerazione rivestono un'importanza decisiva, ancor più nell'ipotesi di previsioni di rango primario che sanciscono diritti⁵⁹. Nel caso di specie, le due frasi delle quali si compone ciascun paragrafo dell'art. 22 TFUE possono essere lette non l'una come specificazione dell'altra, bensì come due componenti complementari che, congiuntamente, delineano i contorni dei diritti elettorali in chiave europea. La prima frase stabilisce un obbligo di trattamento non discriminatorio di portata generale; la seconda, pur lasciando impregiudicata la portata della precedente, sancisce una «riserva» a favore del Consiglio ai fini della definizione di «modalità» comuni. L'espressione «con riserva di» sembra dunque idonea a inquadrare l'intervento del Consiglio come un profilo del quadro normativo rilevante, che non necessariamente esaurisce *in toto* la disciplina dell'esercizio dei diritti elettorali. D'altra parte, è inevitabile che disposizioni nazionali volte a governare lo svolgimento della vita politica interna, delle campagne elettorali o delle elezioni stesse incidano, in misura diretta o indiretta, anche sugli appuntamenti elettorali che ricadono nell'ambito di applicazione del Trattato⁶⁰. Escluderle dalla portata dell'art. 22 TFUE sarebbe, in questo caso sì, formalistico e rischierebbe di determinare vuoti di tutela, offrendo al contempo incentivi ad approcci restrittivi o discriminatori in sede nazionale. D'altro canto, una lettura in senso estensivo della tutela derivante dalla clausola di non discriminazione è in linea con l'approccio sostanziale che la Corte ha da sempre avvalorato in tema di principio di non discriminazione in base alla nazionalità, con l'obiettivo di identificare ogni misura che, in atto o in potenza e in modo diretto o indiretto, sia origine di un trattamento differenziale ingiustificato.

Ad ogni buon conto, gli argomenti elaborati dalla Corte nelle sentenze gemelle hanno implicazioni significative sulla giurisdizione del Giudice dell'Unione in materia elettorale, nel prisma del delicato equilibrio tra competenze nazionali esclusive e le loro sfrangiature interessate da un legame con il diritto dell'Unione. Anzitutto, come accennato, il sindacato di compatibilità con il diritto dell'Unione ne risulta esteso *ratione materiae*, oltre i profili disciplinati espressamente dal Consiglio. Inoltre, anche la pervasività di tale vaglio viene rafforzata. Le pronunce in esame pongono l'accento sulla necessità di verificare che le misure nazionali non pregiudichino l'«esercizio effettivo»⁶¹ dei diritti elettorali. La scelta di parametrare la valutazione sul criterio dell'efficacia lascia

⁵⁹ V. ad es. G. BECK, *The Legal Reasoning of the Court of Justice of the EU*, Cambridge, 2013.

⁶⁰ Sul punto v., in relazione alle implicazioni della sentenza *Delvigne*, cit., H. VAN EIJKEN, J.W. VAN ROSSEM, *Prisoner Disenfranchisement and the Right to Vote in Elections to the European Parliament: Universal Suffrage Key to Unlocking Political Citizenship?*, in *European Constitutional Law Review*, 2016, pp. 114-132, a p. 131.

⁶¹ La Corte conferma che l'art. 22 TFUE «si applica a qualsiasi misura nazionale che operi una differenza di trattamento tale da compromettere l'esercizio effettivo di tali diritti». Cfr. sentenza *Commissione c. Repubblica Ceca*, cit., punto 96, e sentenza *Commissione c. Polonia*, cit. punto 95.

ampi margini di apprezzamento all'interprete e richiede, in ogni caso, un approfondito esame della misura in questione e dei suoi effetti⁶².

Se a questo si affianca quanto statuito dalla Corte nel caso *Delvigne* in merito all'art. 39, par. 2, della Carta, ossia l'esistenza di un diritto di partecipare alle elezioni invocabile dal singolo contro misure che ne restringano la portata, la Corte appare chiudere il cerchio e completare il percorso di valorizzazione delle disposizioni di diritto UE che disciplinano le prerogative elettorali dei cittadini, tanto in sede nazionale quanto nelle situazioni che rivelano un elemento transfrontaliero. Lette congiuntamente e in ottica di sistema, *Delvigne* e le sentenze gemelle, pur viaggiando su binari paralleli per via, rispettivamente, del diverso ambito operativo dell'art. 39, par. 2, della Carta e dell'art. 22 TFUE contribuiscono a ridefinire il ruolo del diritto dell'Unione al cospetto dei sistemi elettorali nazionali. È invero ragionevole immaginare che, rotto l'argine delle situazioni puramente interne e fissato il parametro dell'effettivo del godimento dei diritti in questione, i capitoli dell'evoluzione giurisprudenziale tratteggiati sinora non concludano la saga, bensì costituiscano il preludio ad ulteriori occasioni di verifica della compatibilità di norme o misure interne con gli standard posti dal diritto UE. Basti pensare alla disciplina o alle soluzioni operative legate alla conduzione delle campagne elettorali, all'esercizio del diritto di voto da parte di categorie di persone vulnerabili, alle modalità di gestione del voto all'estero, alla disciplina in tema di incandidabilità e interdizione ai pubblici uffici o all'elettorato attivo, ai divieti di costituzione di determinate formazioni politiche, alla privazione del diritto di voto in situazioni non affrontate nella causa *Delvigne*⁶³. L'elenco potrebbe proseguire ed è caratterizzato da un elemento comune non scontato: molto spesso, la disciplina nazionale rilevante opera indipendentemente dal tipo di tornata elettorale presa in considerazione, sia essa locale, regionale, nazionale o europea. Non è dunque peregrino immaginare futuri usi indiretti del meccanismo del rinvio pregiudiziale, mediante i quali la Corte sarà chiamata a valutare se l'interpretazione dell'art. 22 TFUE e/o degli artt. 39 o 40 della Carta preclude una determinata disciplina interna. Il livellamento verso l'alto dello standard di tutela dei diritti elettorali rispetto alle elezioni rilevanti per l'ordinamento dell'Unione potrebbe dunque portare a modifiche più complessive dei sistemi elettorali nazionali⁶⁴. Se del caso, esso potrebbe addirittura divenire fonte di discriminazioni alla rovescia, a danno del diritto di partecipare alle elezioni diverse da quelle che rientrano nell'ambito operativo del diritto dell'Unione.

⁶² Cfr. N VISSERS, *Join the (political) party: The CJEU's emerging role as a guardian of democracy in Cases C-808/21 and C-814/21*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2025, pp. 12-13.

⁶³ Su quest'ultimo aspetto v. D. KOCHENOV, *Free Movement and Participation in the Parliamentary Elections in the Member State of Nationality: An Ignored Link?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2009, pp. 197-223.

⁶⁴ Per prime riflessioni sul punto, a seguito della sentenza *Delvigne*, v. S. PLATON, *The Right to Participate in the European Elections*, cit., pp. 1259-1260.

In definitiva, la giurisprudenza della Corte ha avuto un effetto trasformativo sulla portata dell'art. 22 TFUE, letto in combinato con l'art. 39 della Carta. Da una clausola di non-discriminazione imperniata su un approccio negativo e volta a precludere trattamenti indebitamente deteriori a danno dei cittadini europei, questa previsione appare oggi idonea a promuovere in senso attivo il diritto di partecipare alle elezioni, anche attraverso la possibilità di definire per via ermeneutica standard minimi per tutti gli Stati membri, in aggiunta a quanto disposto dal diritto derivato UE.

Ciò delinea affascinanti traiettorie per la prassi, così come per future iniziative di ricerca, che definiscano più puntualmente i contorni di queste ulteriori prospettive evolutive.

Allo stesso tempo, il descritto rafforzamento del ruolo della Corte e del diritto dell'Unione lascia inevase alcune questioni di particolare importanza. La vicenda alla base delle sentenze gemelle è, a questo proposito, illustrativa. In tali occasioni, infatti, la premessa essenziale per l'intervento della Corte era l'origine statale del divieto di adesione ai partiti politici. In linea con questa premessa, la Corte ha ricostruito il divieto di discriminazione come un obbligo negativo in capo alle autorità nazionali. Nondimeno, i partiti politici sono organizzazioni di diritto privato: laddove misure discriminatorie siano previste nei loro statuti o dettate da prassi interne, queste sfuggirebbero alle maglie dello scrutinio giurisdizionale, così come delineato nelle pronunce in parola, quanto meno sotto il profilo del diritto dell'Unione europea⁶⁵. La materia in esame rivela dunque un ulteriore profilo di complessità, dettato dall'articolazione fra responsabilità delle autorità pubbliche e autonomia privata, a fronte però della comune esigenza di non arrecare *vulnus* al principio di democrazia. Da questo punto di vista, è giocoforza sottolineare come il sopra ricordato intreccio fra la dimensione costituzionale europea e gli anticorpi costituzionali interni sia indissolubile e, in linea di principio, reciprocamente benefico⁶⁶: là dove il diritto dell'Unione non riesce a fornire tutele, queste potrebbero derivare dal diritto interno e, in particolare, dagli standard di protezione di diritti costituzionalmente garantiti.

A questo riguardo, nondimeno, non è chiaro se l'obbligo negativo derivante dall'interpretazione dell'art. 22 TFUE esaurisca tanto i doveri che sorgono in capo alle autorità nazionali quanto le speculari garanzie in favore dei cittadini. Da un lato, nel silenzio delle sentenze gemelle sul punto, sorge dunque l'interrogativo se la tutela dei diritti elettorali gravi gli Stati membri altresì di obblighi positivi. Se così fosse, le autorità

⁶⁵ La Corte stessa ha precisato che l'art. 22 TFUE non comporta «un divieto, per [lo] Stato membro, di adottare norme particolari relative all'adozione della decisione all'interno di un partito o di un movimento politico in ordine alla designazione dei candidati alle elezioni nazionali, che escluderebbero che i membri del partito o del movimento che non sono cittadini di detto Stato partecipino all'adozione di tale decisione». V. sentenza *Commissione c. Repubblica Ceca*, cit., punto 155, e sentenza *Commissione c. Polonia*, cit., punto 154.

⁶⁶ L.F.M. BESSELINK, *Case C-145/04, Spain v. United Kingdom*, cit., p. 787.

nazionali sarebbero tenute a disciplinare l'organizzazione dell'agone politico e dello spazio pubblico nazionale in modo tale da scongiurare regimi discriminatori a discapito dei cittadini europei mobili. Si tratterebbe, pertanto, di attivarsi allo scopo di evitare che i partiti riportino in auge tramite loro scelte statutarie o operative trattamenti differenziali che non possono derivare da atti della pubblica autorità. In questo senso, mentre la linea di confine tra l'ambito operativo del diritto dell'Unione e l'identità costituzionale degli Stati membri risulterebbe sempre più sottile e di difficile demarcazione, il generico richiamo alla necessità di assicurare la piena efficacia delle prerogative elettorali segna un argomento a favore di questa possibile evoluzione.

Dall'altro lato, si prospettano future e interessanti suggestioni anche per gli attori privati. Com'è noto, la Corte ha già avuto modo di riconoscere che l'art. 21 della Carta, in tema di divieto di discriminazione, ha natura precisa e incondizionata ed è dunque idoneo a generare effetti diretti. Inoltre, poiché avente carattere imperativo, esso è parimenti capace di esercitare effetti diretti in senso orizzontale⁶⁷. Considerato che il pieno godimento delle prerogative elettorali, tanto ai sensi dell'art. 22 TFUE quanto a norma degli artt. 39 e 40 della Carta, è testualmente formulato come una specifica declinazione del divieto di discriminazione in base alla nazionalità, l'estensione della dottrina degli effetti diretti orizzontali a questa ulteriore ipotesi sembra a prima vista meritevole di considerazione⁶⁸.

Non mancano dunque ulteriori margini per possibili future tappe evolutive dell'interpretazione delle prerogative elettorali dei cittadini europei.

6.2. L'interpretazione dell'art. 22 TFUE e il principio di democrazia: verso la giustiziabilità dell'art. 10 TUE?

In ottica sistemica, l'evoluzione giurisprudenziale tratteggiata nel corso dell'analisi sollecita ulteriori riflessioni di più ampio respiro in merito al ruolo del principio di democrazia nell'ordinamento dell'Unione, nel quadro di un rinnovato impegno – anche in sede legislativa – dell'Unione stessa a promuovere e tutelare lo «European way of life»⁶⁹, ivi inclusa la natura democratica degli Stati che la compongono e del suo stesso funzionamento.

Nella prospettiva dello studioso del diritto UE, il principio democratico ha spesso rappresentato un oggetto misterioso, tradizionalmente evocato più per via del suo

⁶⁷ Corte di giustizia, sentenza del 17 aprile 2018, [causa C-414/16, Vera Egenberger](#), EU:C:2018:257, punti 76-79. In materia di effetti diretti orizzontali della Carta v. F. COSTAMAGNA, *Diritti fondamentali e rapporti tra privati nell'ordinamento dell'Unione europea*, Torino, 2022.

⁶⁸ Tanto più che, come sopra ricordato, la sentenza *Delvigne* ha già fornito alla Corte l'occasione per sostenere che l'art. 39 è idoneo a esercitare effetti diretti.

⁶⁹ La [promozione dello stile di vita europeo](#) è stata una delle priorità strategiche della Commissione europea durante il quinquennio 2019-2024. Per il successivo quinquennio, il focus è stato sostanzialmente mantenuto, poiché una delle nuove priorità strategiche è l'impegno per un' [Europa libera e democratica](#).

negativo fotografico – ossia l’ampiamente discusso deficit democratico dell’Unione, sotto molti profili ormai superato – che per la sua reale capacità di generare conseguenze giuridiche tangibili. In linea con questa premessa, la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia è ricca di riferimenti vaghi, spesso indiretti e a loro modo laconici, al principio in questione, anche in relazione a istituti che vi danno forma concreta. Basti pensare, a titolo esemplificativo, alla sentenza *Schönberger*, l’unica pronuncia ad oggi rilevante in materia di petizioni al Parlamento europeo, nella quale il giudice dell’Unione si è limitato a ricordare che «[i]l diritto di petizione rappresenta uno strumento di partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell’Unione. Si tratta di uno dei canali di dialogo diretto tra i cittadini dell’Unione ed i loro rappresentanti»⁷⁰. Solo a partire dalla sentenza *Puppinck*, la Corte ha iniziato a operare riferimenti espressi all’art. 10 TUE e alla duplice declinazione partecipativa e rappresentativa del principio in parola in esso codificata⁷¹. Proprio questa pronuncia, con approccio testualmente rivisto ma sostanzialmente confermato in *Junqueras Vies* e nelle sentenze gemelle, ha posto l’art. 10 TUE in diretta connessione con l’art. 2 TUE, quale concreta manifestazione dei valori fondativi dell’Unione, sull’onda della giurisprudenza inaugurata nel caso *ASJP* e progressivamente maturata in relazione alla crisi dello Stato di diritto in Polonia e Ungheria. Nel medesimo solco si pone l’ormai celebre pronuncia *Commissione c. Malta*, non senza ulteriori elementi di interesse⁷². La Grande Sezione, infatti, nel ribadire il nesso tra democrazia rappresentativa ex art. 10 TUE, principio democratico e art. 2 TUE, ha evidenziato la centralità delle prerogative elettorali nella sistematica della cittadinanza europea⁷³. In questa prospettiva, il diritto di partecipare alle elezioni e gli ulteriori strumenti di coinvolgimento democratico concorrono «alla realizzazione del processo di integrazione» e fanno parte del «quadro costituzionale» dell’Unione⁷⁴. Partecipazione democratica e cittadinanza, dunque, divengono elementi complementari e interconnessi del «constitutional ecosystem»⁷⁵ europeo e sono capaci di incidere sull’esercizio di competenze esclusive e sovrane degli Stati⁷⁶.

⁷⁰ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 9 dicembre 2014, [causa C-261/13 P](#), *Schönberger c. Parlamento europeo*, EU:C:2014:2423, punto 17.

⁷¹ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 19 dicembre 2019, [causa C-418/18 P](#), *Puppinck e altri c. Commissione*, EU:C:2019:1113, punti 64 e 65.

⁷² Corte di Giustizia (Grande Sezione), sentenza del 29 aprile 2025, [causa C-181/23](#), *Commissione c. Malta*, EU:C:2025:283.

⁷³ *Ivi*, punto 89.

⁷⁴ *Ivi*, punto 91.

⁷⁵ J. COTTER, *The right of mobile EU citizens to become a member of a political party or political movement after Commission v Czech Republic and Commission v Poland*, in *Common Market Law Review*, 2026, pp. 571-590, a p. 587.

⁷⁶ A questo riguardo, merita ricordare come nelle sentenze gemelle la Corte abbia operato un parallelo tra la giurisprudenza in materia di revoca della cittadinanza nazionale e violazione dei diritti elettorali di cui all’art. 22 TFUE. Così come gli Stati membri non devono violare in maniera sproporzionata lo *status civitatis* europeo, allo stesso modo le prerogative elettorali assicurate dall’ordinamento dell’Unione limitano l’esercizio delle competenze residuali degli Stati in materia. Sentenza *Commissione c. Repubblica Ceca*, cit., punto 104, e sentenza *Commissione c. Polonia*, cit., punto 103. È giocoforza

Se letta in uno con l'accresciuta capacità del diritto dell'Unione di orientare gli standard dei sistemi elettorali nazionali discussa nella precedente sezione, questa traiettoria evolutiva sembra costituire un nuovo precipitato dello «stone by stone approach»⁷⁷, mediante il quale la Corte di giustizia, progressivamente, riempie di contenuto e di caratura costituzionale i principi che ispirano l'ordinamento UE. Questa lettura dell'art. 2 TUE e delle disposizioni che con esso concorrono a definire l'identità costituzionale dell'Unione persegue il chiaro obiettivo di aumentare il gradiente giuridico di principi altrimenti confinati in formule declaratorie e programmatiche, in quanto tali prive di autonomi effetti giuridici. Nelle parole della Corte, «l'articolo 2 TUE non costituisce una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma contiene valori che (...) sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri»⁷⁸.

Come sottolineato nel corso dell'analisi, la Corte non ha ad oggi ricondotto obblighi giuridici all'art. 10 TUE in sé, preferendo focalizzare il proprio ragionamento ora sull'art. 22 TFUE, ora su disposizioni della Carta come gli artt. 12 e 39, ora sugli atti di diritto derivato che disciplinano gli istituti di democrazia partecipativa. La valorizzazione dell'art. 10 TUE, nondimeno, è già stata supportata in dottrina, in relazione a varie sfaccettature del principio democratico e sulla base di diverse prospettive argomentative⁷⁹. Vi è chi, ad esempio, ritiene che l'art. 10 TUE possa essere invocato come fonte autonoma di obblighi, ma solo in combinato con l'art. 2 TUE⁸⁰. Altri hanno invece sostenuto la necessità di rendere «enforceable» questo articolo nel suo complesso, invocando a seconda dei casi ciascuna delle disposizioni in esso contenute, quale pilastro ineludibile dell'identità costituzionale dell'Unione, similmente a quanto già fatto proprio dalla Corte in ordine all'art. 2 TUE⁸¹. Il quadro d'insieme è poi completato da autori che sostengono la giustiziabilità di singole disposizioni dell'art. 10 TUE, in particolare i

rilevare come le sentenze gemelle siano state emesse prima della pronuncia *Commissione c. Malta*: analogo ragionamento, ovviamente, caratterizza anche le norme nazionali in materia di attribuzione della cittadinanza.

⁷⁷ K. LENAERTS, *How the ECJ Thinks: A Study on Judicial Legitimacy*, in *Fordham International Law Journal*, 2013, pp. 1302-1371.

⁷⁸ Corte di giustizia (Seduta Plenaria), sentenza del 18 marzo 2022, [causa C-157/21](#), *Polonia c. Commissione e Consiglio*, EU:C:2022:98, punto 264.

⁷⁹ Per un'analisi riguardante più basi giuridiche collegate al principio democratico, anche in rapporto ad altri rimedi posti a tutela dei valori dell'Unione, v. Y. BOUZORAA, *The Value of Democracy in EU Law and Its Enforcement: A Legal Analysis*, in *European Papers*, 2023, pp. 809-851, reperibile [online](#).

⁸⁰ P. SONNEVEND, *How to Make Article 10 TEU Operational? The Right to Influence the Exercise of State Power and Cardinal Laws in Hungary*, in M. BOBEK, A. BODNAR, A. VON BOGDANDY, P. SONNEVEND (eds.), *Transition 2.0: Re-establishing Constitutional Democracy in EU Member States*, Berlino, 2023, pp. 563-583, a p. 575.

⁸¹ Questa argomentazione ha preso piede soprattutto in relazione alla situazione ungherese, ma ben potrebbe estendersi ad ulteriori contesti, anche di portata non strutturale e di minor gravità. J. COTTER, *To Everything There is a Season: Instrumentalising Article 10 TEU to Exclude Undemocratic Member State Representatives from the European Council and the Council*, in *European Law Review*, 2022, pp. 69-84; T. VERELLEN, *Hungary's Lesson for Europe: Democracy is Part of Europe's Constitutional Identity. It Should be Justiciable*, in *Verfassungsblog*, 8 April 2022, reperibile [online](#).

paragrafi 2 o 3⁸², mentre vi è chi ritiene questo parametro normativo rilevante ai fini di specifici rimedi giurisdizionali, come ad esempio il ricorso per infrazione⁸³.

Anche alla luce di questo vivace dibattito teorico, non è dunque detto che il percorso giurisprudenziale sino ad oggi maturato non prelude proprio a un futuro rafforzamento delle implicazioni giuridiche che scaturiscono dal principio di democrazia. D'altra parte, è proprio con riferimento agli obblighi derivanti dagli artt. 2 e 10 TUE – e non dall'art. 22 TFUE, che di questi diviene ulteriore e più specifica manifestazione – che la Grande Sezione, nelle sentenze gemelle, rigetta l'argomento degli Stati convenuti riguardo all'esigenza di proteggere l'identità costituzionale nazionale da indebite intrusioni ad opera del diritto UE⁸⁴. La Corte stessa, inoltre, in un passaggio testualmente identico, associa espressamente il principio di democrazia *ex* art. 10 TUE al «diritto dei cittadini dell'Unione di essere direttamente rappresentati nel Parlamento europeo e di partecipare alla vita democratica dell'Unione»⁸⁵. L'art. 10 TUE sembra dunque apprestarsi ad un affrancamento dall'aura di disposizione programmatica che, nella prospettiva del giurista, talora lo ha accompagnato.

Ampliando lo spettro della riflessione, si può evidenziare come i modi e i tempi di questa evoluzione non appaiano casuali. All'elaborazione concettuale del principio in esame da parte della Corte di giustizia si affianca infatti un'accresciuta attenzione da parte del legislatore dell'Unione, che negli ultimi anni ha moltiplicato gli sforzi a protezione e promozione del sistema democratico dell'Unione. Non è questa la sede per un'analisi dettagliata dei vari atti e delle iniziative politiche rilevanti. È utile però ricordare il quadro complessivo, che testimonia un impegno crescente verso la tutela di uno spazio pubblico libero e democratico. Oltre alla già rammentata riforma delle direttive aventi base giuridica nell'art. 22 TFUE, il legislatore dell'Unione, a titolo esemplificativo, ha adottato norme in tema di libertà e pluralismo dell'informazione⁸⁶, trasparenza della pubblicità e

⁸² V. ad es. T. CEURREMANS, E. DAVID, *Countering Democratic Backsliding in (Future) EU Member States: Article 10(3) TEU Unlocked*, in *European Law Journal*, 2024, pp. 515-533.

⁸³ D. KRAPPITZ, N. KIRST, *The Primacy of EU Law Does Not Depend on the Existence of a Legislative Competence: Debunking the Flawed Analysis of the Polish Constitutional Court*, in *EU Law Live*, 20 ottobre 2021.

⁸⁴ Sentenza *Commissione c. Repubblica Ceca*, cit., punto 158, e sentenza *Commissione c. Polonia*, cit., punto 155: «l'articolo 4, paragrafo 2, TUE dev'essere letto tenendo conto delle disposizioni di pari rango, in particolare gli articoli 2 e 10 TUE, e non può dispensare gli Stati membri dal rispetto dei requisiti derivanti dalle stesse».

⁸⁵ Sentenza *Commissione c. Repubblica Ceca*, cit., punto 115, e sentenza *Commissione c. Polonia*, cit., punto 113.

⁸⁶ [Regolamento \(UE\) 2024/1083](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell'ambito del mercato interno e che modifica la direttiva 2010/13/UE (regolamento europeo sulla libertà dei media).

della comunicazione politica⁸⁷, contrasto alla disinformazione⁸⁸, finanziamento dei partiti politici e delle fondazioni e livello europeo⁸⁹. A ciò si aggiunge l'avvio, ad opera della Commissione, a seguito del discorso sullo stato dell'Unione del 2025, di un programma di iniziative destinate a realizzare uno scudo per la democrazia europea⁹⁰ e una strategia per la società civile europea⁹¹.

Sebbene fondate su basi giuridiche diverse e mosse da esigenze non sempre univoche, queste iniziative condividono un denominatore importante: ciascuna di esse persegue, con intensità e priorità multiformi, l'obiettivo di contrastare condotte o fenomeni che minano la stabilità delle dinamiche democratiche e inquinano il dibattito politico a livello nazionale quanto europeo. Ciascuna di queste misure merita attenzione specifica e presenta caratteri e obiettivi in parte propri, ma il loro insieme conferma la tendenza verso un ruolo rinnovato, e senz'altro più incisivo, da parte dell'Unione nel definire il contenuto e le implicazioni (anche giuridiche) del principio di democrazia in chiave europea, nella sua duplice e contestuale dimensione interna ed esterna all'Unione. L'Unione si prospetta, dunque, futuro attore protagonista nella selezione degli interessi meritevoli di tutela e di promozione, nella definizione di obblighi giuridici in capo alle autorità nazionali e agli attori privati, nella fissazione di standard normativi e rimedi volti a preservare la qualità del funzionamento della democrazia da minacce interne ed esterne.

7. Conclusioni.

Le prerogative elettorali dei cittadini europei sono state tradizionalmente ricondotte alla categoria delle misure di supporto alla libertà di circolazione, in quanto tali ancillari, per non dire serventi, al prioritario obiettivo di accrescere la mobilità delle persone nello spazio europeo. A questa ricostruzione «minimalista» hanno contribuito pressanti preoccupazioni sistemiche riguardanti il rapporto tra Stati membri e Unione europea. Il riparto verticale di competenze affida ai primi, in via pressoché esclusiva, la responsabilità di disciplinare le elezioni. In senso ulteriore, è generalmente accettato che il governo dei sistemi elettorali e, più in generale, della partecipazione alla vita politica

⁸⁷ [Regolamento \(UE\) 2024/900](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2024, relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica.

⁸⁸ [Regolamento \(UE\) 2022/1925](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali).

⁸⁹ Per una sintesi delle azioni intraprese, v. il [sito](#) dell'autorità per i partiti politici europei e le fondazioni politiche europee.

⁹⁰ Comunicazione della Commissione, Scudo europeo per la democrazia a puntello di democrazie solide e resilienti, [COM\(2025\) 791 final](#) del 12 novembre 2025. Per approfondimenti e maggiori dettagli v. S. VILLANI, *Facing the Unsustainable Fragility of EU Democracy: Highlights on the European Democracy Shield*, in *BlogDUE*, 2026, reperibile [online](#). V. altresì M. BONELLI, *Retreating Behind the Shield. The European democracy Shield and its Shortcomings*, in *EU Law Live – Weekend Edition n. 260*, 2026.

⁹¹ Comunicazione della Commissione, Strategia europea per la società civile, [COM\(2025\) 790 final](#) del 12 novembre 2025.

collettiva, attinga all'identità costituzionale degli Stati, che l'art. 4, par. 2, TUE, come noto, protegge.

Da queste premesse è derivata un'iniziale lettura parimenti minimalista dell'odierno art. 22 TFUE da parte della Corte di giustizia. Pronunce come *Spagna c. Regno Unito e Eman e Sevinger* testimoniano del tentativo di limitare la portata di questa base giuridica primaria ai soli casi aventi implicazioni transfrontaliere, al contempo confinandola ad un'espressione specifica, nella materia elettorale, del divieto di discriminazione in base alla nazionalità.

Nondimeno, a questo approccio ha fatto seguito un netto cambio di passo, agevolato dall'inquadramento dell'art. 22 TFUE nella rete di principi generali che esso sottende – *in primis* il principio di democrazia e, con esso, uno dei valori fondativi del processo di integrazione – e dal suo legame con gli artt. 39 e 40 della Carta, i quali consacrano il diritto dei cittadini europei di partecipare alle elezioni europee e comunali nello Stato membro di residenza.

Si è assistito, così, grazie alla causa *Delvigne* e alle sentenze gemelle *Commissione c. Repubblica Ceca* e *Commissione c. Polonia*, ad una profonda riconsiderazione dei diritti elettorali in chiave europea e delle loro implicazioni giuridiche per gli individui e per i rapporti tra diritto UE e ordinamenti nazionali. In *Delvigne*, la Grande Sezione ha affermato l'efficacia diretta dell'art. 39 della Carta, così superando l'orientamento contrario prevalente in dottrina e basato sulla circostanza che l'art. 22 TFUE condiziona il godimento di tali diritti alle modalità fissate dal Consiglio mediante direttiva. Nelle sentenze gemelle, inoltre, il Giudice dell'Unione ha chiarito che ogni misura nazionale idonea ad inficiare l'esercizio effettivo del diritto di partecipare alle elezioni su base egualitaria è suscettibile di scrutinio giurisdizionale, anche oltre gli standard espressamente previsti dalle direttive adottate dal Consiglio.

Una lettura combinata di questi due orientamenti porta a ritenere che l'art. 22 TFUE si sia ormai affrancato dall'originaria accezione servente alla quale era stato relegato.

Da un lato, in uno con le disposizioni rilevanti della Carta, esso esprime un diritto che gli Stati membri devono garantire e che gli individui possono invocare direttamente al cospetto di qualsivoglia misura domestica capace di ostacolarne il godimento. Ciò apre ampi spazi di intervento per il sindacato della Corte di giustizia e offre al diritto UE le premesse per permeare maggiormente i sistemi elettorali nazionali. In altre parole, questa interpretazione impone una rivisitazione della rigida ripartizione di competenze tra Stati membri e Unione europea.

Dall'altro lato, questa riflessione trova conferma nell'attuale stagione normativa e politica, che vede l'Unione impegnata in prima linea nella difesa e nella promozione della democrazia dalle crisi interne e dalle minacce esterne. Gli standard comuni si moltiplicano per qualità e quantità, anche in materia elettorale o ad essa affine, così da amplificare di conseguenza la portata dell'evoluzione giurisprudenziale qui tratteggiata.

L'Unione si candida dunque a rivestire un ruolo di crescente centralità nella governance dello spazio pubblico, tanto in sede nazionale quanto a livello europeo. Questa considerazione rinforza un'ulteriore riflessione sollecitata dalla giurisprudenza evolutiva della Corte, ovvero la progressiva valorizzazione del principio democratico sancito all'art. 10 TUE quale standard valoriale di riferimento. Come si è cercato di argomentare, infatti, l'interpretazione dell'art. 22 TFUE ha posto le basi concettuali per un ruolo crescente dell'art. 10 TUE nella giurisprudenza della Corte, per fare fronte a regressioni democratiche negli ordinamenti nazionali, similmente a quanto accaduto per gli artt. 2 e 19 TUE.

Entrambi i profili di interesse convergono verso una comune destinazione: come efficacemente espresso di recente in dottrina, la democrazia rappresentativa nell'Unione e i sistemi democratici nazionali non sono «oil and water»⁹². Al contrario, essi evidenziano elementi ormai strutturali di interconnessione e reciproca influenza, di talché eventuali debolezze e passi falsi di uno dei livelli non possono che irradiarsi sul funzionamento della democrazia nello spazio europeo complessivamente inteso. In questa prospettiva, per quanto talvolta relegato ai temi classici e a loro modo periferici della cittadinanza europea, il tema dei diritti elettorali nell'Unione promette nuove e interessanti evoluzioni in chiave giuridica, che meriteranno l'attenzione di future ricerche.

⁹² J. COTTER, *The right of mobile EU citizens to become a member of a political party or political movement*, cit., p. 571.

ABSTRACT: L'articolo analizza l'evoluzione della portata giuridica dei diritti elettorali dei cittadini dell'Unione europea, con particolare riferimento all'interpretazione dell'art. 22 TFUE nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Lo studio ricostruisce criticamente le principali fasi interpretative della giurisprudenza europea. In una prima fase, la Corte ha adottato un approccio minimalista, limitando l'art. 22 TFUE a una specificazione del principio di non discriminazione in base alla nazionalità e preservando l'ampia autonomia degli Stati membri nella disciplina dei sistemi elettorali. Successivamente, grazie al progressivo collegamento con il principio di democrazia sancito all'art. 10 TUE e con gli artt. 39 e 40 della Carta dei diritti fondamentali, si è affermata una lettura più espansiva delle prerogative elettorali in chiave europea, culminata nelle sentenze gemelle *Commissione c. Repubblica Ceca* e *Commissione c. Polonia* in materia di divieto di iscrizione ai partiti politici nazionali. L'analisi mette in luce due principali profili di novità: da un lato, il riconoscimento di un controllo più penetrante del diritto dell'Unione sulle misure nazionali che incidono sull'esercizio effettivo dei diritti elettorali, potenzialmente anche in situazioni interne; dall'altro, la progressiva emersione del principio democratico come parametro giuridico suscettibile di applicazione giurisdizionale. In tale prospettiva, la giurisprudenza recente prefigura un rafforzamento del ruolo del diritto UE nella definizione degli standard democratici degli ordinamenti nazionali.

PAROLE CHIAVE: cittadinanza europea, diritti elettorali, divieto di discriminazione, principio di democrazia, valori dell'Unione europea, principio di attribuzione.

Article 22 TFEU and the electoral rights of European citizens: from interpretive minimalism to a renewed focus on safeguarding democratic processes at the national and European levels

*ABSTRACT: The article analyses the evolution of the legal scope of the electoral rights of European Union citizens, with particular reference to the interpretation of Article 22 TFEU in the case law of the Court of Justice. The study critically reconstructs the main interpretative phases of European case law. In the first phase, the Court adopted a minimalist approach, limiting Article 22 TFEU to a specification of the principle of non-discrimination on grounds of nationality and preserving the broad autonomy of Member States in regulating electoral systems. Subsequently, thanks to the progressive link with the principle of democracy enshrined in Article 10 TEU and Articles 39 and 40 of the Charter of Fundamental Rights, a more expansive interpretation of electoral prerogatives in a European context emerged, culminating in the twin judgments *Commission v Czech**

Republic and Commission v Poland on the prohibition of membership of national political parties. The analysis highlights two main new developments: on the one hand, the recognition of a more penetrating control of EU law over national measures affecting the effective exercise of electoral rights, potentially even in internal situations; on the other hand, the gradual emergence of the democratic principle as a legal parameter susceptible to judicial application. In this perspective, recent case law foreshadows a strengthening of the role of EU law in defining the democratic standards of national legal systems.

KEYWORDS: EU citizenship, electoral rights, non-discrimination, principle of democracy, EU values, principle of conferral.